

# Crisis y Derechos Sociales

## Análisis y Perspectivas Comunitat Valenciana 2014

Editores: Enrique Lluch Frechina  
Eduardo Esteve Pérez  
Borja Gimeno Alacreu



Colaboran:

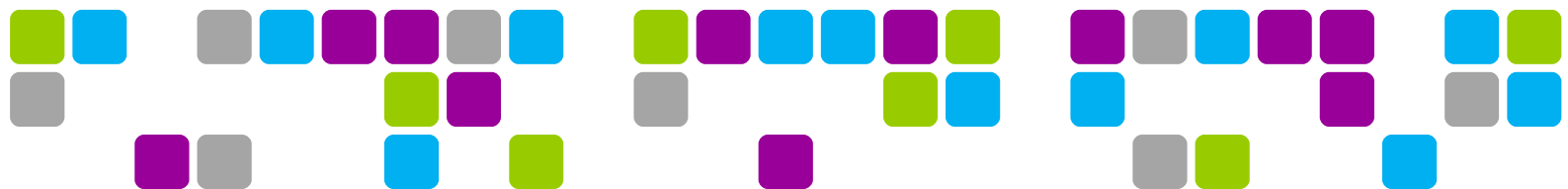




# Índice

<b>Introducción</b>	4
<b>A. Analizamos:</b>	
<b>Los indicadores sociales</b>	7
<b>Enrique Lluch Frechina y Eduardo Esteve Pérez</b>	
1. Renta y desigualdad	7
2. Empleo	11
3. Pobreza y privación	13
Datos principales de la Comunidad Valenciana	18
<b>Avance de resultados de la encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales 2013</b>	21
<b>Comité técnico de la Fundación FOESSA</b>	
<b>B. Profundizamos</b>	
<b>Indicadores sociales de la Comunitat Valenciana y gestión presupuestaria de la Generalitat</b>	28
<b>Isidro Antuñano y Víctor Fuentes</b>	
1. Introducción	28
2. Indicadores sociales de la Comunitat Valenciana	29
3. La gestión presupuestaria de la Generalitat en el área social	32
4. La ocultación deliberada del gasto público real y del déficit público	35
5. Conclusiones	37
<b>La economía social: un nuevo modo de afrontar la crisis</b>	39
<b>Emèrit Bono y José Luis Monzón Campos</b>	
1. Los efectos de la crisis 2008-2013	39
2. El desempleo, motor de pobreza	39
3. Empresas capitalistas y empresas de la Economía Social: dos formas diferentes de afrontar la crisis	40
4. Las cooperativas y la Economía Social	41
5. Las cooperativas en España y en la Comunitat Valenciana	42
6. El desarrollo de las cooperativas en un entorno sistémico hostil	43
7. La contribución de las cooperativas a la salida de la crisis y a la consolidación de un proceso de desarrollo sostenible	44





## **Asistencialismo, promoción, o derechos básicos. De la ayuda alimentaria y de emergencia a la reivindicación de derechos constitucionales** 49

**Andrés Aganzo Toribio**

Previo: tres momentos para el discurso y la reflexión 49

1. Una mirada a las estadísticas 50

2. La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 51

3. El retroceso en los derechos sociales 53

4. El desmantelamiento del estado social 54

5. La estrategia de los pobres para sobrevivir a la crisis 55

6. La emergencia de las organizaciones (ONGs) y entidades de ayuda 57

7. La respuesta de los movimientos sociales 58

## **Prevención e intervención primaria en la infancia en la Comunitat Valenciana** 62

**F. Xavier Uceda i Maza y F. Javier Domínguez Alonso**

1. La prevención: definición, tipologías y clasificaciones 62

2. La situación de la infancia en la Comunitat Valenciana: la pobreza como telón de fondo 65

3. La legislación en el marco de la protección de la infancia y políticas 67

4. La situación de la prevención e intervención primaria-secundaria en la C.V. 68

5. Valoración de los actores 73

6. Conclusiones 76

## **Desahucios y la Gran Depresión: causas y posibles soluciones** 80

**Eduardo Esteve Pérez**

Propósito del estudio 80

1. Magnitud del problema 80

2. Causas del incremento en los desahucios 82

3. Posible evolución futura 83

4. Marco legislativo sobre el derecho a la vivienda y desalojos 85

5. Análisis de las medidas adoptadas por el gobierno 86

6. Valoración de las medidas adoptadas 89

7. Medidas que tienen por objetivo limitar la responsabilidad del deudor 91

8. Conclusión 95





## Introducción

Con este número, damos continuidad a la serie “Análisis y perspectivas”, que inició Cáritas Española en 2012, pero en esta ocasión, referida a la realidad de la Comunitat Valenciana. Pretendemos analizar algunos elementos de la estructura social y su dinámica, así como profundizar en aquellos aspectos más significativos de las políticas sociales.

Consistirá en un informe anual, elaborado en el marco de colaboración con la Universidad Cardenal Herrera-CEU, dentro del ‘Observatorio de investigación sobre pobreza y exclusión de la Comunitat Valenciana’.

Con este trabajo, queremos contribuir al necesario debate social, desde un pensamiento crítico, que ayude a discernir las claves para un desarrollo más humano y sostenible. Urge retomar la lucha contra la pobreza y la exclusión social en un momento donde la fractura social entre la franja de integrados y la franja de excluidos se amplía. Entre ambos grupos, “sobreviven” unas clases medias que decrecen y transitan hacia los espacios de la exclusión. En la realidad de nuestra Comunitat, un 26 por ciento de los hogares se encuentra en el espacio de la exclusión social; más de un millón ochocientos mil hogares están afectados por procesos de este tipo. Estos son los primeros datos de la encuesta realizada por la Fundación FOESSA en 2013 y del que aquí presentamos un avance de resultados para la Comunitat Valenciana.

En la primera parte de esta publicación, ‘Analizamos’, revisamos una serie de indicadores<sup>1</sup> sociales de diversas fuentes para ir viendo el impacto de “la Gran Recesión” y los efectos que las diversas medidas sociales están teniendo en las personas. Más allá de que el proceso de recuperación se haya iniciado o no, hayamos tocado fondo o no, debemos poner nuestra mirada en quienes no pueden esperar, aquellos y aquellas que siguen dentro del túnel de la exclusión social. Los datos que presentamos siguen confirmado que demasiadas personas continúan viendo disminuir su capacidad adquisitiva, con una desigualdad creciente, un empleo que no llega, una calidad de vida que se va deteriorando y unos derechos sociales menguantes.

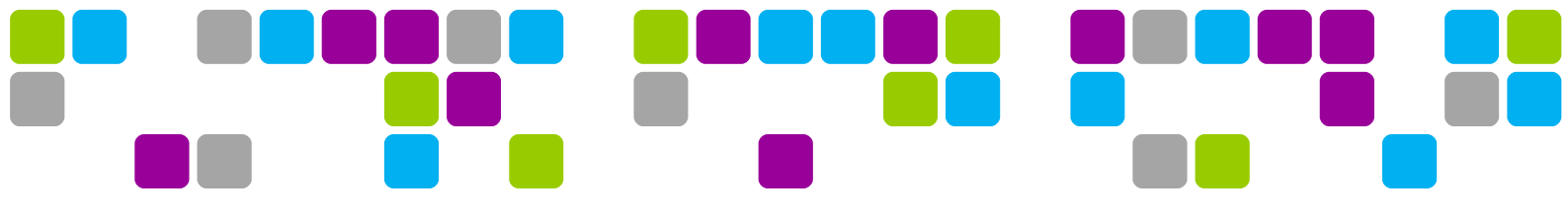
En la segunda parte, ‘Profundizamos’, queremos conocer la repercusión de la crisis en las familias y especialmente, la infancia. Solo en la diócesis de Valencia, más de 30.000 menores han necesitado algún tipo de atención por los servicios de acogida parroquiales. Por ello, hemos pedido una colaboración<sup>2</sup> para profundizar en las políticas de prevención e intervención primaria en la infancia. Para estos

<sup>1</sup>

Elaborados por Enrique Lluch y Eduardo Esteve. Observatorio de investigación sobre pobreza y exclusión de la Comunidad Valenciana.

<sup>2</sup> F. Xavier Uceda y F. Javier Domínguez. Universitat de València.





investigadores: “En el sistema de atención a la infancia en la C.V. son escasas o inexistentes las políticas de prevención primaria y universal en el ámbito local”.

En un momento donde los recortes sociales están haciendo mella en el acceso a los derechos sociales y económicos aportamos la reflexión de dos investigadores<sup>3</sup> sobre los presupuestos de la Generalitat y cómo estos afectan a las políticas sociales. En nuestra Comunitat, los autores concluyen que los presupuestos “...no se involucran en las políticas de inclusividad y solidaridad con los más desfavorecidos”.

Una de las consecuencias de la Gran Recesión es la incapacidad de miles de familias para mantener la vivienda y, en concreto, el fenómeno de los desahucios. Analizar sus causas y consecuencias y estudiar el alcance de las distintas medidas adoptadas por los diferentes gobiernos es el trabajo que presenta un investigador del CEU<sup>4</sup>. Y como concluye el autor “las prioridades del gobierno (*los diferentes que ha habido desde el inicio de la Gran Recesión*) no han sido atender la situación de los más desfavorecidos sino beneficiar al sistema financiero...”. De ahí que las diferentes medidas hayan sido un fracaso sin paliativos. En una línea más propositiva, el autor enumera una serie de medidas alternativas ya probadas en otros contextos para limitar la responsabilidad del deudor y para minimizar los desahucios.

Siguiendo en la línea propositiva, nos ha parecido de interés conocer cómo está afrontando la crisis la economía social. Dos profesores<sup>5</sup>, conocedores del sector, nos aportan su reflexión y datos constatando la menor pérdida de empleo en las cooperativas frente a las empresas capitalistas. Y dentro de ellas, las empresas de inserción<sup>6</sup>, que aunque con un escaso recorrido en nuestra Comunitat, su actividad está orientada a crear empleo de transición para personas en situación de exclusión social.

En este contexto de “emergencia social” está claro que el objetivo inmediato es tratar de cubrir las necesidades más urgentes de las personas y los hogares, pero no de cualquier manera. Cáritas ha incrementado sus ayudas económicas para paliar las necesidades más básicas de alimentación y vivienda. Observamos con preocupación un retroceso en el acceso a los derechos sociales, las dificultades para garantizar unos ingresos mínimos y unos servicios sociales sin medios suficientes para atender una demanda creciente. Por contra, el apoyo familiar adquiere un gran protagonismo y la solidaridad ciudadana articulada a través de

---

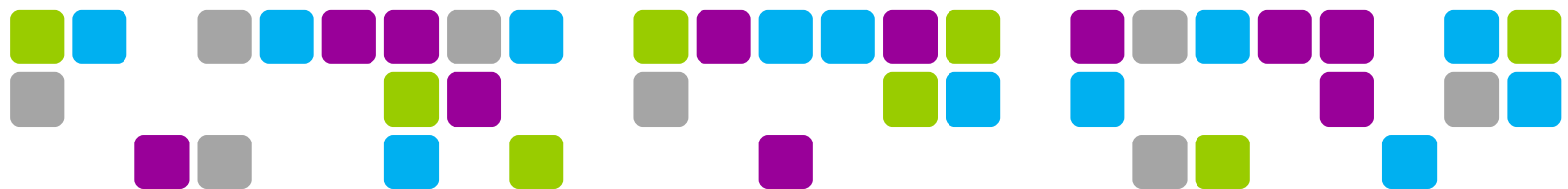
<sup>3</sup> Isidro Antuñano y Víctor Fuentes. Universitat de València.

<sup>4</sup> Eduardo Esteve Pérez. CEU Universidad Cardenal Herrera

<sup>5</sup> Emèrit Bono y José Luís Monzón. Universitat de València

<sup>6</sup> La Asociación Valenciana de Empresas de Inserción, nace en el año 2004 como una plataforma de diálogo social e institucional y está formada por los representantes de las EI registradas debidamente al amparo de la legislación vigente (Ley 44/2007 de 13 de diciembre de 2007 y la LEY 1/2007 de 5 de febrero reguladora de EI en la Comunitat Valenciana <http://www.aveiweb.org>





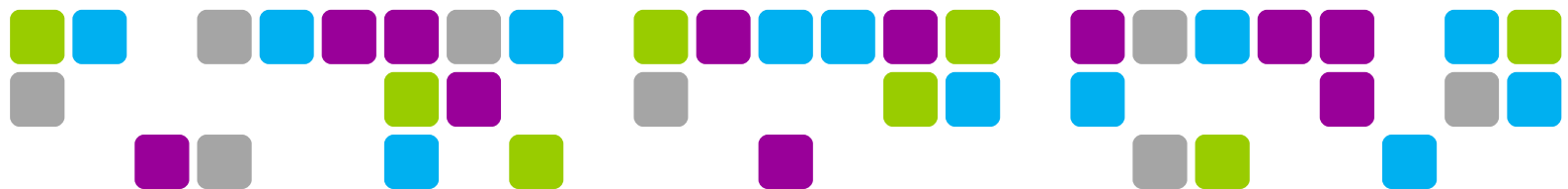
diversas fórmulas asociativas está dando diferentes tipos de respuesta. Para reflexionar sobre esta deriva asistencial contamos con un sociólogo<sup>7</sup>, habitual colaborador de Cáritas, para que nos provoque con su análisis.

La publicación, el próximo mes de octubre, del VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, y especialmente, los datos referidos a la Comunitat Valenciana, serán nuestra aportación al diagnóstico y una invitación a plantear otras políticas sociales que atiendan a las personas más desfavorecidas.

---

<sup>7</sup> Andrés Aganzo. Sociólogo.





## A. Analizamos

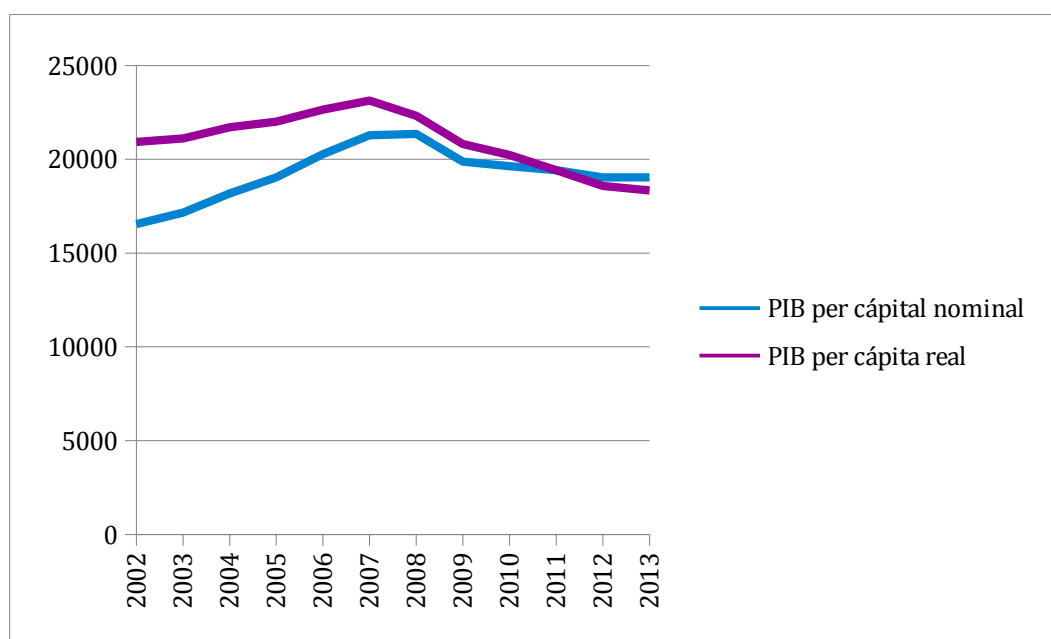
# Los indicadores sociales

Eduardo Esteve Pérez y Enrique Lluch Frechina

## 1. Renta y desigualdad

La Gran Recesión ha impactado de forma importante en la renta media de la población de la Comunitat Valenciana. Según los datos de la contabilidad regional del INE (gráfico 1) la renta per cápita en términos nominales ha disminuido desde su valor más elevado en 2008 un 11%. Teniendo en consideración que lo relevante para identificar posibles cambios en el nivel de vida es analizar el poder adquisitivo, la magnitud adecuada es el PIB per cápita en términos reales que considera el efecto de las variaciones en los precios. En este caso, la renta per cápita de la Comunitat pasa de los 22.325€ en 2007 hasta los 18.344€ en 2013, lo que supone una reducción del 21%, encontrándose todavía un 12,3% por debajo del valor que tenía en 2002.

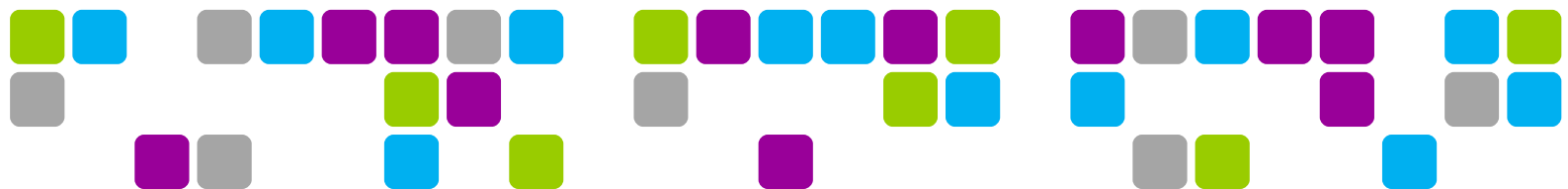
**Gráfico 1: PIB per cápita nominal y real en la CV**



Fuente: Contabilidad Regional y elaboración propia.

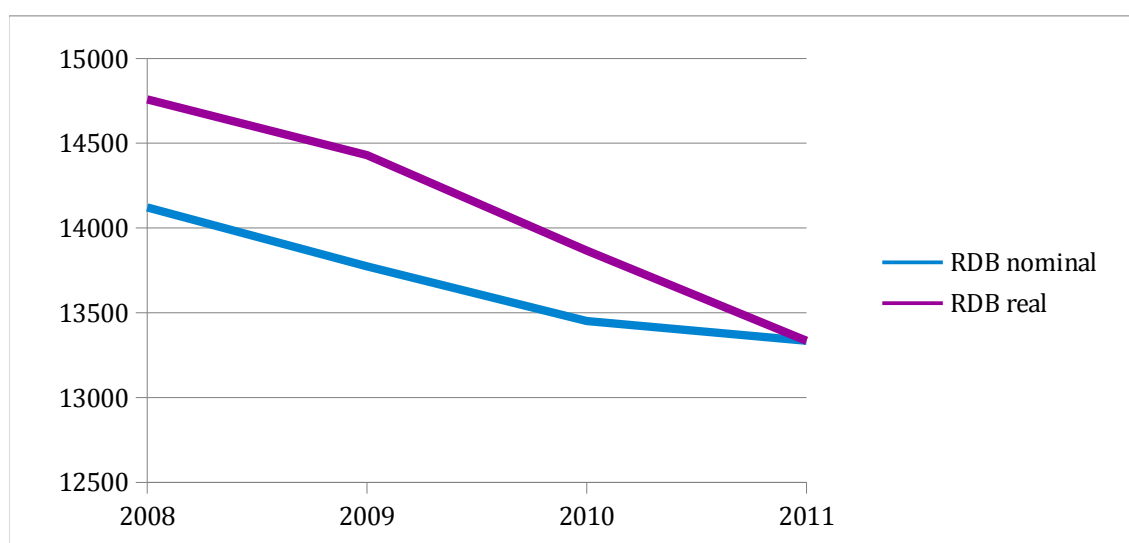
Para aproximar el nivel de bienestar, un concepto más apropiado que el PIB per cápita es la renta nacional disponible per cápita. El problema es que la contabilidad





regional presenta importantes limitaciones, ya que la serie solo está disponible para los años 2008-2011 y en términos brutos (sin eliminar la depreciación o consumo de capital fijo). No obstante, debido a su relevancia, en el gráfico 2 se explicita su evolución. En términos nominales, la reducción de la renta disponible bruta en el periodo considerado ha sufrido una merma del 5,5%, mientras que en términos reales la caída llega al 9,6%, para terminar situándose en los 13.334 euros en 2011.

**Gráfico 2: Renta disponible bruta nominal y real en la CV**



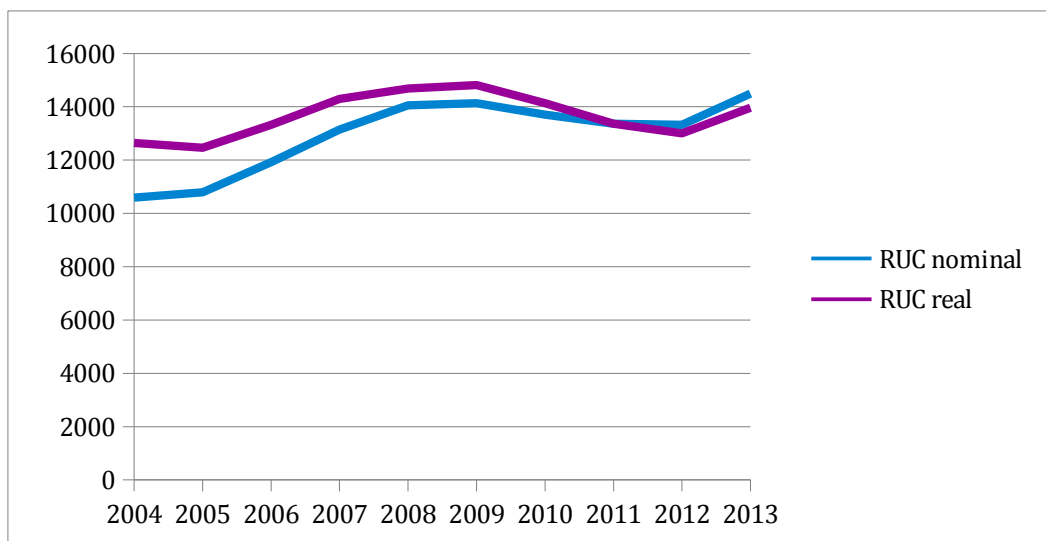
Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia.

Utilizando los datos suministrados por la Encuesta de Condiciones de Vida (gráfico 3) la renta equivalente por unidad de consumo en la Comunitat Valenciana ha disminuido un 5% desde 2009 hasta 2012. Ajustada por la evolución de los precios en la Comunitat la caída ha sido del 12%. El año 2013, debido a un cambio metodológico en el que se utilizan registros administrativos para el cálculo de la renta, no es comparable con el resto.





**Gráfico 3: Renta por Unidad de Consumo nominal y real en la CV**



Fuente: ECV y elaboración propia.

Hasta ahora se ha analizado la evolución de la renta media, pero para valorar el efecto sobre el nivel de vida e incluso acerca de sus consecuencias sobre la calidad de la vida es fundamental atender a aspectos redistributivos y conocer cuáles son los colectivos más y menos afectados. Las magnitudes de renta media no nos suministran información sobre qué parte de la renta detenta cada grupo poblacional. En este sentido, el coeficiente de Gini nos aporta información sobre la desigualdad existente en el conjunto de la distribución de renta. Como se puede observar en la tabla 1 su valor para la CV desde 2007 se ha incrementado en un 10%.

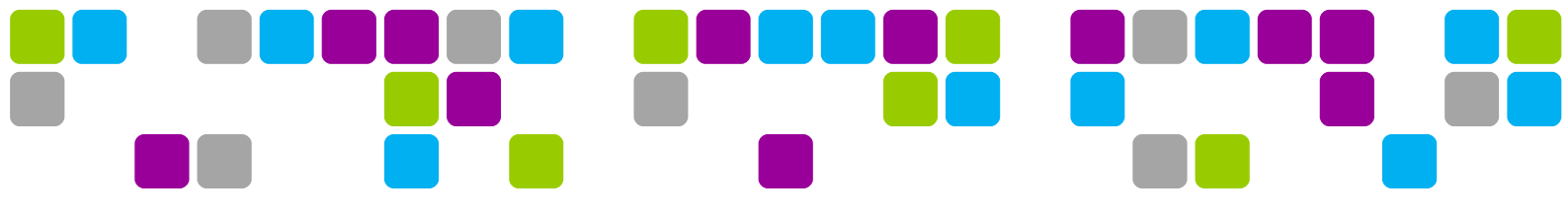
**Tabla 1: Coeficiente de Gini en la CV**

Año	Coeficiente
2004	31,27
2005	30,55
2006	28,36
2007	28,71
2008	30,46
2009	30,57
2010	34,86
2011	32,19
2012	33,75
2013	31,82

Fuente: ECV y elaboración propia.

Sin embargo, pese a que el coeficiente de Gini presenta la ventaja de que considera el conjunto de la distribución de ingresos, tiene un problema en cuanto a la interpretación de sus datos. Por ello presentamos en la tabla 2 unos indicadores





representativos de la distribución de la renta que complementan al coeficiente de Gini debido a que su interpretación es mucho más clara.

Para ello, se ordenan los individuos por el nivel de renta de menor a mayor, de forma que en el primer cuartil se encuentra el 25% de las personas que tienen menor renta, en el segundo el 25% de las personas siguientes y así sucesivamente. Como se puede observar, el 25% de las personas con menores ingresos pasa de disponer del 11% de la renta total al 9,7%, o lo que es lo mismo, su participación en la renta disminuye un 11,8%. El segundo cuartil disminuye su participación casi un 3%. Por el contrario, el cuartil con mayor renta, que en 2007 ya disponía del 43,14% de la renta total, incrementa su porcentaje hasta el 45,32%, es decir un 5%.

**Tabla 2: Distribución de la renta por cuartiles en la CV**

	2007	2013
Cuartil 1	11	9.8
Cuartil 2	19.	18.5
Cuartil 3	26.8	26.4
Cuartil 4	43.1	45.03
Total	100	100

Fuente: ECV y elaboración propia.

Del análisis de la renta y desigualdad se colige que el bienestar de los ciudadanos de la Comunitat Valenciana ha disminuido por un doble motivo:

En primer lugar, la renta media ha experimentado un acerado descenso, de entre el 21% (atendiendo a los datos de la Contabilidad Regional) y el 12% (según la ECV).

Adicionalmente, la distribución de la renta se hace más desigualitaria, de forma que la renta de los grupos con menor renta disminuye en porcentaje superior a la media, mientras que la de los más acomodados aumenta en el mismo periodo.

El motivo por el que se produce la caída de la renta es debido principalmente a causas de mercado. La recesión ha supuesto la destrucción de 478.000 puestos de trabajo y la reducción de los beneficios y las rentas mixtas. Sin embargo en el incremento de la desigualdad coadyuvan varios factores. En primer lugar el marco institucional ha permitido que en un entorno depresivo, aquellos agentes económicos que partían de una mejor situación, mejoraran su posición relativa. Un claro ejemplo de este tipo de instituciones extractivas se encuentra en la deletérea segmentación laboral. Los trabajadores temporales son los que principalmente han sido despedidos y los que más reducciones de sueldo han sufrido, frente a los fijos que han mejorado ostensiblemente su posición relativa, contribuyendo al incremento en la desigualdad. La reducida competencia en muchos sectores de las economías valenciana y española y su dependencia de los parabienes del BOE por



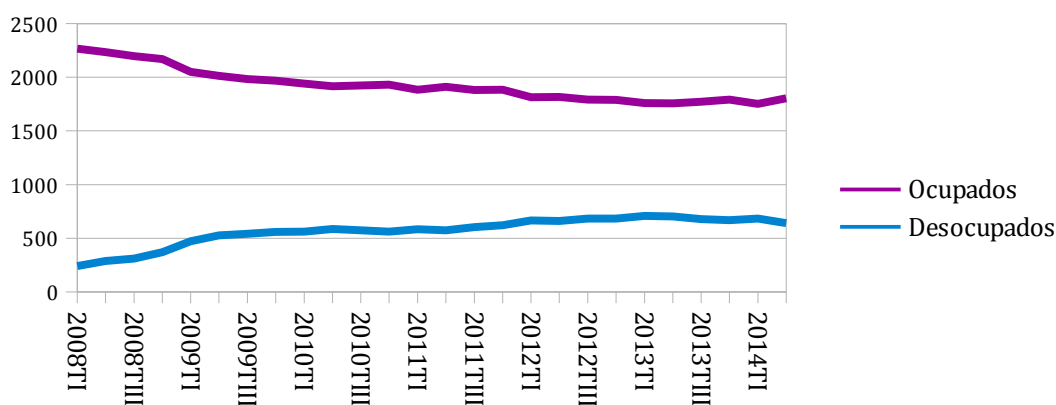
ser sectores regulados, significa una quiebra del principio de igualdad de oportunidades y, por tanto, es otra fuente plausible de generación de desigualdad

La segunda causa hay que buscarla en el Estado de Bienestar. Este se erige como una pieza clave para la consecución de un nivel de igualdad razonable. El repliegue que ha experimentado en los últimos años como consecuencia de los recortes derivados del proceso de consolidación presupuestario explicaría parte del aumento en la desigualdad.

## 2. Empleo

Las cifras de empleo en la Comunitat Valenciana entre 2013 y 2014 se han estabilizado y en el segundo trimestre de 2014 han experimentado un ligero incremento. La cantidad de empleados se ha incrementado en 16.100 personas desde durante este año y medio. El aumento de ocupados se ha concentrado en 2014 y se ha alcanzado la cifra de ocupados que se tenía a principios de 2012. Al mismo tiempo, el número de desocupados ha descendido en este mismo periodo en 41.900 personas. Todo ello ha llevado a que la tasa de desempleo en la Comunitat Valenciana también haya experimentado un descenso en este mismo periodo, pasando del 27,62% que teníamos cuando comenzó 2013 al 26,19% de la primavera de 2014.

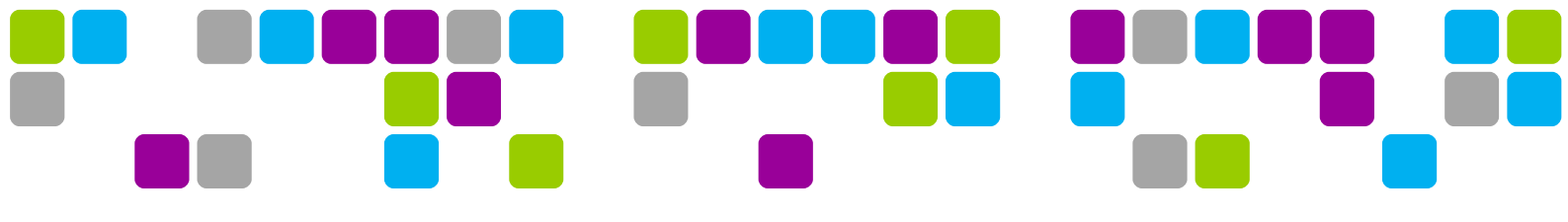
**Gráfico 4: Ocupados y desocupados en la CV**



Fuente: EPA.

El porqué desciende el desempleo en una cifra superior a lo que se incrementa el empleo, tiene una explicación sencilla que es el efecto desánimo. La grave situación de crisis que vivimos unida a la duración de la misma hace que haya personas que desistan de encontrar un empleo y que por lo tanto, dejen de intentarlo. Cuando





una persona no trabaja y no está haciendo nada por lograr un empleo en un breve espacio de tiempo, no es considerada como ocupada sino como inactiva. Esta reducción del número de desempleados es la que explica que la bajada del desempleo sea superior al incremento del empleo y que la tasa de desempleo mejore en mayor porcentaje que lo hace el empleo.

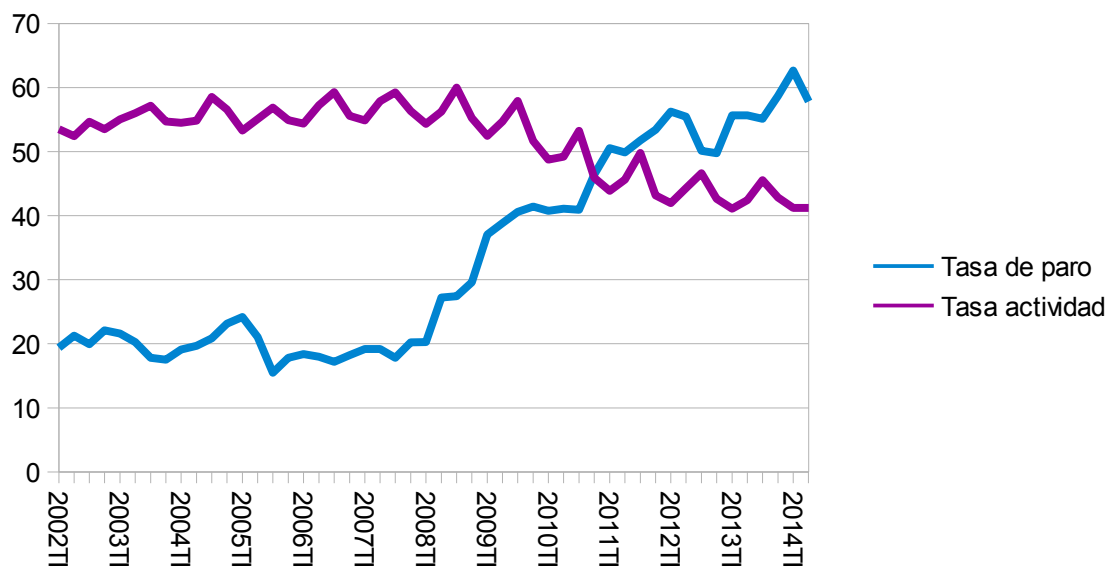
Si analizamos esta misma evolución por provincias, podemos observar que la provincia que mejor se ha comportado en este periodo ha sido Alicante. En el periodo analizado (2013-2014) se han creado 28.500 empleos nuevos mientras que se ha reducido el desempleo en 15.400 personas. No sucede lo mismo en las otras dos provincias de la Comunitat Valenciana. Castellón ha perdido 6.600 empleos en este mismo periodo y los desempleados se han incrementado en 1.200. Valencia también ha perdido 5.700 ocupados durante este año y medio y ha tenido una reducción del número de desempleados cifrada en 27.900 personas. De este modo, la única provincia que ha podido crear empleo neto durante el año 2013 y la primera mitad de 2014 ha sido Alicante, mientras que las otras dos han visto mejorar sus cifras de desempleo pero solo debido al efecto desánimo y el retorno de emigrantes que han hecho que descienda el número de desempleados.

Estos efectos son especialmente graves en el caso de los menores de 25 años. La tasa de desempleo en este caso ha pasado de menos de un 20% antes de la crisis (una cifra ya de por sí muy alta) a encontrarse en cuotas cercanas al 60% en el segundo trimestre de 2014. Durante 2013 y la primera mitad de 2014, también ha habido un empeoramiento significativo. La tasa de desempleo ha pasado de un 47,52% a un 57,84% mientras que la tasa de actividad ha disminuido de un 42,63% a un 41,23%. Es decir, que casi un 60% de los menores de 25 años ni tienen ni buscan ocupación remunerada y de quienes lo hacen, más de la mitad no encuentran trabajo en la Comunitat Valenciana. Se trata de unas cifras peores de las que se dan en el ámbito nacional y preocupantes por las consecuencias que pueden tener de cara al futuro.

A estas cifras hay que añadir que el mercado de trabajo nacional está experimentando una reducción de salarios continuada, que la gran mayoría de los contratos que se están dando son temporales (más del 90%) y muchos de ellos de lo son a tiempo parcial. En este último caso, además, se sabe que muchos de estos empleos a tiempo parcial no han sido consecuencia de una opción voluntaria del trabajador, sino que estos aceptan esta clase de empleos ante la imposibilidad de lograr uno a tiempo completo.



Gráfico 5: Tasa de desempleo y de actividad de menores de 25 años en la CV



Fuente: EPA.

Nos encontramos, pues, ante un signo positivo que se refleja en el incremento del empleo experimentado en la Comunitat Valenciana, en especial a partir del segundo trimestre de 2014, y que parece indicar que no solo hemos tocado fondo en la crisis en cuanto a empleo se refiere sino que podemos estar comenzando a salir de lo más hondo del pozo. Ahora bien, los indicadores de salario y tipo de contrato apuntan a que esta recuperación del empleo no va a corregir totalmente los efectos negativos que ha tenido el empeoramiento del mercado de trabajo en la pobreza y las desigualdades. No solo porque la recuperación es lenta y débil por ahora, sino porque las nuevas contrataciones tienen unas condiciones más precarias que las anteriores.

Por último, hay que resaltar que el impacto de la reforma laboral al reducir el coste del despido, no parece haber mejorado la creación de empleo en este último año y medio, sino más bien, facilitado la reducción del mismo. La flexibilización del mercado de trabajo no supone, por tanto, un cambio de tendencia en la evolución del mercado laboral, sino que tiene un efecto pro-cíclico ayudando a la destrucción de empleo en los momentos en que la economía no crea nuevos puestos de trabajo (como ha sucedido hasta ahora) y creando, esperemos, más empleos cuando la economía comience a generarlos.

### 3. Pobreza y privación

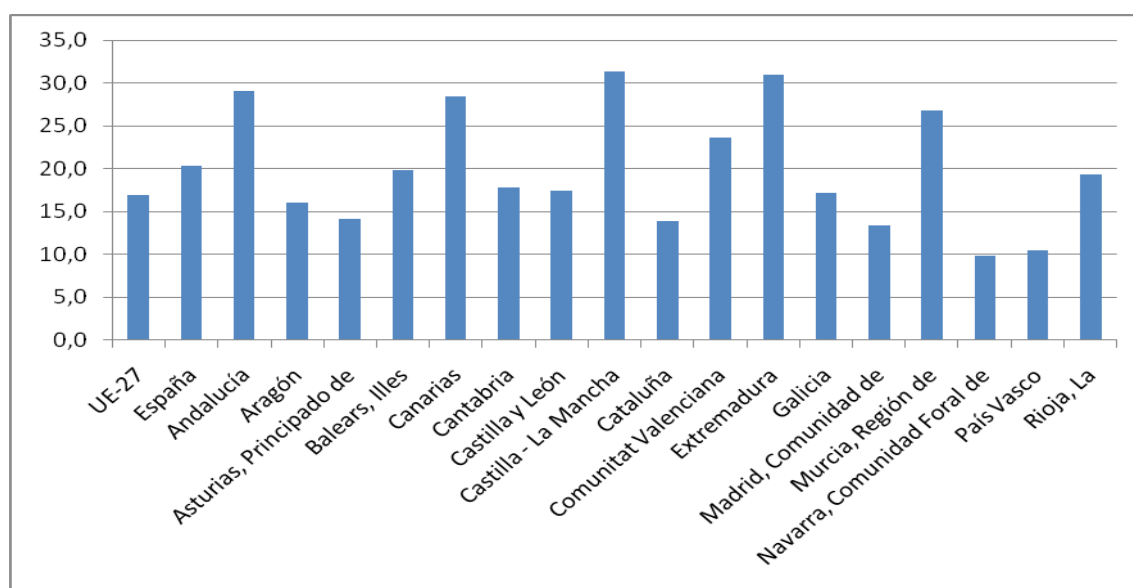
Para analizar el fenómeno de la pobreza y la privación, la fuente de datos adecuada es la Encuesta de Condiciones de Vida. Su génesis se encuentra en un Reglamento



del Parlamento y del Consejo Europeo con el propósito de obtener información rigurosa, de calidad y comparable sobre la pobreza, privación y desigualdad en los estados miembros.

Al objeto de contextualizar la información, en el gráfico 5 se muestra la tasa de riesgo de pobreza de la Comunitat Valenciana, del resto de comunidades autónomas, de España y de la Unión Europea. En la CV, el 23,6% de las personas se encontraban en 2013 en hogares con una renta inferior al umbral de la pobreza. Para un hogar conformado por una única persona este umbral suponía una renta neta inferior a 8.114 euros al año. La CV se encuentra entre las comunidades con mayor tasa de riesgo de pobreza, solo cinco de las 16 comunidades restantes presentan una tasa superior. La media de España se sitúa 3 puntos porcentuales por debajo de la CV, mientras que la distancia con la UE se amplía hasta los 6,5 puntos porcentuales.

**Gráfico 6: Tasa de riesgo de pobreza**

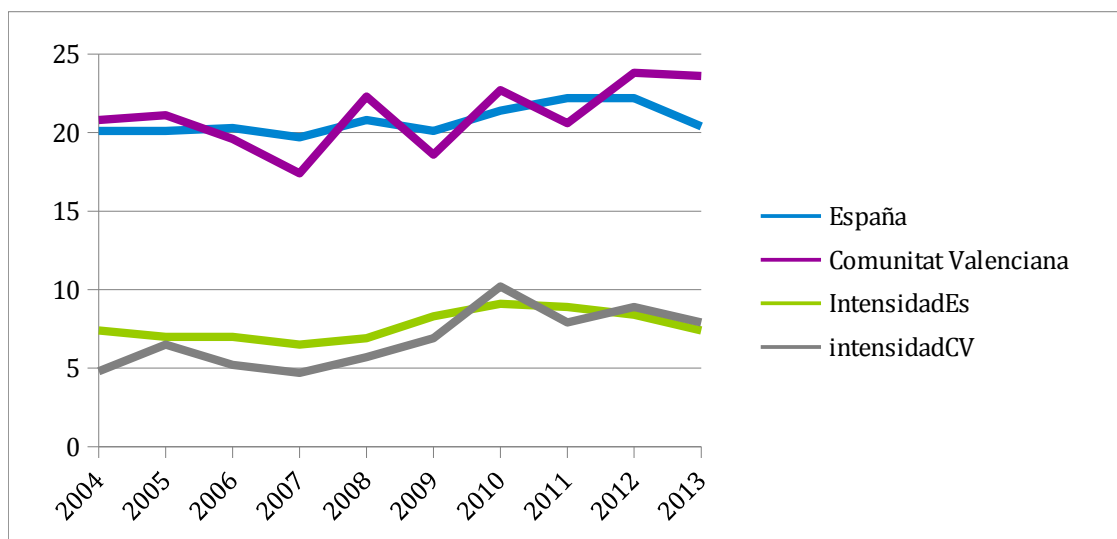


Fuente: ECV, Eurostat y elaboración propia.

En relación a la evolución diacrónica de la pobreza en la CV los datos se encuentran en el gráfico 7. Como se puede observar, desde el inicio de la crisis, la tendencia ha sido creciente, situándose en los últimos dos años netamente por encima de la de España. Otro elemento muy relevante para analizar correctamente el fenómeno de la pobreza es la intensidad. Se calcula sobre el colectivo de personas en riesgo de pobreza y nos indica en promedio la diferencia que hay entre la renta de las personas que se encuentran en riesgo de pobreza y el umbral de pobreza. En la CV la intensidad de la pobreza ha pasado del 5%, hasta el 8% actual, lo que significa un incremento del 60%. Es decir, no solo ha aumentado el número de personas en riesgo de pobreza, sino que las que son pobres lo son en mayor grado.



Gráfico 7: Tasa de riesgo de pobreza e intensidad

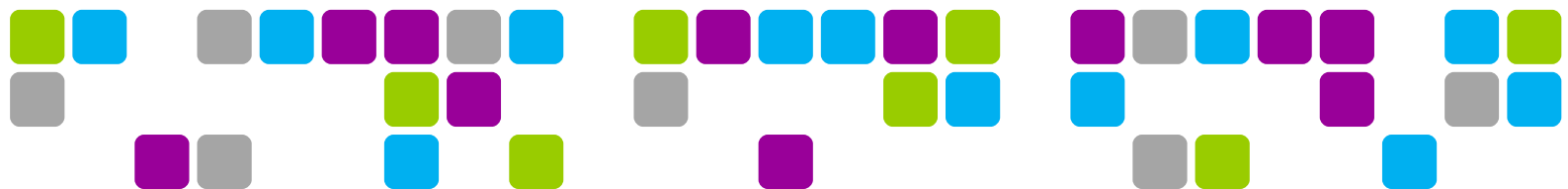


Fuente: ECV y elaboración propia.

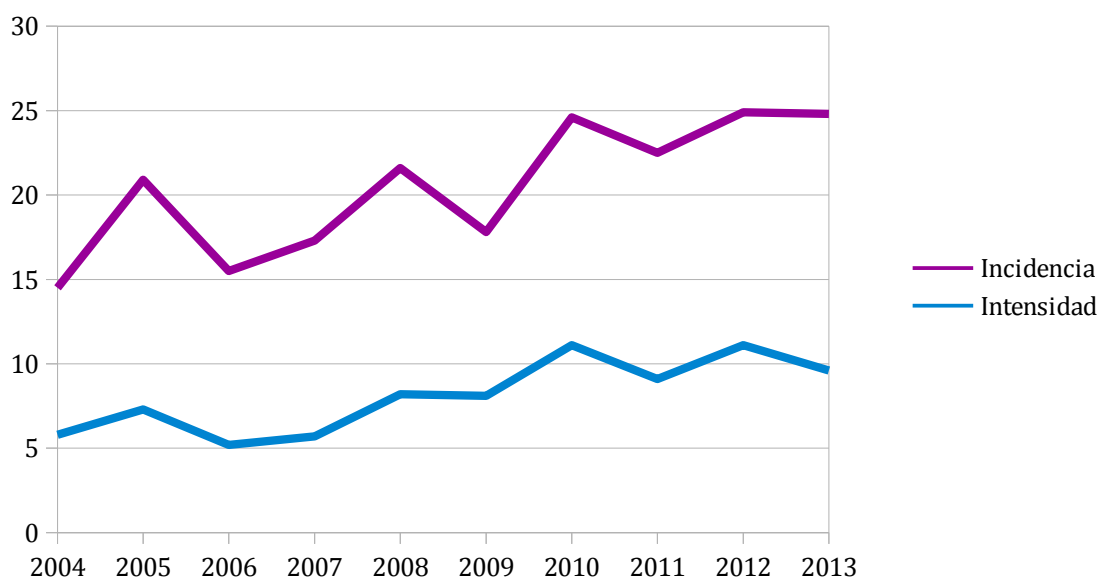
A continuación analizamos lacónicamente la evolución de la pobreza infantil en la CV. Como se advierte en el gráfico 8, la pobreza infantil se incrementa fuertemente, pasando de situarse en torno al 17% en el periodo precrisis a escalar al 25% en los últimos años. Es decir, pasa de encontrarse por debajo de la tasa de pobreza promedio a encontrarse claramente por encima. La evolución de la intensidad cualitativamente es similar a la incidencia, si bien cuantitativamente significa un agravamiento más agudo. De valores promedio ligeramente superiores al 5% al inicio del periodo se llega prácticamente a doblar desde la llegada de la Gran Recesión, contabilizando valores en torno al 10% en los últimos años.

La pobreza infantil muestra la cara más descarnada del empobrecimiento de la población. Por motivos obvios es un colectivo en el que su bienestar depende en su totalidad de los adultos, por lo que, desde un punto de vista ético es, si cabe, más perentorio revertir la situación. Adicionalmente, las investigaciones lideradas entre otros por James Heckman demuestran que una carencia de recursos en los primeros años de vida, es pernicioso para el conjunto del ciclo vital del individuo. Por lo tanto, la lucha contra la pobreza infantil (tanto por motivos éticos, como pragmáticos) debería ocupar un lugar preeminente entre los objetivos de las políticas públicas.





**Gráfico 8: Tasa de riesgo de pobreza e intensidad infantil en la CV**



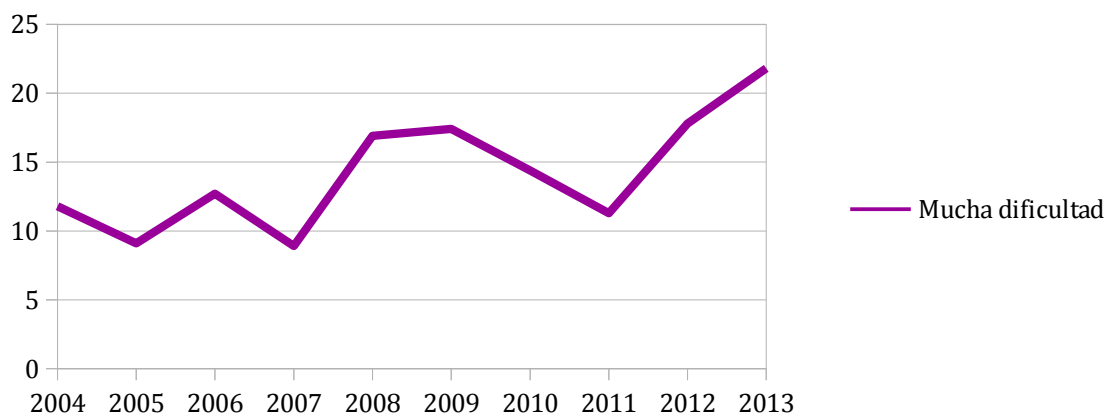
Fuente: ECV y elaboración propia.

Para finalizar, vamos a incursionar sucintamente en la privación en la CV. En el gráfico 9 se muestra el porcentaje de personas que tienen mucha dificultad para llegar a fin de mes. Esta es una variable clave para explicar el nivel de bienestar y satisfacción. Desde el inicio del periodo el porcentaje se dobla, acrecentándose de en torno al 10% a algo por encima del 20% en el 2013.





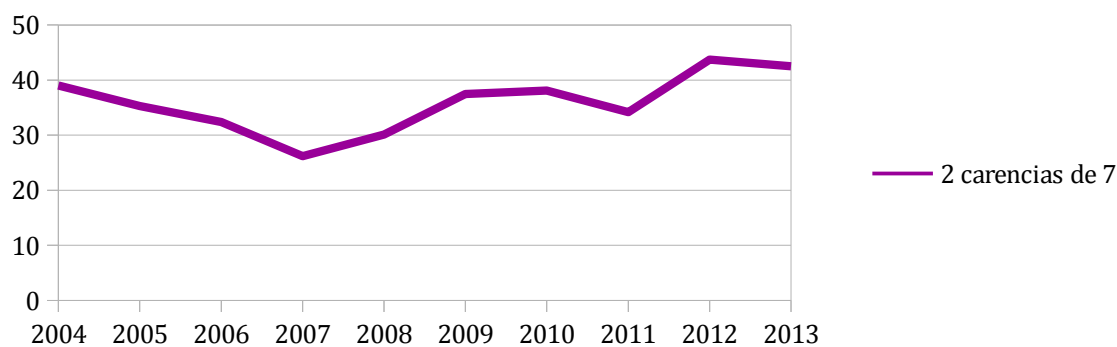
**Gráfico 9: Porcentaje de personas con mucha dificultad para llegar a final de mes en la CV**



Fuente: ECV y elaboración propia.

En el gráfico 10 se sustancia un indicador de privación sintético en el que se consideran aquellas personas que presentan al menos dos carencias de las siete consideradas (no poderse ir de vacaciones al menos una semana al año, no poder permitirse una comida de carne o pescado al menos dos veces a la semana, no poder mantener la vivienda con una temperatura adecuada, no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos, retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda, no poder permitirse un automóvil y no poder permitirse un ordenador personal). La Gran Recesión supone un claro punto de inflexión en la reducción de la privación experimentada desde el origen de la serie: el porcentaje de personas con al menos dos carencias crece desde el 26% hasta superar el 40% en los dos últimos años, con lo que se superan los valores alcanzados en el 2004.

**Gráfico 10: Porcentaje de personas con al menos 2 carencias de 7 en la CV**



Fuente: ECV y elaboración propia.



## Datos principales Comunitat Valenciana

**Tabla 1: Tasa de actividad en la CV.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>C. Valenciana</b>	60,36%	61,17%	60,78%	59,93%	60,14%	59,61%	59,82%
<b>Valencia</b>	61,92%	61,63%	61,15%	60,88%	61,14%	61,25%	60,48%
<b>Castellón</b>	62,08%	62,74%	62,63%	61,29%	60,12%	60,53%	60,24%
<b>Alicante</b>	57,63%	60,02%	59,68%	58,17%	58,77%	57,09%	58,79%

Fuente: Encuesta de Población Activa.

**Tabla 2: Tasa de paro en la CV.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>C. Valenciana</b>	8,94%	14,58%	22,09%	22,57%	24,83%	27,62%	27,15%
<b>Valencia</b>	7,85%	13,70%	21,41%	20,90%	23,94%	27,41%	25,43%
<b>Castellón</b>	7,05%	14,29%	21,18%	23,47%	25,85%	26,74%	27,33%
<b>Alicante</b>	11,23%	15,92%	23,36%	24,68%	25,76%	28,20%	29,48%

Fuente: Encuesta de Población Activa.

**Tabla 3: Tasa de paro juvenil en la CV.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>C. Valenciana</b>	20,22%	29,61%	41,40%	46,42%	53,41%	49,73%	58,69%

Fuente: Encuesta de Población Activa

**Tabla 4: Porcentaje de parados que llevan más de un año buscando empleo en la CV.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>C. Valenciana</b>	18,00%	17,70%	35,90%	49,80%	55,70%	56,80%	61,80%

Fuente: Encuesta de Población Activa.



**Tabla 5: Tasa de cobertura de prestaciones por desempleo en la CV.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>C. Valenciana</b>	59,01%	49,70%	62,61%	69,15%	58,66%	55,86%	51,87%
<b>Valencia</b>	64,00%	67,04%	68,82%	64,90%	57,87%	55,32%	53,05%
<b>Castellón</b>	69,19%	50,84%	71,91%	79,69%	67,54%	62,79%	56,17%
<b>Alicante</b>	53,95%	46,61%	58,51%	65,09%	55,41%	52,21%	49,25%

Fuente: IMSERSO.

**Tabla 6: Pensión contributiva media en la CV.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>C. Valenciana</b>	-	664,19	696,55	721,11	744,38	768,52	793,50
<b>Valencia</b>	-	690,43	724,34	750,38	774,72	800,43	826,84
<b>Castellón</b>	-	625,36	658,16	682,83	707,71	732,57	758,97
<b>Alicante</b>	-	635,98	665,45	687,40	708,05	729,15	751,01

Fuente: Boletín de estadísticas laborales.

**Tabla 7: Retraso pago de gastos relacionados con la vivienda en la CV.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>C. Valenciana</b>	6,10%	10,10%	13,50%	11,30%	7,10%	11,90%	-

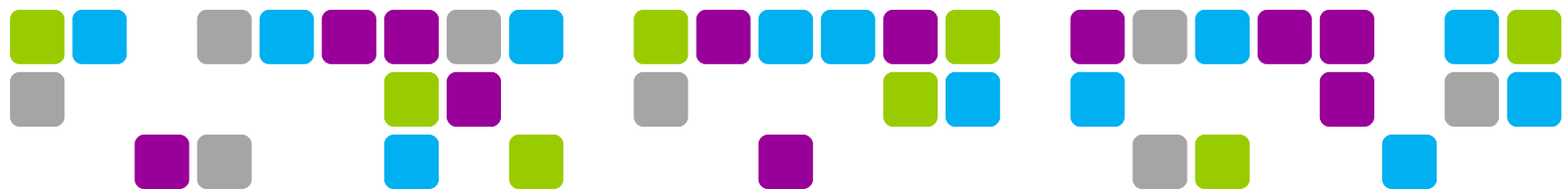
Fuente: Consejo General del Poder Judicial.

**Tabla 8: Ejecuciones hipotecarias en la CV.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>C. Valenciana</b>	5369	10591	16290	18102	14868	16157	11596
<b>Valencia</b>	2278	4127	6553	7509	6671	7371	5236
<b>Castellón</b>	455	1042	2120	2301	1926	1964	1873
<b>Alicante</b>	2636	5422	7617	8292	6271	6822	4487

Fuente: Consejo General del Poder Judicial.



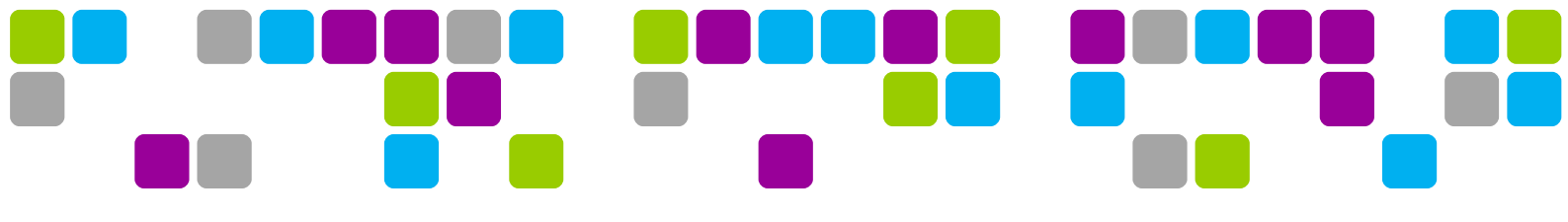


**Tabla 9: Personas beneficiarias de ayudas a la dependencia en la CV.**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>C. Valenciana</b>	-	25437	23439	36776	42960	42816	41752

Fuente: Imserso.





## Avance de resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales, 2013

Comité Técnico de la Fundación Foessa

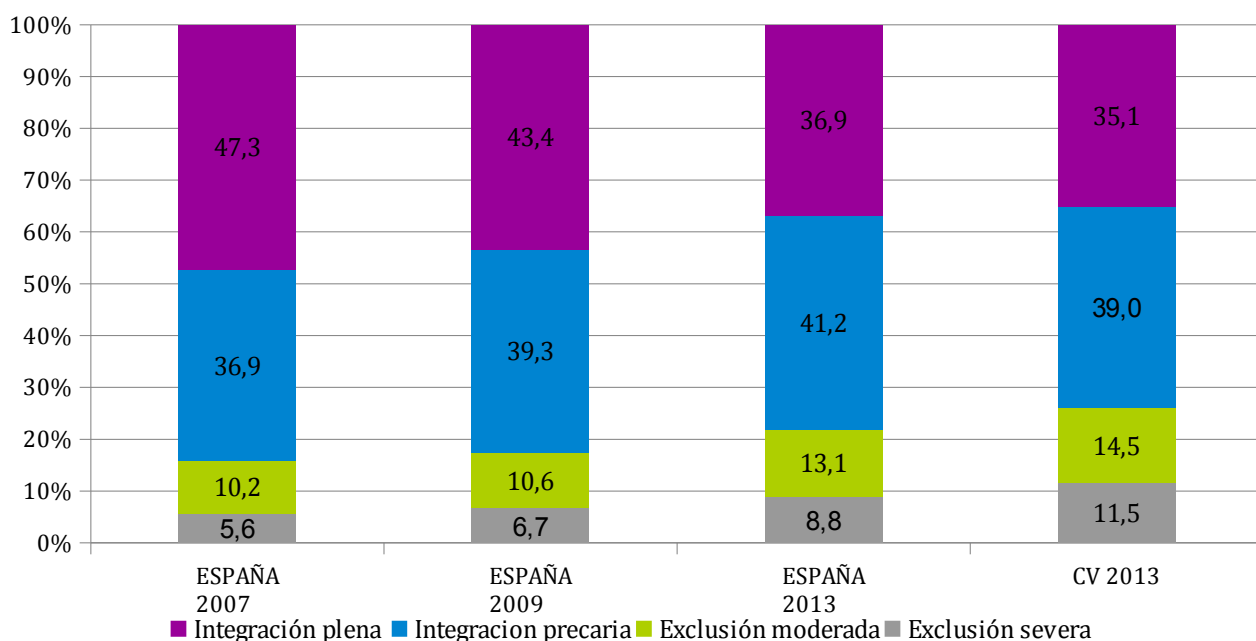
El empeoramiento de la situación social en España se manifiesta por un claro descenso de la proporción de hogares que se encuentran plenamente integrados. Este núcleo central de la sociedad española que llamamos integración plena, es ya una estricta minoría. Por el contrario, todos los espacios, desde la integración precaria o la exclusión moderada hasta la exclusión severa han aumentado significativamente.

En total, el espacio social de la exclusión social en España, que suponía el 15,8% de los hogares en 2007, ha aumentado casi 2 puntos en la primera etapa de la crisis (2009), y se ha intensificado notablemente después hasta el 21,9% de los hogares en 2013.

Si comparamos ahora la situación de integración social a escala estatal respecto a la situación encontrada a escala autonómica en 2013, vemos cómo los hogares situados en la Comunitat Valenciana se encuentran globalmente en una situación de mayor vulnerabilidad y exclusión (el 64,9% no están plenamente integrados frente al 63,1% en España). Así, el 14,5% de los hogares en la Comunitat Valenciana se sitúan en la exclusión moderada (1,4 puntos más por encima del total estatal) y el 11,5% en la exclusión severa (2,7 puntos porcentuales más). Asimismo, el peso de los hogares en la integración precaria es más reducido en 2,2 puntos porcentuales (39%).

El resultado de aplicar estos resultados al conjunto de hogares en España, que también ha crecido en este periodo en términos absolutos, es que un total de 3,8 millones de hogares están afectados en España por distintos procesos de exclusión social, lo que supone 1,2 millones más que en 2007, un crecimiento del 48%.

**Gráfico 1 : Evolución de los niveles de integración social en los hogares en España (2007-2013) y nivel de integración social en la Comunitat Valenciana en 2013 (%)**



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

Más preocupante todavía resulta la evolución de la exclusión severa tanto por la intensidad y acumulación de problemas que implica como por el aumento cuantitativo que ha experimentado: más de 1,5 millones de hogares se encuentran ya afectados por situaciones de exclusión severa, un 69,8% más que en 2007. La exclusión severa representa el 40,6% del total de la exclusión en España.

Por su parte, en la Comunitat Valenciana cerca de 495.000 hogares se ven afectados por procesos de exclusión social, es decir el 26% del total de los hogares. Dentro del espacio de la exclusión en la Comunitat Valenciana es de destacar los más de 218.000 de hogares (el 44,1% del total de la exclusión) que se encuentran en la exclusión severa.

En términos globales, mientras que la Comunitat Valenciana representa el 10,9% del total de los hogares en España, los hogares en exclusión social representan el 12,9% del total de los hogares excluidos en España.

La acumulación de problemas en distintas dimensiones de entre las analizadas aquí (empleo, consumo, participación política, educación, salud, vivienda, conflicto social y aislamiento social) ha crecido significativamente. No solo se ha producido



una extensión de todas estas problemáticas, sino que además, estas cada vez se acumulan más en los hogares afectados.

**Tabla 1: Estimación del número de hogares en España en situaciones de exclusión social (2007-2013) y en la Comunitat Valenciana en 2013**

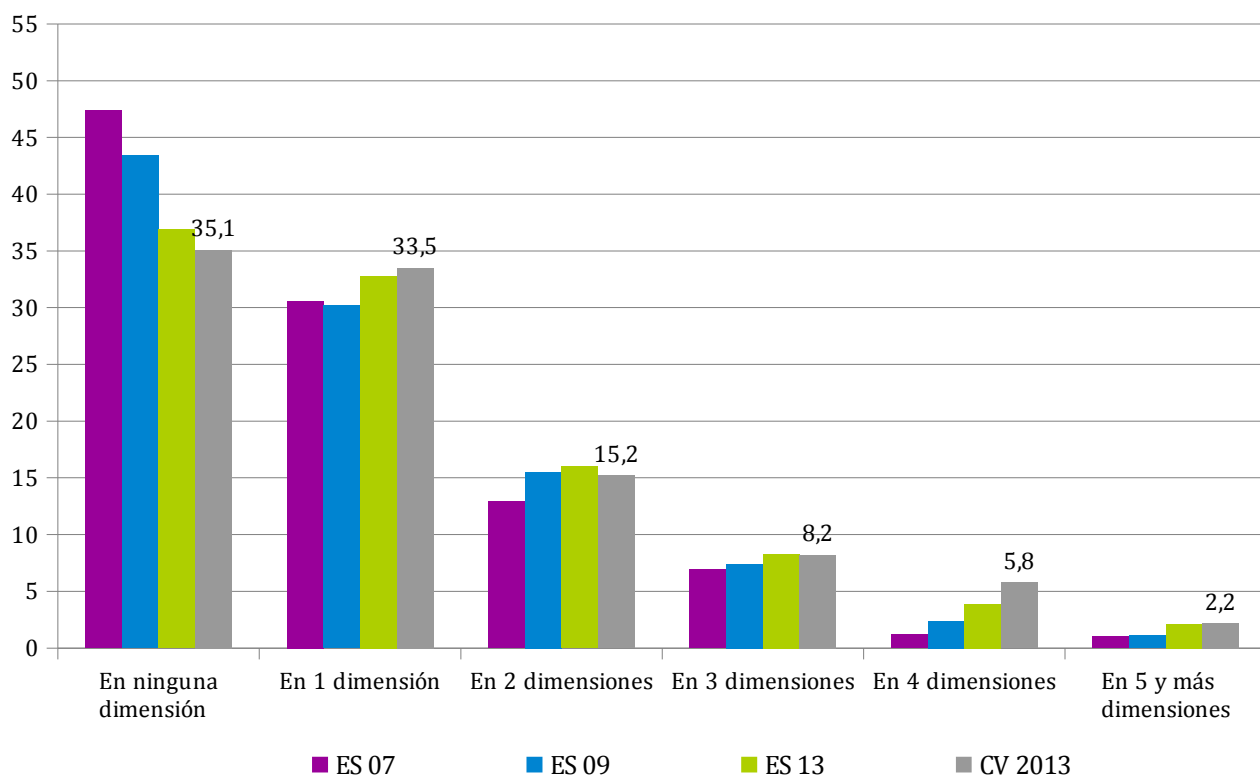
<b>Total exclusión social</b>				
	<b>España</b>			<b>CV</b>
	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2013</b>	<b>2013</b>
Total (miles)	16329	17121	17441	1899
Proporción excluidos (%)	15,8	17,2	21,9	26
Estimación excluidos (miles)	2580	2945	3820	494
Crecimiento respecto de 2007 (%)		14,1	48	
<b>Exclusión social severa</b>				
	<b>España</b>			<b>CV</b>
	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2013</b>	<b>2013</b>
Total (miles)	16329	17121	17441	1899
Proporción excluidos (%)	5,6	6,7	8,9	11,5
Estimación excluidos (miles)	914	1147	1552	218
Crecimiento respecto de 2007 (%)		25,5	69,8	

Fuente: EINSFF 2007,2009 y 2013.

En comparación con el conjunto de los hogares en España en 2013, vemos cómo la acumulación de problemas en distintas dimensiones es algo más visible entre los hogares situados en la Comunitat Valenciana. Concretamente, la proporción de hogares en la Comunitat Valenciana que se ven afectados por problemas en al menos 1 dimensión supera en 1,8 puntos (el 64,9% frente al 63,1%) la proporción encontrada entre el total de hogares en España. El 8% acumula problemas en 4 y más dimensiones, es decir 2 puntos más que el conjunto de hogares a escala estatal.



**Gráfico 2: Evolución de la distribución porcentual de los hogares en España (2007-2013) y de los hogares en la Comunitat Valenciana en 2013 según la presencia de problemas de exclusión social en diversas dimensiones.**



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

No cabe duda de que son los ámbitos del empleo, de la vivienda y de la salud los que más han aportado al aumento de la fractura social a escala estatal. Podría pensarse que en esto influye el número de indicadores de cada una de las dimensiones en las que se han definido. Sin embargo, la evolución temporal no deja lugar a dudas: la incidencia de los problemas de exclusión de empleo se multiplican por 2,5 y los de salud se duplican. Los problemas de vivienda que partían de un nivel relativamente elevado, se incrementan un 36%.

Asimismo, son los mismos ámbitos que predominan en la situación de exclusión social de los hogares situados en la Comunitat Valenciana, aunque se observen diferencias en los niveles de incidencia en comparación con el conjunto de hogares en España. Asimismo, cabe señalar la mayor incidencia del ámbito del consumo para los hogares situados en la Comunitat Valenciana en comparación con el total general.

De esta manera, el 40,4% de los hogares en la Comunitat Valenciana se ven afectados por problemas de exclusión del empleo (casi 1 punto más que el total





estatal), situación que se intensifica en los sectores de exclusión (el 86,6% frente al 80,9% en los hogares en exclusión severa).

**Tabla 2: Hogares en España (2007-2013) y hogares en la Comunitat Valenciana en 2013 por cada una de las dimensiones de la exclusión para el total de los hogares, para los hogares excluidos y para la exclusión social severa (%)**

Dimensiones de la exclusión	Total hogares				Hogares excluidos				Hogares en exclusión severa			
	España			CV	España			CV	España			CV
	2007	2009	2013	2013	2007	2009	2013	2013	2007	2009	2013	2013
Exclusión del empleo	15,9	23,7	39,5	<b>40,4</b>	43,3	62,2	70,5	<b>78,4</b>	44,1	77,9	80,9	<b>86,6</b>
Exclusión política	s.d.	s.d.	7,9	<b>9,7</b>	s.d.	s.d.	26,9	<b>37,3</b>	s.d.	s.d.	50,7	<b>59,6</b>
Exclusión de la educación	13,3	19,6	13,7	<b>10,1</b>	26,4	52	31,4	<b>26,6</b>	32,5	45,2	36,2	<b>36,2</b>
Exclusión de la vivienda	20,2	19,5	27	<b>26</b>	53,3	50,2	57,5	<b>62,4</b>	66,3	58,8	80,9	<b>79,7</b>
Exclusión de la salud	11,6	10,4	20,5	<b>17,2</b>	36,3	31,1	44,3	<b>38,7</b>	41,4	40,4	59,5	<b>60,7</b>
Conflicto social	5,1	6	6,6	<b>6,6</b>	30,5	19,5	17,1	<b>18,6</b>	40,9	24,5	23,2	<b>18,1</b>
Aislamiento social	7,8	6	5,8	<b>3,4</b>	14,7	12,3	10,8	<b>5,4</b>	21,8	14,9	13,2	<b>7,4</b>

Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

Por su parte, los ámbitos de la vivienda y de la salud muestran proporciones inferiores en el conjunto de los hogares situados en la Comunitat Valenciana frente al conjunto de hogares en España. No obstante, es de resaltar cómo los hogares excluidos en la Comunitat Valenciana sufren en mayor medida los problemas relacionados con la exclusión de la vivienda (el 62,4%), superando en 4,9 puntos los hogares excluidos en España. Asimismo, apuntar la mayor incidencia de la exclusión de la salud entre los hogares en exclusión severa en la Comunitat Valenciana (el 60,7%), 1,2 puntos porcentuales por encima del total estatal en esta misma situación.

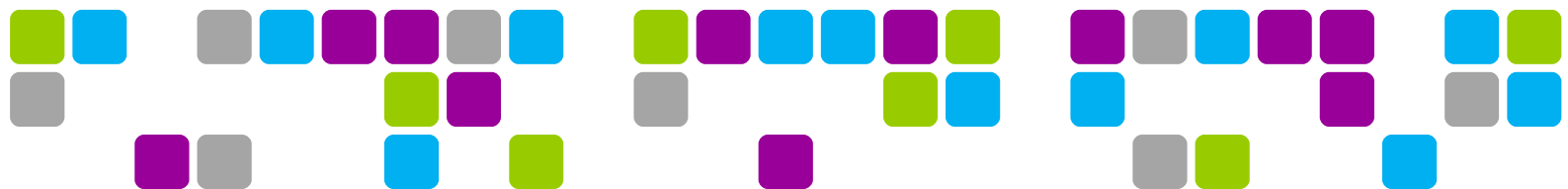
Por último, los problemas de conflicto social afectan algo más a los hogares situados en la Comunitat Valenciana en situación de exclusión social (18,6%), 1,5 puntos por encima de los hogares excluidos en España



**Tabla 3: Los 35 indicadores del Índice Sintético de Exclusión Social.**

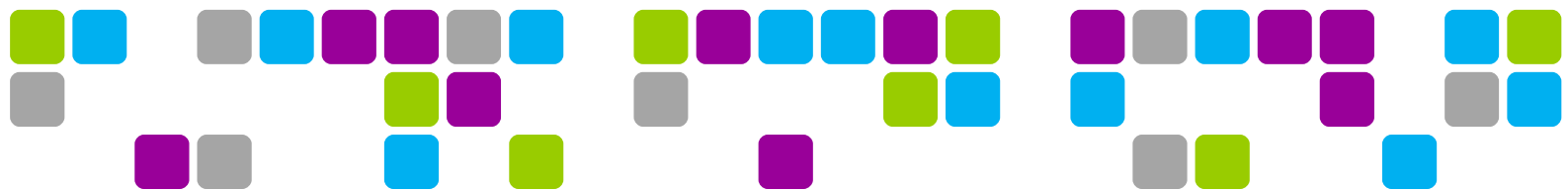
Ejes	Dlm.	Nº	Indicadores
ECONÓMICO	EMPLEO	1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más
		2	Hogares cuyo sustentador principal tiene empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante apoyo, vendedor ambulante marginal, empleadas hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón, reparto propaganda, mendicidad
		3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la seguridad social (empleo irregular)
		4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM
		5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año
		6	Hogares con todos los activos en paro
	CONSUMO	7	Pobreza extrema: ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente. Umbral estable en Euros constantes como media de los 3 años (2.891€ en 2007, 3.014€ en 2009 y 3.273€ en 2013)
		8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico) y que no puede permitírselo
POLÍTICO	POLÍTICA	9	Derecho de elegir a tus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años, de nacionalidad extracomunitaria (sin convenio de reciprocidad)
		10	Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana
	EDUCACIÓN	11	Hogares con menores de 3 a 15 años no escolarizados
		12	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 44 años, sin completar EGB, ESO o graduado escolar; de 45 a 64 años, menos de 5 años en la escuela (en 2009 y 2013 se incrementan los años transcurridos desde 2007 a cada tramo correspondiente)
		13	Hogares con alguna persona de 65 o más que no sabe leer y escribir o no han ido a la escuela
	VIVIENDA	14	Infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar
		15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.
		16	Humedades, suciedad y olores
		17	Hacinamiento grave (< 15m <sup>2</sup> /persona)
		18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente)
		19	Entorno muy degradado
		20	Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar
		21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos vivienda < umbral pobreza extrema con umbral estable)
	SALUD	22	Alguien sin cobertura sanitaria
		23	Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora
		24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria
		25	Hogares con personas dependientes (que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben
		26	Hogares con enfermos, que no han usado los servicios sanitarios en un año
		27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos





<b>CONFLICTO SOCIAL</b>	<b>CONFLICTO SOCIAL</b>	28	Alguien el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años
		29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas
		30	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego
		31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja
		32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales)
	<b>AISLAMIENTO SOCIAL</b>	33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad
		34	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos
		35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres





## B. Profundizamos

# Indicadores sociales de la Comunitat Valenciana y gestión presupuestaria de la Generalitat

Isidro Antuñano y Víctor Fuentes

### 1. Introducción

La Generalitat Valenciana se encuentra en la actualidad en medio de un intenso proceso de recortes presupuestarios, que es la consecuencia inevitable de un largo período previo de descontrol económico. Este descontrol fue ocultado durante años por medio de diversas decisiones políticas de carácter contable, pero ha acabado por revelarse en su magnitud real al desinflarse la burbuja inmobiliario-financiera y al colapsar el recurso de la Generalitat al endeudamiento en los mercados financieros.

Casi todas las comunidades autónomas, y entre ellas la valenciana, reclaman de la Administración estatal un aumento de su financiación basándose en una valoración insuficiente inicial de los costes reales de prestación de los servicios que tienen transferidos. En el caso de la Comunitat Valenciana, es cierto que ésta se ha situado en los últimos lugares en cuanto a financiación autonómica per cápita. Pero no es menos cierto que en esta Comunidad se ha seguido también una política irreflexiva de reducciones tributarias (por ejemplo, en los impuestos de Patrimonio, Sucesiones y Donaciones), y una gestión recaudatoria e inspectora manifiestamente mejorable.

Sea como fuere, la reducción de la solvencia de la Generalitat Valenciana le está conduciendo a retrasar al máximo sus pagos (recordemos el ejemplo de los grandes retrasos en el pago de la deuda farmacéutica, duramente criticados por el sector), recortar programas de gasto social como los de atención a la dependencia, y reducir a un mínimo la inversión que asegura el crecimiento económico y social a medio y largo plazo.





## 2. Indicadores sociales de la Comunitat Valenciana

La mayoría de los indicadores sociales, comparando los de la Comunitat Valenciana respecto a los del conjunto de España, muestran una debilidad muy preocupante de la Comunitat Valenciana. Se trata de indicadores estándar, publicados en su propia web por el Instituto Valenciano de Estadística (su última actualización corresponde a mayo de 2014), y que abarcan, entre otras, las áreas de educación, sanidad y bienestar social, que son las que nos interesan para el presente análisis.

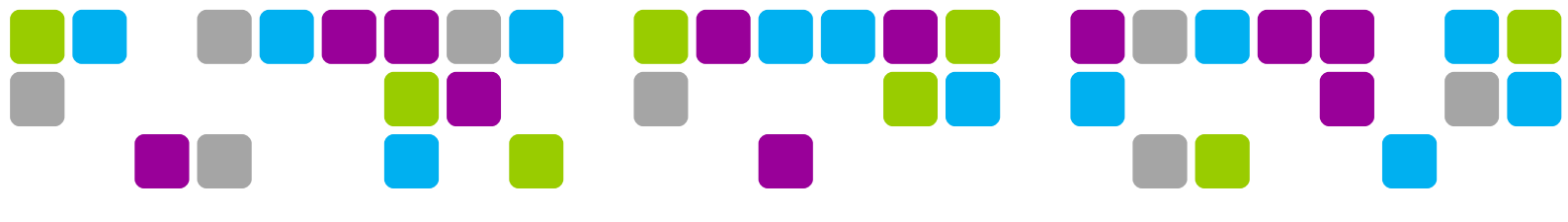
En materia de **educación**, los indicadores destacan los malos resultados valencianos en cuanto a la tasa bruta de graduación en Educación Secundaria Obligatoria, ESO, que se define como la relación en porcentaje entre el número de chicos y chicas que obtienen el título de la ESO y el alumnado total matriculado a comienzo del curso en el último año de esa etapa escolar. Esta tasa es en la Comunitat Valenciana inferior a la media estatal en el último curso disponible 2010-2011 (alcanza un 57,3% en chicos y un 71,2% en chicas en la Comunitat Valenciana, frente al 68,8% y 79,7%, respectivamente, a escala estatal).

Es más, entre los cursos 2004-05 y 2009-10, la tasa de graduación de los chicos valencianos apenas mejoró en 1,2 puntos, cuando la media de chicos españoles mejoró en 5,1 puntos; y las chicas valencianas vieron disminuir su tasa de graduación en 1,2 puntos, cuando la media de las chicas españolas mejoró en 2,2 puntos.

Lo mismo sucede en cuanto a la obtención del título de bachiller, en el que chicos y chicas de la Comunitat Valenciana, con un 35,3% y un 51,4% de graduación, respectivamente, se sitúan con tasas de éxito inferior a las medias estatales (41,6% para chicos y 56,1% para chicas). En cuanto a los ciclos formativos de grado medio, incluyendo la Formación Profesional inicial, los chicos valencianos se sitúan ligeramente por debajo de la tasa de graduación de los chicos españoles en su conjunto (17,7% frente a 18%), mientras que las chicas valencianas, con un 23,9%, mejoran en algo más de cuatro puntos la tasa media de graduación de las chicas españolas.

En la educación superior (ciclos formativos de grado superior, antiguas diplomaturas e ingenierías técnicas, y antiguas licenciaturas e ingenierías superiores), las diferencias en las tasas de graduación son más reducidas, aunque dichas tasas resultan, en el caso valenciano, inferiores por lo general a la media española (excepto en el caso de las chicas que estudian ciclos formativos de grado superior, que presentan un rendimiento algo superior a la media).

Los datos anteriores concuerdan con un sistema productivo que, en el caso valenciano, emplea proporcionalmente más a personas sin estudios terminados o



solo con estudios primarios, que alcanzan un 41,6% del total de personas activas, cuando la media española es de un 37,1%. Como resultado, tendremos un menor nivel de productividad aparente del trabajo respecto de la media española, con las consecuencias sociales correspondientes que de ello se derivan.

¿Qué explica los malos datos relativos de la Comunitat Valenciana en materia educativa, cuando la población que cursa estudios en la Comunitat supone el mismo porcentaje que en el resto de España, mantiene de media los mismos años de escolarización que el conjunto del Estado, y tiene una distribución por edades y niveles educativos casi idéntica a la media?

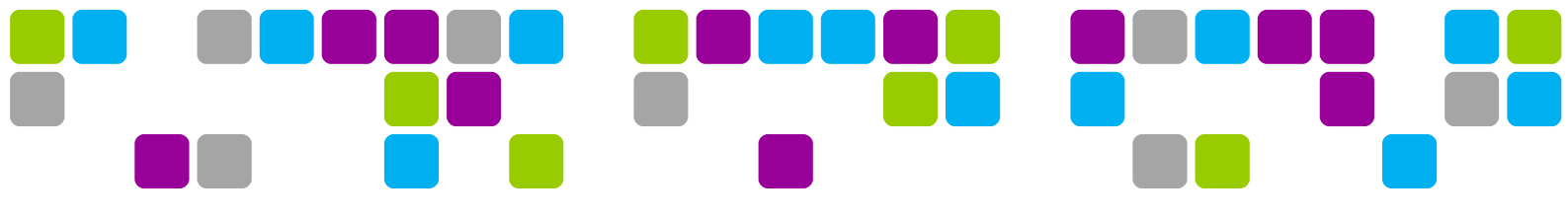
Una respuesta que se suele argumentar para explicar unas tasas de abandono y fracaso escolar valencianas superiores a la media estatal es la existencia de una mayor tasa de actividad valenciana. Así, en el año 2007, la tasa de actividad de la Comunitat Valenciana alcanzaba un 60,1%, más de un punto por encima del 58,9% de media en España. Sin embargo, este diferencial de actividad se ha reducido sustancialmente: en 2013 es de solo tres décimas a favor de la Comunitat Valenciana, e incluso en 2012, la tasa de actividad de esta región, con un 59,8%, se encontraba en un nivel ligeramente inferior al 60% del conjunto de España en ese año.

Se ha de tener en cuenta, además, que la tasa de paro de la Comunitat Valenciana en 2013, con un 28,6% de la población activa, superaba en 2,2 puntos a la tasa de paro estatal. Así pues, carece ya de sentido “explicar” un menor rendimiento educativo valenciano por una mayor inserción laboral valenciana que la crisis económica ha venido a desbaratar.

Veamos otras respuestas más cercanas a la realidad del problema señalado. El gasto público en educación, en proporción al PIB de la Comunitat Valenciana, ha caído del 5,0% en 2009 al 4,5% en 2012, y ello en un período de crisis que afecta negativamente al PIB, esto es, al denominador del indicador. Los centros educativos privados son un 37% del total de centros de la Comunitat Valenciana, un grado de privatización que es superado solo por Madrid y el País Vasco. Los centros educativos públicos existentes en la Comunitat Valenciana son en el curso 2012-2013 un 9% del total de centros públicos en España, mientras que los centros privados alcanzan un 11% del total de centros privados en España. Las redes públicas valenciana y española presentan unos datos de alumnos por profesor muy similares (11,0 en la Comunitat Valenciana, y 11,1 en España); mientras que en la enseñanza privada la media de alumnos por profesor es de 17,3 en la Comunitat Valenciana, frente a 15,2 en la media estatal.

En materia de **sanidad**, la Comunitat Valenciana presentaba en 2011 un 11,6% de las tarjetas sanitarias totales expedidas por el Sistema de Salud en España (el mismo porcentaje, por cierto, que en 2007). Sin embargo, la Comunidad suponía en ese mismo año un 9,9% del gasto sanitario de España (un 9,3% en 2007), con lo





que el gasto sanitario valenciano por tarjeta resultaba inferior en un 13,9% al de la media estatal de 2011.

Para hacer frente a la mayor demanda de servicios sanitarios que se deriva de las tarjetas anteriores, la Comunitat Valenciana disponía en 2011 de 856 centros sanitarios (un 8,9% de las áreas de salud de España, un 9,1% de los centros de salud, y tan solo un 5,6% de los consultorios locales). La conclusión a la que se llega es muy sencilla: si se tiene un 11,6% de las tarjetas, pero solo un 9,9% del gasto sanitario y un 6,5% de los centros sanitarios, la consecuencia es obvia: menos gasto sanitario por persona, más tarjetas por centro y más tarjetas por cada profesional sanitario implican una mayor masificación sanitaria. Por ejemplo, para un índice medio español de 100, el personal de medicina de familia soportaba, en 2011, en la Comunitat Valenciana una carga de tarjetas de 112, el personal de enfermería un 111 y el personal administrativo un 115. Tan solo en pediatría se obtiene un índice de 94, inferior a la media española.

Una de las consecuencias que se derivan de todo ello es la tendencia a sustituir en la Comunitat Valenciana una menor calidad de la atención sanitaria personalizada por una mayor facturación farmacéutica: en el año 2012 la Comunitat Valenciana absorbía un 12,3% del gasto farmacéutico total de España por medio de recetas oficiales (ratio que en 2008 era del 13%). Y ello, claro está, supone un mayor gasto presupuestario por este concepto, y unas tensiones de liquidez muy considerables.

Pasando de los indicadores educativos y sanitarios a los indicadores de **bienestar** y de malestar social, los datos disponibles acerca de la tasa de privación material señalan en la Comunitat Valenciana en 2012 un porcentaje del 21,2% de la población, justamente el mismo porcentaje que en 2004. Esta tasa supera en más de tres puntos a la tasa del conjunto de España, que era en 2012 del 17,9% (un 18,7% en 2004). Las tasas de privación material muestran el porcentaje de personas que viven en hogares en los que se producen simultáneamente distintos problemas de la vida cotidiana, como dificultades para pagar la hipoteca de la vivienda, para pagar los recibos de los servicios básicos, para comer carne o pescado con una frecuencia mínima, para poder disfrutar de una semana anual de vacaciones fuera del domicilio familiar, etc.

Durante la etapa de expansión previa a la crisis actual, las tasas de privación material fueron disminuyendo hasta situarse en el año 2007 en un mínimo del 13% en la Comunitat Valenciana y en un 13,3% para el total de España. He aquí otro dato de referencia, que muestra el rápido deterioro de este indicador en los años posteriores de crisis y muy en particular en la Comunitat Valenciana. Además hay que señalar, que lo mismo sucede con el indicador de la privación material severa (situación que se da cuando la frecuencia acumulada de los problemas anteriores aumenta), que en 2012 afectaba a un 7,1% de la población española y a un 7,9% de la población valenciana.



Otros tres indicadores adicionales muestran el elevado nivel de precarización social de una buena parte de la sociedad valenciana en los últimos años. La tasa de cobertura del desempleo (porcentaje de personas desempleadas que perciben alguna prestación de desempleo) era en 2012 del 59,6% en la Comunitat Valenciana, seis puntos menos que el 65,6% del total de España. La pensión contributiva media mensual era en ese año de 762,5 euros en la Comunitat Valenciana, frente a 829,8 euros en España (se arrastra aquí el efecto acumulado en el tiempo de aquella menor productividad aparente del trabajo antes citada). La Comunitat recibía en 2012 tan solo un 8,5% de las pensiones asistenciales no contributivas concedidas en España, cuando en 2008 recibía un 10%.

Así son las cosas, los datos muestran claramente una amplia serie de deficiencias estructurales de la Comunitat Valenciana en la mayor parte de los indicadores educativos, sanitarios y de bienestar social; deficiencias que se han venido agravando considerablemente en los años de la crisis actual. Veremos en el siguiente apartado hasta qué punto la gestión presupuestaria de la Generalitat ha contribuido a ello.

### 3. La gestión presupuestaria de la Generalitat en el área social

Los presupuestos iniciales de gastos de la Administración de la Generalitat Valenciana (cuadro 1) experimentaron un descenso absoluto en dos ejercicios: en 2011, con una caída del 4,7% respecto de 2010; y en 2013, con un recorte del 9,3% frente al año 2012. Para 2014, el presupuesto prevé una recuperación espectacular del gasto, con un 25,4% de aumento sobre 2013; aunque, como luego veremos, las diferencias entre presupuestos iniciales, presupuestos definitivos y presupuestos realmente ejecutados son tan amplias que no es posible asegurar el cumplimiento efectivo de los presupuestos iniciales de 2013 y 2014.

**Cuadro 1: Presupuestos iniciales de la Administración de la Generalitat Valenciana. Gastos. Millones de euros, y %.**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Generalitat Valenciana	13.828,2	14.286,8	14.392,8	13.713,6	13.754,7	12.794,9	16.034,9
2. Conselleria de Educación	4.072,1	4.217,7	4.435,7	4.273,5	4.537,7	3.997,9	4.010,3
3. Conselleria de Sanidad	5.454,5	5.660,0	5.720,3	5.515,3	5.492,5	4.964,0	5.374,5
4. Conselleria de Bienestar Social*	552,8	592,1	672,4	673,4	997,6	691,3	703,8
5. Educación + Sanidad + B. Social	10.079,4	10.469,8	10.828,4	10.462,2	11.027,8	9.653,2	10.088,6
6. Cociente entre filas 5 y 1, en %	72,9	73,3	75,2	76,3	80,2	75,4	62,9

Fuente: Sindicatura de Cuentas e Intervención General de la Generalitat Valenciana. \*:En 2012, Conselleria de Justicia y Bienestar Social.

Dentro de los presupuestos iniciales, el “gasto social” se entiende como la suma de gastos en las Consellerias de Educación, Sanidad, y Bienestar Social, Consellerias cuyas competencias varían en algunos años, lo que en algún caso dificulta el análisis). Este “gasto social” aumenta su porcentaje respecto del gasto total de la





Generalitat entre los años 2008 y 2012, debido a que la naturaleza del gasto social resulta muy inelástica a corto plazo, por lo que los recortes presupuestarios en las Administraciones Públicas suelen concentrarse en una primera etapa en otros programas de gasto. Sin embargo, en 2013 se asiste ya a un recorte importante en el presupuesto inicial del gasto social acumulado, cuyo porcentaje del total empieza a descender, agudizándose este descenso del ratio en 2014 (10 puntos menos en el período).

Los presupuestos definitivos (Cuadro 2) son los que resultan de sumar o restar a los presupuestos iniciales las distintas modificaciones aprobadas a lo largo de un ejercicio, a medida que surgen nuevos ingresos no previstos, cambian las prioridades de gestión, se hacen evidentes ciertas restricciones externas, etc.

Hasta 2011, el aumento medio de los presupuestos definitivos sobre los iniciales era alrededor de un 10% en la Generalitat Valenciana, pero en 2012 se asiste a un aumento del 32,6%, que se explica fundamentalmente por el afloramiento presupuestario de un gasto efectivo en sanidad y en otros programas de gasto que en años anteriores carecía de reconocimiento presupuestario. Tal afloramiento es una exigencia legal de la Administración Central del Estado, que trata así de que se conozcan el déficit y la deuda reales de todas y cada una de las distintas administraciones públicas para llegar a cumplir las exigencias de la Unión Europea en esta materia, exigencias a las que se condicionaba la financiación exterior que España ha necesitado para hacer frente a la crisis. En términos de presupuestos definitivos, las Consellerias sociales suponen en conjunto una proporción del gasto total más estable, que oscila en torno al 73-74%.

**Cuadro 2: Presupuestos definitivos de la Administración de la Generalitat Valenciana. Gastos. Millones de euros, y %.**

	2008	2009	2010	2011	2012	Enero-nov.2013
1. Generalitat Valenciana	14.117,7	15.942,2	15.914,4	15.165,2	18.236,4	13.914,2
2. Conselleria de Educación	3.993,1	4.525,6	4.458,3	4.231,3	4.838,0	4.041,9
3. Conselleria de Sanidad	5.977,5	6.422,0	6.436,9	5.814,3	7.523,2	5.781,4
4. Conselleria de Bienestar Social*	554,1	695,1	772,6	773,0	1.147,7	705,3
5. Educación + Sanidad + B. Social	10.524,7	11.642,7	11.667,8	10.818,6	13.508,9	10.528,6
6. Ratio 5/1, en porcentaje	74,5	73,0	73,3	71,3	74,1	75,7

Fuente: Sindicatura de Cuentas e Intervención General de la Generalitat Valenciana. \*:En 2012, Conselleria de Justicia y Bienestar Social.

Las obligaciones reconocidas por la Generalitat Valenciana, esto es, los gastos públicos ejecutados efectivamente para los que existía consignación presupuestaria suficiente, se presentan en el Cuadro 3, tanto para el conjunto de la Administración autonómica como para las Conselleria *sociales* más relevantes.

**Cuadro 3: Presupuestos de la Generalitat Valenciana. Obligaciones reconocidas. Millones de euros, y %.**

	2008	2009	2010	2011	2012	Enero- Noviembre 2013
1. Generalitat Valenciana	13.727,5	15.234,5	14.736,2	14.355,1	16.974,4	11.760,8
2. Conselleria de Educación	3.979,5	4.487,7	4.362,5	4.210,1	4.498,2	3.336,7
3. Conselleria de Sanidad	5.916,2	6.363,4	6.316,1	5.801,9	7.430,9	5.265,1
4. Conselleria de Bienestar Social*	517,5	632,0	704,2	731,0	1.084,3	627,6
5. Educación + Sanidad + Bienestar Social	10.413,2	11.483,1	11.382,8	10.743,0	13.013,4	9.229,4
6. Ratio 5/1, en porcentaje	75,9	75,4	77,2	74,8	76,7	78,5

Fuente: Sindicatura de Cuentas \*En 2012, Conselleria de Justicia y Bienestar Social.

Del Cuadro 3 se desprende, en primer lugar, la reducción en cifras absolutas del gasto público de la Administración de la Generalitat en 2010 y 2011, con descensos interanuales del 3,3% y el 2,6%, respectivamente, en el gasto total, y del 0,9% y el 5,6% en el gasto social. Por su parte, en 2012, el gasto social agregado crece en un 21,1%, por la razón expuesta anteriormente, lo que hace crecer el gasto total de la Administración en un 18,2%. Los datos finales para 2013 deberán confirmar o no el cambio de ritmo de 2012 (el cuadro incorpora solo la información disponible a 30 de noviembre de 2013)

Una vez reconocida la obligación correspondiente, la Generalitat Valenciana procede al pago de la misma con mayor o menor rapidez según la liquidez de que disponga. En el período considerado en el Cuadro 4, el volumen de pagos cae en valores absolutos nominales (sin tener en cuenta la inflación) en los años 2010 y 2011, para recuperarse en 2012, a raíz de la puesta en marcha por el Gobierno de España de varios mecanismos extraordinarios de financiación a los que se podían acoger tanto las comunidades autónomas como las corporaciones locales.

Se observa que en los años 2008-2011 se produce un ratio de pagos en gasto social respecto del gasto total que se sitúa alrededor del 80% (con un descenso en 2012) superando los ratios anteriores de los presupuestos iniciales, los presupuestos definitivos y de las obligaciones reconocidas. La explicación se encuentra en el carácter altamente intensivo en trabajo (gastos de personal) y en gastos de funcionamiento del gasto social: las dilaciones excesivas en este tipo de pagos generarían una visible reducción de la calidad de los servicios a la ciudadanía y una considerable alarma social.



**Cuadro 4: Presupuestos de la Generalitat Valenciana. Pagos. Millones de euros, y %.**

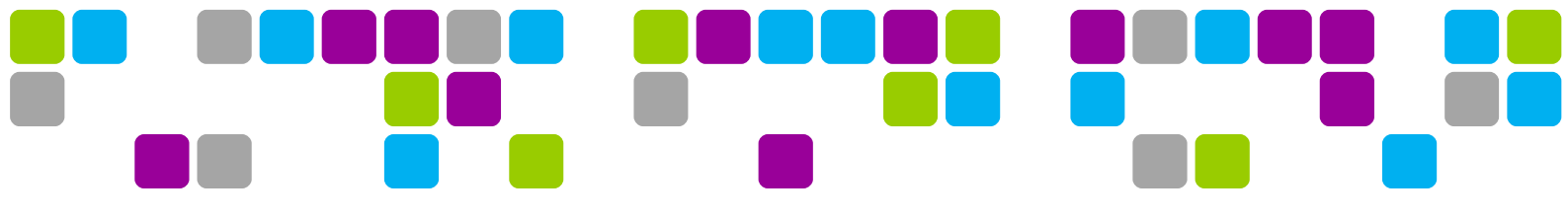
	2008	2009	2010	2011	2012	Enero-noviembre 2013
1. Generalitat Valenciana	11.797,0	13.101,0	12.735,9	11.875,2	14.532,5	8.709,2
2. Conselleria de Educación	3.795,9	4.252,2	4.030,9	3.752,5	3.871,6	2.729,9
3. Conselleria de Sanidad	5.253,1	5.677,9	5.590,0	5.127,5	6.631,4	3.819,3
4. Conselleria de Bienestar Social*	386,4	482,9	586,7	522,8	820,3	311,5
5. Educación + Sanidad + B. Social	9.435,4	10.413,0	10.207,6	9.402,8	11.323,3	6.860,7
6. Ratio 5/1, en porcentaje	80,0	79,5	80,1	79,2	77,9	78,8

Fuente: Sindicatura de Cuentas \*En 2012, Conselleria de Justicia y Bienestar Social.

## 4. La ocultación deliberada del gasto público real y del déficit público

Como se muestra en estas cifras, una buena parte del gasto real en educación y sanidad (menos visible en bienestar social, entre otras cosas por la manifiesta dejación de funciones y el retraso en la tramitación de los expedientes de reconocimiento de discapacidad a efectos de la Ley de Dependencia) ha sido ocultada por la Generalitat Valenciana a lo largo de los últimos quince años, lo que ha impedido reconocer la magnitud real del déficit público anual y su acumulación en el tiempo. Mientras la expansión económica general fue generando ingresos contables suficientes, el descontrol en el gasto público se expresaba habitualmente en forma de una tensión creciente de tesorería y de una liquidación con déficit del presupuesto no financiero que conllevaba el recurso, año tras año, a un endeudamiento creciente. Cuando todo ello ya no ha sido suficiente, se han tenido que instrumentar sucesivos programas de reconocimiento extraordinario de gastos, financiados por fondos estatales *ad hoc*, que, a cambio, obligaban al gobierno autonómico a importantes compromisos de recorte acelerado del nuevo gasto público. Veamos algunos casos.

La diferencia entre el gasto sanitario efectivamente generado y el gasto sanitario reconocido en el presupuesto por la Generalitat ha ido creciendo hasta situarse en 2012 en nada menos que 2.221,2 millones de euros. En efecto, en su informe sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio 2012, la Sindicatura de Cuentas explica que “por primera vez, la Cuenta de la Administración recoge en el pasivo del balance (cuentas 409 y 411) la totalidad de las deudas por obligaciones no reconocidas en el presupuesto de la Conselleria de Sanidad, que ascienden a un importe conjunto de 2.221,2 millones de euros”. La magnitud del desajuste es enorme: en 2012, el gasto sanitario oficialmente reconocido en presupuestos (o sea, la cifra de obligaciones reconocidas) es de 7.430,9 millones de euros, cuando



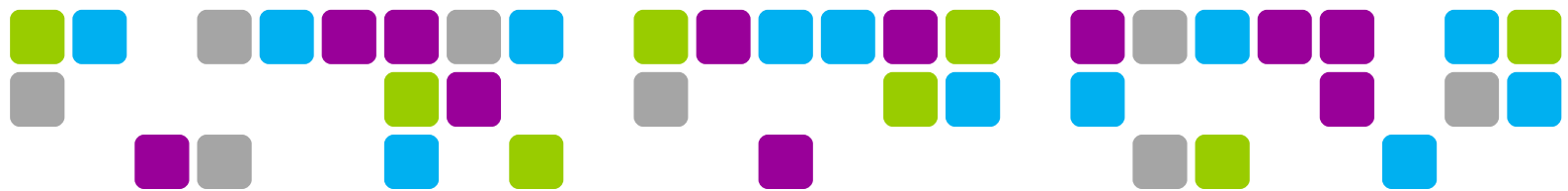
existe otro gasto adicional, contabilizado en el balance pero no reconocido en el presupuesto, que asciende a casi un tercio del gasto oficial. Esta constatación reduce la veracidad del Presupuesto, de la Generalitat Valenciana en su conjunto y dificulta y retrasa la toma de decisiones importantes: aumentar los ingresos o recortes del gasto público.

Finalmente, las empresas a las que se debe esa enormidad de gasto sanitario no reconocido querían cobrar, y lo han conseguido adhiriéndose a los mecanismos extraordinarios de pagos a proveedores articulados por el Gobierno de España para tratar de regenerar la confianza mundial en las cifras públicas de gasto y deuda de España. Al respecto, la Sindicatura de Cuentas destaca en su informe de 2012 que “de la Conselleria de Sanidad destaca el expediente iniciado por la directora gerente de la Agencia Valenciana de la Salud el 7 de septiembre de 2012 por importe de 1.748,7 millones de euros, a favor de las empresas que se han adherido al mecanismo extraordinario de pagos, indicando que los servicios, entregas o prestaciones se realizaron de conformidad. En la misma fecha, dicho órgano acuerda, además, la apertura de expediente informativo para la incoación del expediente de determinación de responsabilidades de las personas que hayan intervenido en la gestión y autorización de las obligaciones antes citadas. A la fecha de redactarse este Informe no constaba la justificación documental sobre la evolución o resolución de este expediente de depuración de responsabilidades”.

No es el único caso. El gasto real en materia de educación ha sido sistemáticamente diferido en la Generalitat Valenciana, traspasando a la empresa pública CIEGSA el gasto en la construcción de nuevos centros educativos, y avalando la propia Generalitat a esta empresa. De este modo se dejaba sin reconocimiento presupuestario este gasto y se podía presumir, sin fundamento, de unas liquidaciones presupuestarias “positivas”.

Finalmente, toda esta “ingeniería contable” (al igual que su homónima “ingeniería financiero-inmobiliaria) citando de nuevo a la Sindicatura de Cuentas, “en las cuentas anuales de CIEGSA del ejercicio 2012, que han sido aprobadas por el socio único, la Generalitat, y fiscalizadas de conformidad por la Intervención General de la Generalitat y la Sindicatura de Cuentas, figura dentro de “Clientes, empresas del grupo” la cantidad de 2.508,3 millones de euros como saldo pendiente de cobro de la Generalitat en concepto de bienes entregados al amparo del convenio, recibidos de conformidad por la Conselleria de Educación”. Para intentar solucionar esto el artículo 29 del Decreto Ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat, contempla la extinción de CIEGSA, tras la incorporación de sus acciones y la cesión global de su activo y pasivo a favor de la Entidad de Infraestructuras de la Generalitat. Se trata de un cambio de entidad que no soluciona el problema de fondo.





Y así sucesivamente: citando de nuevo a la Sindicatura de Cuentas, “la contabilización de los convenios con la Feria de Muestras Internacional y con las universidades públicas supondría un pasivo adicional de 783,5 millones de euros”. De nuevo deudas que no se reconocen, que no se pagan, y que centrifugan hacia otras entidades públicas los problemas financieros de la Generalitat.

Otra faceta del desaguado financiero de la Generalitat Valenciana es el crecimiento disparado de los compromisos de gastos con cargo a ejercicios posteriores, o sea, los gastos que ya se han producido pero para los cuales se ha pactado con los acreedores que deberán aflorar y sustanciarse en los presupuestos de años sucesivos. Según los informes anuales de la Sindicatura de Cuentas acerca de las cuentas de la Generalitat Valenciana, a finales de 2008, la Generalitat Valenciana tenía más de 25.449 millones de euros en esta situación, mientras que a finales de 2012 se había alcanzado ya la cifra de 38.986 millones de euros. Si el lector tiene la paciencia de volver a echar un vistazo al Cuadro 1, observará que los compromisos de 2012 de gastos con cargo a ejercicios posteriores suponían más de dos veces las obligaciones reconocidas en ese mismo año, con lo que el margen financiero para los gestores públicos de los próximos años se encuentra prácticamente agotado.

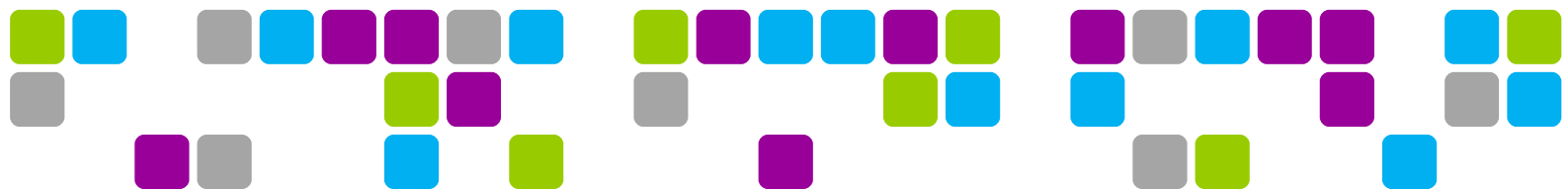
## 5. Conclusiones

La Generalitat Valenciana presenta una mayoría de indicadores sociales (en los ámbitos de la educación, la sanidad y el bienestar social) que se sitúan por debajo de los correspondientes a la media de España; ya sea en graduación de sus estudiantes no universitarios, en tarjetas sanitarias por personal facultativo, en el importe medio de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, en la proporción de pensiones no contributivas, o en la ratio de personas en situaciones de privación material. Este menor nivel de bienestar social real viene reproduciéndose desde hace años, aunque se hace más agudo y visible en épocas de crisis económica y social como la actual.

Las causas políticas y sociales de los menores niveles de bienestar social en la Comunitat Valenciana tienen que ver con una menor dotación de centros educativos públicos, de centros sanitarios públicos, una base productiva que genera bases más endeblas de cotización a la Seguridad Social, y unas prácticas sociales que no se involucran suficientemente en las políticas de inclusión y solidaridad con los más desfavorecidos.

El gasto social agregado en educación, sanidad y bienestar social supone entre un 72 y un 80% del gasto total de la Administración de la Generalitat Valenciana, según el indicador del gasto que se tome; lo que pone de manifiesto que las competencias autonómicas son mayoritariamente de carácter social, indirectamente productivo, y que ello genera un tipo de gasto relativamente rígido en el corto y medio plazo, en comparación con otros tipos de gastos autonómicos





más fácilmente aplazables, o incluso prescindibles. Los recortes en el gasto social se producen en 2010 y, en mayor medida, en 2011.

En 2012, la recuperación aparente del gasto social se debe no al aumento de nuevo gasto, sino a la contabilización en ese año de gasto de ejercicios anteriores que aún no se había reconocido en presupuestos. Se ha podido incluir en los cuadros un avance de ejecución presupuestaria por consellerias a fecha 30 de noviembre de 2013. Para el total del ejercicio 2013, el Acuerdo del Consell de 11 de abril de 2014 ha aprobado una liquidación con un resultado presupuestario negativo de 3.400 millones de euros, y un déficit de tesorería de más de 4.000 millones de euros.

A la vista de lo negativo de los datos anteriores, adquiere particular sentido la recomendación del Consejo Económico y Social de España en la primavera de 2013, para que se reconozca el derecho de los interlocutores económicos, sociales y organismos representantes de la sociedad civil, a participar de forma directa en la definición y aplicación de la política presupuestaria de la Generalitat Valenciana, insertando en ella la Política de Cohesión comunitaria 2014-2020.

## Referencias

Consejo Económico y Social (2013): *El Acuerdo de Asociación de España de España en el marco de la Política de Cohesión, 2014-2020*.

Conselleria de Hacienda y Administración Pública (2013): *Situació comptable de la Generalitat, al mes de novembre*.

Intervención General de la Generalitat Valenciana: *Cuenta General*. Varios años.

Instituto Valenciano de Estadística (2014): *Indicadores Sociales de la Comunidad Valenciana*. Mayo.

Sindicatura de Cuentas: *Cuenta de la Administración de la Generalitat*. Varios años.





# La economía social: un nuevo modo de afrontar la crisis

Emèrit Bono y José Luis Monzón Campos

## 1. Los efectos de la crisis 2008-2013

La crisis económica que está azotando España desde finales de 2008 está provocando consecuencias dramáticas en nuestro país y, de forma especial, en la Comunitat Valenciana, donde la tasa de paro casi se ha doblado en los últimos cinco años, pasando del 14,9% a finales del 2008 al 27,9% cinco años después. La ECV (Encuesta de Condiciones de Vida) del Instituto Nacional de Estadística señala que en 2013 el 21,6% de la población española vive por debajo del umbral de pobreza. La desigualdad de la renta también ha aumentado entre 2008 y 2012 en España. Todos los indicadores de desigualdad recogidos por Eurostat muestran que nuestro país se encuentra a la cabeza de la desigualdad. La aplicación del coeficiente de *GINI* para medir la diferencia de ingresos de un país (un índice cero indicaría una igualdad total y un índice 100 la desigualdad más absoluta) sitúa a España en 2011 con un nivel 34, solo superado por Letonia, con un 35,2. Alemania tiene un índice 29 y Noruega, que no es miembro de la Unión Europea, un 22,5. El llamado ratio 80/20 (que establece una relación entre el 20% de la población que más ingresa y el 20% de la que menos ingresa) muestra que la desigualdad de la renta en España ha aumentado en el periodo 2008-2012, pasando de 5,7 a 7, mientras que en Europa se ha mantenido estable (entre 5 y 5,1).

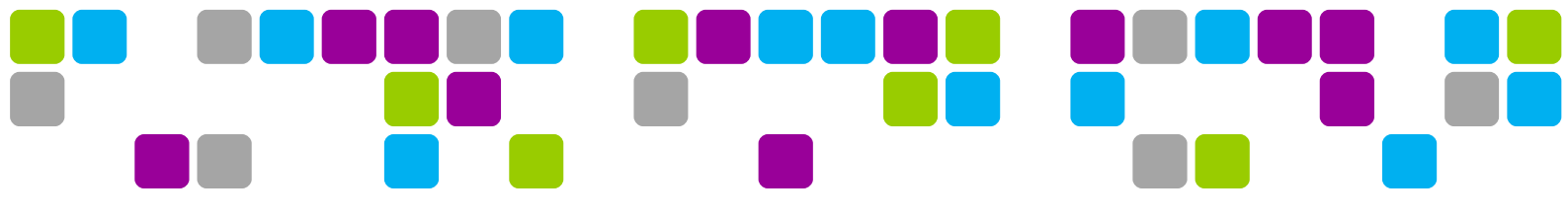
Para evaluar el desarrollo de la Estrategia 2020 de la Unión Europea se está utilizando el indicador AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*, personas en riesgo de pobreza o exclusión). Este indicador combina tres factores: bajos ingresos, carencia material severa y baja intensidad del empleo. Cualquier persona que esté afectada por una de estas variables se encontrará, según este indicador, en una situación de riesgo de pobreza o exclusión. En estos momentos, el indicador AROPE señala que el 28% de la población residente en España se encuentra en riesgo de pobreza.

## 2. El desempleo, motor de pobreza

Puede afirmarse, en conclusión, que España es el país de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) donde más han aumentado las desigualdades sociales: mientras que el 10% de la población más pobre ha perdido en los últimos años un tercio de sus ingresos, el 10% de la población más rica







apenas ha perdido un 1%. Sin duda, una de las principales causas de este aumento de la pobreza radica en el espectacular crecimiento del desempleo (España supone el 55% del aumento del desempleo en la eurozona entre 2007 y 2013) y la disminución del nivel de protección de los desempleados para los que la tasa de cobertura ha caído hasta el 63,5% sobre paro registrado, lo que significa que, si se añade al paro registrado el millón de parados adicionales estimados por la Encuesta de Población Activa (EPA), hay cerca de *tres millones de parados sin cobertura*, cifra record en la historia de España.

### 3. Empresas capitalistas y empresas de la Economía Social: dos formas diferentes de afrontar la crisis

Ante la contracción de la demanda en los mercados, en el periodo de crisis considerado, la mayor parte de las empresas han reaccionado ajustando su producción mediante la eliminación de los excedentes de mano de obra, provocando un espectacular aumento del desempleo. Entre 2008 y 2013, con cifras referidas al cuarto trimestre de dichos años, el paro ha aumentado en 2.700.000 personas. La inmensa mayoría de estos parados (2.600.000 personas) son trabajadores asalariados que estaban empleados en empresas capitalistas, en las que en los cinco años de crisis analizados los trabajadores asalariados han disminuido casi un 20%.

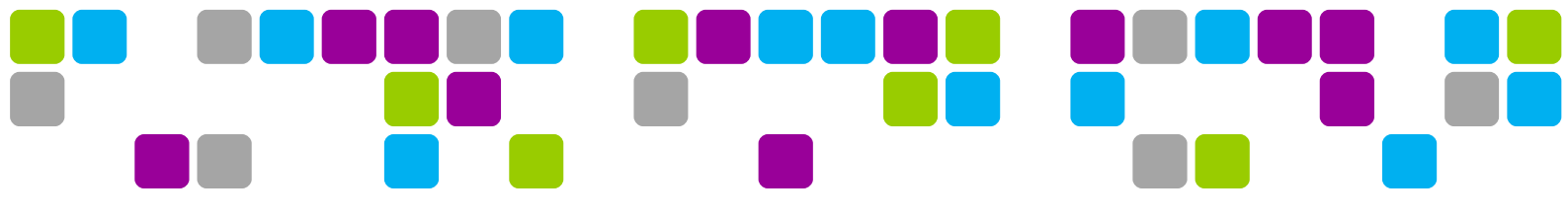
Sin embargo, no todas las empresas productoras de mercado privadas han tenido el mismo comportamiento respecto al empleo en estos años de crisis. Existen en España 22.000 empresas cooperativas que han afrontado la crisis con criterios diferentes a los utilizados por las empresas capitalistas, ajustando sus costes y su producción de forma que el impacto negativo sobre el empleo fuera lo menor posible. Este hecho, comprobable con las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Empleo y por otras instituciones científicas como el CIRIEC-España, se traduce en que en el periodo de crisis considerado, el empleo en las cooperativas españolas solo ha disminuido un 8%, frente al ya citado 20% de las empresas capitalistas. En el caso de la Comunitat Valenciana, la disminución del empleo en las cooperativas ha sido mayor que la media estatal debido a la especial incidencia del sector de la construcción, pero aun así, esta disminución ha sido menor en siete puntos porcentuales a la del empleo asalariado del sector capitalista.

A primera vista, resulta sorprendente constatar el diferente comportamiento de empresas capitalistas y empresas cooperativas ante la necesidad de ajustar su producción por causa de la contracción de la demanda.

¿Cuáles son las causas que explican el mejor comportamiento del empleo cooperativo en tiempos de crisis? Para responder a esa pregunta es preciso







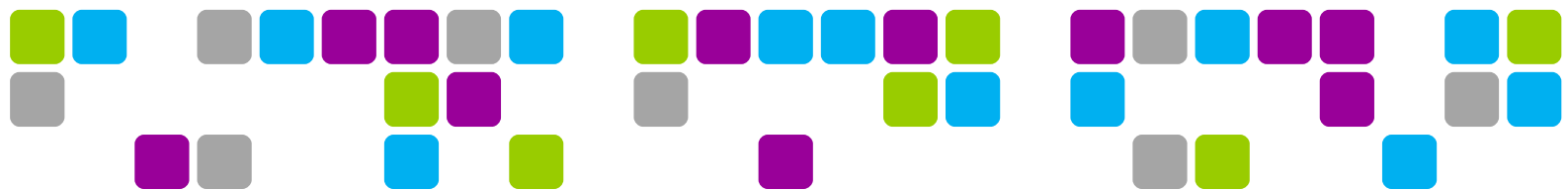
conocer las reglas de funcionamiento de este tipo de empresas, los valores en los que se sustentan y el modo de gobernanza que las caracteriza.

## 4. Las cooperativas y la Economía Social

Las primeras experiencias cooperativas surgieron en Inglaterra a comienzos del siglo XIX, como reacción espontánea de los trabajadores industriales para superar las dificultades de sus duras condiciones de vida. Las cooperativas fueron la respuesta de los grupos sociales más indefensos y desprotegidos ante las nuevas condiciones de vida generadas por la evolución del capitalismo industrial en los siglos XVIII y XIX. Una respuesta articulada a través de un impulso asociativo de carácter empresarial, mediante organizaciones de autoayuda que adoptaron la forma de cooperativas, sociedades de socorros mutuos y sociedades de resistencia, y que culminan en la famosa experiencia de la cooperativa de Rochdale (Inglaterra) en 1844, creada por 28 obreros textiles y en la que cristalizaron los famosos *principios cooperativos*, unos principios que actualmente inspiran el funcionamiento de todas las cooperativas del mundo y que las configuran como empresas democráticas, en las que las decisiones están en poder de una mayoría de socios *usuarios de la actividad cooperativizada* (trabajadores en las cooperativas de trabajo asociado, agricultores en las cooperativas agrarias, consumidores y trabajadores en las cooperativas mixtas de distribución comercial, etc.), de manera que no se permite que los socios inversores o de capital, si existen, sean mayoritarios, y la asignación de excedentes no se realiza con criterios de proporcionalidad al capital. La igualdad de derecho de voto, la retribución del capital social obligatorio aportado por los socios cooperativistas con un interés limitado y la creación, en muchos casos, de un patrimonio cooperativo irrepartible, incluso en el caso de disolución de la entidad, constituyen otros aspectos diferenciales de las cooperativas respecto a las empresas capitalistas.

Inspirándose en los principios cooperativos, se ha desarrollado en Europa y en España (también en el resto del mundo) el sector de la *Economía Social*: un amplio conjunto de empresas y organizaciones que actúan, tanto en el mercado (de donde obtienen la principal fuente de financiación) como fuera del mercado (utilizando recursos monetarios procedentes de subvenciones, rentas propias y donaciones y recursos no monetarios en forma de voluntariado). Entre las empresas de la Economía Social que actúan en el mercado cabe mencionar a las propias cooperativas, las sociedades laborales, mutuas y mutualidades de previsión social, grupos empresariales con diversa forma jurídica controlados por las empresas de la Economía Social y otras empresas similares. Entre las organizaciones no de mercado de la Economía Social se encuentran la mayor parte de las asociaciones y fundaciones (muchas de ellas ONG) cuyo núcleo más característico está conformado por el llamado *tercer sector de acción social*.





Esta Economía Social plural, que se afirma y consolida a su vez en el seno de una sociedad plural, no significa un *totum revolutum* carente de identidad o de valor interpretativo. Al contrario, el núcleo identitario común de la Economía Social se afirma a partir de un amplio y diverso conjunto de entidades microeconómicas, de carácter libre y voluntario, con procesos democráticos de decisión, creadas desde la sociedad civil para satisfacer y resolver las necesidades de las personas y no para retribuir o dar cobertura a inversores o a empresas capitalistas. En la UE-27, estas entidades proporcionan empleo directo remunerado en 2012 a casi quince millones de personas. En España, las entidades de la Economía Social proporcionan empleo directo remunerado a 1,3 millones de personas, con volumen de negocio y/o gastos de 120.000 millones de euros.

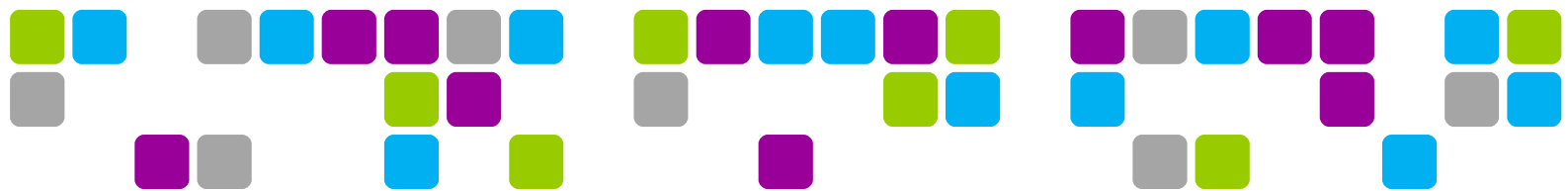
## 5. Las cooperativas en España y en la Comunitat Valenciana

Por su contribución a la creación de riqueza y presencia en los mercados y en todas las ramas de la actividad económica, por su impacto en la generación y mantenimiento de empleo y por su capacidad asociativa, las cooperativas constituyen, sin lugar a dudas, la columna vertebral de la Economía Social en España. Las 21.715 cooperativas existentes en España en 2012 daban empleo directo a 361.000 personas, con un volumen de negocio superior a los 63.000 millones de euros (CIRIEC-España). En la Comunitat Valenciana, las 2.100 cooperativas con actividad económica ofrecen empleo a 50.000 trabajadores y mantienen un volumen de negocio próximo a los 6.000 millones de euros. Más de la mitad de esos trabajadores están empleados en 1.500 cooperativas de trabajo asociado y en la cooperativa mixta de trabajadores y consumidores CONSUM, empresa líder del cooperativismo en la Comunitat Valenciana, tanto por empleo (más de 10.000 trabajadores) como por volumen de negocio (cerca de 2.000 millones de euros). El volumen de negocio de las cooperativas de trabajo asociado valencianas se sitúa en los 1.000 millones de euros a 31-12-2012.

Pero no es solo en el ámbito del trabajo asociado donde se hace notar la presencia de las cooperativas. En el sector agroalimentario, las cooperativas destacan por su posición de liderazgo en la comercialización de productos agrarios, con cerca de 2.000 millones de euros en facturación y más de 25.000 empleos. Y en otros ámbitos, como en el caso de la distribución de energía eléctrica, las 15 cooperativas eléctricas de la Comunitat Valenciana suministran energía eléctrica a cerca de 50.000 socios, a precios mucho más ventajosos que los ofertados por las grandes corporaciones capitalistas. El cooperativismo de crédito, sometido en estos momentos a profundas transformaciones, cuenta con más de 200.000 socios, y ejerce su actividad tanto en el medio rural como en el urbano.

Como ya se ha señalado, aunque el impacto de la crisis también se ha hecho notar en los niveles de empleo de las cooperativas valencianas, la destrucción de empleo





en las mismas ha sido menor en siete puntos porcentuales que en las empresas capitalistas.

## 6. El desarrollo de las cooperativas en un entorno sistémico hostil

A lo largo del siglo XIX, el pensamiento asociativista y la práctica cooperativista se desarrollaron como alternativa, tanto al individualismo liberal como al socialismo centralizado. Como teoría social, el cooperativismo está basado en dos postulados: por un lado, la defensa de una economía de mercado con principios no capitalistas de cooperación y mutualidad y, por otro, la crítica al Estado centralizado y la preferencia por formas de organización política pluralistas y federalistas.

No obstante, la opinión que prevalecía en las ciencias sociales desde finales del siglo XIX era que las cooperativas son intrínsecamente inestables por estar sujetas a un doble dilema estructural. Corren el riesgo de fracasar porque su estructura democrática las vuelve más lentas en la toma de decisiones que la empresa capitalista y porque el principio “una persona, un voto” les impide alcanzar el nivel de capitalización necesario para expandirse.

Sin embargo, en los últimos 25 años, las formas de producción solidarias en general y las cooperativas de trabajadores en particular han vuelto a ser objeto de atención creciente, tanto por los investigadores sociales como por los poderes públicos y por los emprendedores sociales.

La crisis del Estado del Bienestar y la del empleo están en la base explicativa de este creciente interés por las cooperativas, junto al hecho de que, en general, y de forma muy concreta en el caso de las cooperativas de trabajo asociado, están demostrando una gran capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes del mercado. Ello es así por diversas razones: en primer lugar, aunque el cooperativismo se basa en valores y principios no capitalistas, se da la paradoja de que el mercado promueve uno de sus valores centrales, la autonomía de las iniciativas colectivas y los objetivos de descentralización y eficiencia económica. En segundo lugar, las características de las cooperativas de trabajadores tienen potencial para responder con eficiencia a las condiciones del mercado global debido a una mayor productividad basada en el mayor incentivo económico y moral de sus socios-trabajadores que, al beneficiarse directamente cuando la cooperativa prospera, propician una sensible disminución de los costes de supervisión, mayores en las empresas capitalistas.





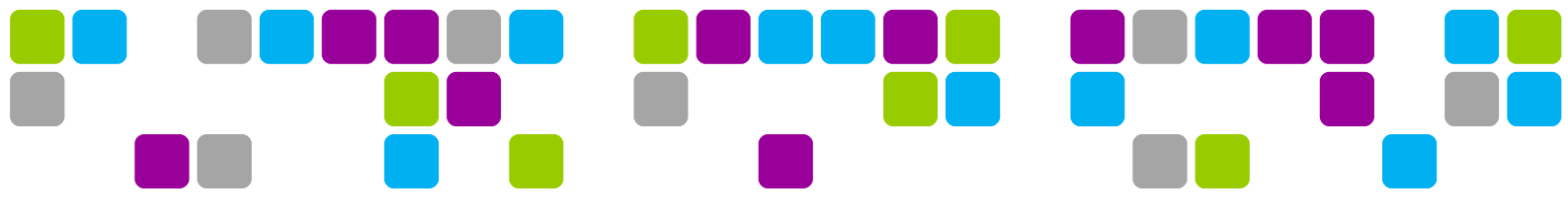
## 7. La contribución de las cooperativas a la salida de la crisis y a la consolidación de un proceso de desarrollo sostenible

Desde la perspectiva del empleo, las cooperativas contribuyen a corregir tres graves desequilibrios del mercado de trabajo: el paro, la inestabilidad del empleo y la inempleabilidad y exclusión social de muchos parados. Tradicionalmente, las cooperativas han ayudado a la creación de nuevos puestos de trabajo y la conservación de los existentes en los sectores y negocios en crisis o amenazados por el cierre, aumentando la estabilidad laboral, transfiriendo puestos de trabajo de la economía sumergida a la oficial, manteniendo vivas las habilidades (por ejemplo la artesanía), buscando nuevas ocupaciones (por ejemplo, educador social) y desarrollando vías de acceso al empleo, especialmente para los grupos desfavorecidos y las personas excluidas socialmente. En época de crisis, y ante la gravedad de la situación económica de las empresas industriales en las que trabajaban, innumerables grupos de trabajadores han optado por transformar o reactivar estas empresas como cooperativas para mantener sus empleos. En los últimos decenios, los datos estadísticos han demostrado que las cooperativas y la Economía Social constituyen un poderoso sector de creación de empleo, y que es más sensible al empleo que otros sectores de la economía.

Los efectos de la crisis de 2008-2012 sobre el empleo en España han sido en general más moderados en la economía social que en las empresas privadas tradicionales. En general, el empleo en las cooperativas resistió la primera fase de la crisis (2008-2010) mejor que el empleo del sector privado tradicional, aunque posteriormente, como consecuencia de la gravedad de la depresión, las empresas de la economía social han sufrido también pérdidas netas de empleo.

Las nuevas entidades de la economía social, como las cooperativas sociales y otras entidades voluntarias que trabajan en los llamados ámbitos de nuevo empleo, como los servicios sanitarios y sociales y los servicios educativos, culturales y de investigación, desempeñan un papel muy dinámico como creadores de empleo en Europa y en España. Estas entidades demuestran una importante capacidad creativa en el mercado laboral, estableciendo vías de paso del trabajo voluntario al empleo remunerado, agrupando horas de trabajo, analizando nuevos servicios y regulándolos desde el punto de vista del empleo (por ejemplo, reconociendo nuevas profesiones y tomando la iniciativa en el establecimiento de acuerdos de negociación colectiva, etc.) y creando nuevos empleos directos. No menos importante es el papel de la economía social –especialmente las llamadas empresas de integración, los centros especiales de empleo y las cooperativas sociales– en la integración de los grupos que presentan dificultades especiales para ser contratados, como discapacidad física o mental o «discapacidades sociales», y que han sido excluidos del mercado laboral durante largos períodos de tiempo y se





encuentran sumidos en un círculo vicioso que impide su integración social y laboral, con lo que a menudo se ven abocados a la exclusión y la pobreza.

Uno de los principales retos a los que se tiene que enfrentar nuestra sociedad es la lucha contra la exclusión social y laboral en un entorno en la que la integración social se consigue fundamentalmente a través del empleo remunerado. Este último no solo confiere independencia económica a las personas, sino también dignidad, participación en la sociedad y acceso a los servicios y prestaciones. Por este motivo, los que han quedado excluidos principalmente han sido los grupos sociales de la población que son menos competitivos por razones de capacidad, cualificaciones o cultura, como las personas discapacitadas físicos o mentales, los desempleados de larga duración y determinados grupos minoritarios (por ejemplo, las minorías étnicas o los inmigrantes).

En esta situación, al complementar y, sobre todo, allanar el camino a la intervención pública contra la exclusión social, las cooperativas han demostrado una gran capacidad para lograr la integración social y laboral de las personas claramente desfavorecidas.

En un contexto internacional de creciente globalización y vulnerabilidad territorial, la capacidad de movilizar potencial económico endógeno, atraer empresas extranjeras, integrar el tejido empresarial y construir colectivamente nuevas sinergias para la revitalización general de las zonas locales reviste una importancia estratégica. En estas condiciones, los diversos tipos de cooperativas (como las cooperativas agrarias, de trabajo asociado, de crédito y de integración), asociaciones y otras empresas sociales han demostrado ser activos básicos.

Las cooperativas tienen un gran potencial para activar el desarrollo endógeno en las zonas rurales, regenerar las zonas industriales en declive y rehabilitar y revitalizar las zonas urbanas degradadas; en resumen, para contribuir al desarrollo económico endógeno<sup>8</sup>, devolver la competitividad a las grandes zonas, facilitar su integración en los ámbitos nacional e internacional y corregir los desequilibrios territorialmente significativos.

Esta capacidad viene respaldada por argumentos que se integran en el marco conceptual de la teoría de desarrollo económico propugnada por el premio Nobel Gunnar Myrdal. Las cooperativas fomentan los procesos de desarrollo y acumulación a nivel local (*efectos propagadores*) y minimiza los *efectos polarizadores* o efectos regresivos:

- teniendo en cuenta su lógica de beneficio verdadero y distribución de excedentes, es más probable que reinviertan las ganancias en las zonas donde se generaron;

---

<sup>8</sup> Véanse también los estudios publicados por el programa LEED de la OCDE ([www.oecd.org/cfe/leed](http://www.oecd.org/cfe/leed))



- son capaces de movilizar, no solo a los actores mejor conocedores de su entorno y en mejores condiciones para poner en marcha iniciativas adecuadas; sino también, a los recursos existentes en el entorno;
- son capaces de crear y expandir la cultura emprendedora y el tejido empresarial;
- pueden relacionar la generación y/o difusión de la actividad económica con las necesidades locales (servicios de proximidad) y/o con la infraestructura de fabricación local;
- pueden mantener actividades económicas en riesgo de desaparecer por su baja rentabilidad (por ejemplo la artesanía) o la fuerte competencia (industrias tradicionales);
- y generan *capital social*, función institucional básica para la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico sostenido.

Igual de importante es el papel de las cooperativas en los procesos de cambio de la sociedad. El contacto directo de este sector social con la sociedad le dota de una capacidad especial para detectar nuevas necesidades, transmitírselas a las autoridades y a las empresas privadas con fines de lucro y, en su caso, estructurar respuestas de manera creativa.

En el siglo XIX, las sociedades de socorros mutuos y de previsión social fueron pioneras en dar respuesta a las necesidades de la nueva sociedad industrial al cubrir los riesgos sanitarios y además estuvieron relacionadas con el acceso de grandes sectores de la población a los ingresos, configurando innovaciones institucionales y sociales de gran alcance que fueron las precursoras de la creación de los sistemas de seguridad social pública en Europa. Las numerosas formas en que estas entidades de la economía social estuvieron ligadas a este proceso dieron lugar a una profusión de modelos de seguridad social.

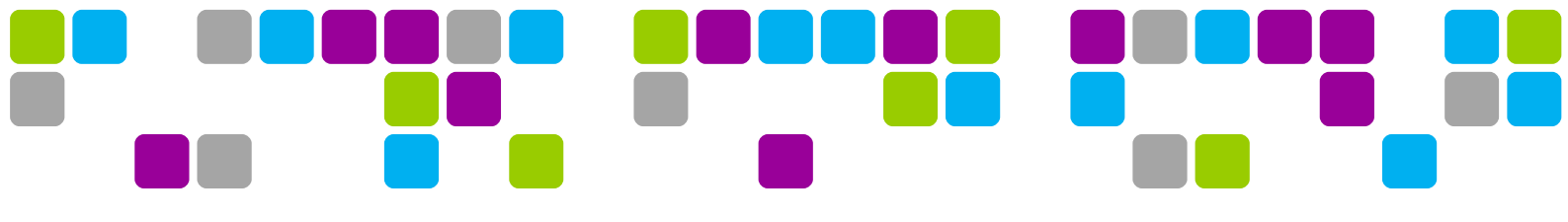
Recientemente han surgido iniciativas innovadoras por parte de lo que se ha denominado Nueva Economía Social. Por ejemplo, como consecuencia de la crisis de empleo en Europa, las empresas de integración en sus numerosas formas jurídicas (como las cooperativas sociales italianas) han respondido con imaginación a los problemas de integración en el mercado laboral a los que se enfrentan grandes grupos de trabajadores, adelantándose a las políticas públicas activas de empleo. Aunque con cifras muy modestas, las empresas de inserción en España son un ejemplo de iniciativa innovadora para insertar en el mercado de trabajo a personas de difícil empleabilidad.

Otros ejemplos de innovación social son las iniciativas económicas ciudadanas que han surgido con el objetivo de corregir las condiciones desiguales del comercio internacional entre los países ricos y empobrecidos, como las organizaciones que se especializan en el comercio justo.

Sin embargo, el potencial de innovación de las cooperativas y la economía social no se queda ahí. En la esfera de la innovación tecnológica, especialmente cuando los







sistemas de *innovación de la economía social* están estructurados, la generación y la difusión de nuevas ideas e innovación tiene un mayor porcentaje de éxito. Un factor clave de estos sistemas es la alianza estable entre los diferentes agentes de una región dedicados a fomentar la economía social, como las autoridades responsables de este ámbito, las universidades, las asociaciones, el sector empresarial y la propia economía social. Algunos ejemplos son Quebec, la Corporación Mondragón y el sistema CEPES Andalucía en el sur de España. En Mondragón, donde el último año la crisis se ha llevado por delante a la cooperativa de trabajo asociado ULGOR, la solidaridad del grupo ha permitido que un millar de sus socios trabajadores fueran reubicados en varias cooperativas de la comarca. En resumen, la economía social es capaz de utilizar distintos tipos de innovación que Shumpeter define como: de producto, de proceso, de mercado y organizativa.

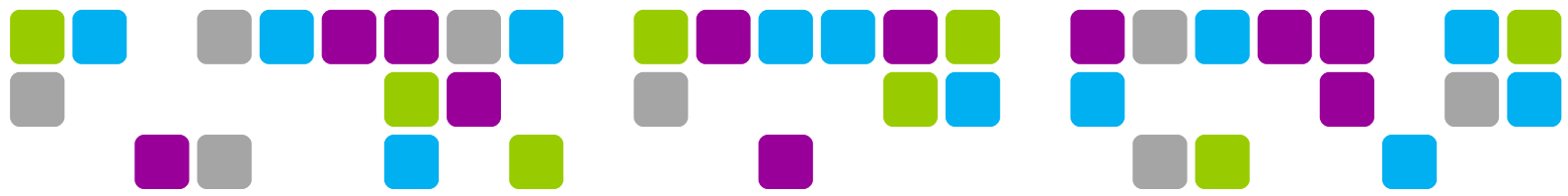
Esta capacidad de innovación también se ha observado en el ámbito de los productos, en particular en los servicios de bienestar social, como los servicios de apoyo a las personas dependientes y los servicios sociales y culturales. La teoría económica neoclásica reconoce las ventajas de la economía social en comparación con la economía pública y la economía lucrativa en la oferta de este tipo de producto, utilizando argumentos basados en la confianza en un contexto de información asimétrica entre los agentes y en la satisfacción de demandas heterogéneas y la gran cantidad de bienes relacionales. Sin embargo, esto se debe no solo a su capacidad de estructurar ofertas adecuadas a las nuevas demandas insatisfechas, sino también a su capacidad de cambiar valores y culturas, reorientando el tipo de desarrollo buscado (en el sentido de los modelos de consumo, producción y organizativo).

No obstante, la financiación de las autoridades públicas y las instituciones privadas para la innovación no ha sido equilibrada. Se ha primado la financiación de la innovación tecnológica en lugar de otras formas de innovación en las que las cooperativas y la economía social tienen una presencia mayor.

En conclusión, la principal y más importante tendencia que se aprecia en la evolución reciente de las cooperativas y la economía social es su consolidación como un *polo de utilidad social* entre el sector capitalista y el sector público, constituido por una gran pluralidad de actores: cooperativas, mutuas, asociaciones, fundaciones y otras empresas y organizaciones similares.

El movimiento asociativo de los ciudadanos está experimentando un gran crecimiento mediante la promoción de iniciativas empresariales solidarias orientadas a la producción y distribución de bienes sociales o preferentes, apreciándose una colaboración cada vez mayor entre asociacionismo y cooperativismo en el desarrollo de muchos de sus proyectos y actividades, como ocurre en el caso de las empresas sociales. La capacidad de estas iniciativas para resolver las *nuevas necesidades sociales* que han aparecido en los últimos decenios ha revitalizado la importancia de la Economía Social. Tanto en Europa como en



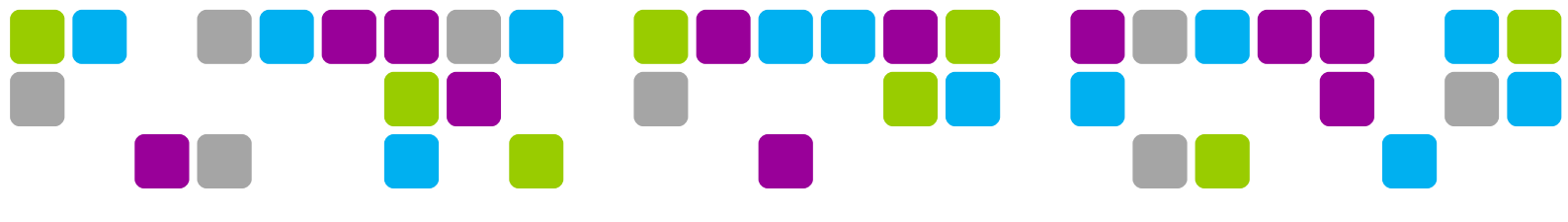


España han emergido con fuerza en los últimos años las denominadas empresas sociales, cuya actividad está orientada principalmente a los colectivos sociales excluidos o en riesgo de exclusión social. En España hay 2.000 Centros Especiales de Empleo, dedicados a la inserción laboral de las personas con discapacidad. La mitad de dichas empresas forman parte de la Economía Social y ofrecen empleo a 35.000 personas con discapacidad.

La Economía Social no sólo ha afirmado su capacidad de contribuir eficazmente a la resolución de los nuevos problemas sociales sino que se ha consolidado en sectores tradicionales como la agricultura, la industria, los servicios, la distribución comercial, la banca y los seguros. En otras palabras, la Economía Social también está acreditándose como una institución necesaria para la estabilidad y la sostenibilidad del proceso económico, la distribución más equitativa de la renta y la riqueza, el ajuste entre los servicios y las necesidades, la valorización de la actividad económica al servicio de las necesidades sociales, la corrección de los desequilibrios del mercado laboral y la profundización y el fortalecimiento de la democracia económica.







# Asistencialismo, promoción, o derechos básicos. De la ayuda alimentaria y de emergencia a la reivindicación de derechos constitucionales

Andrés Aganzo Toribio

## Previo: Tres momentos para el discurso y la reflexión

Somos muchos los que sospechamos que, con la disculpa de la crisis, los Servicios Sociales y la acción Social de iniciativa pública y de iniciativa privada están derivando en su orientación básica de modo claro y contundente hacia lo asistencial más elemental, es decir hacia una especie de comedores de AUXILIO SOCIAL del siglo XX que los más mayores ya conocimos en España en los años 40 y 50. La tendencia se inclina a ir haciendo desaparecer programas sociales de promoción y formación, y otros de defensa y desarrollo de derechos sociales básicos.

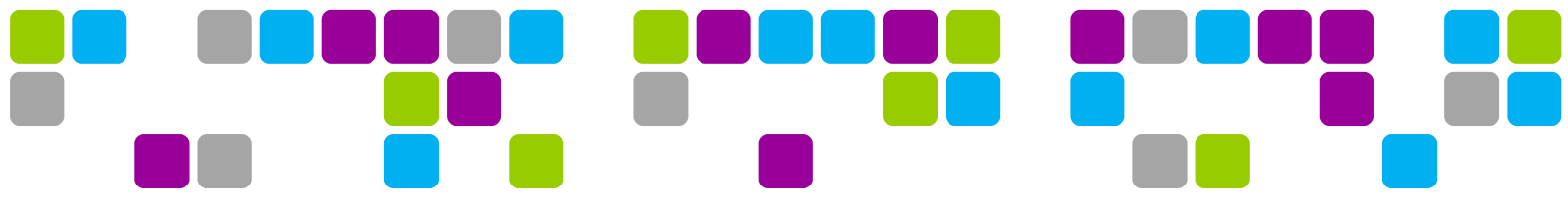
Esta es la intención de este trabajo: reflexionar sobre el momento actual de la acción social, y detectar las diferentes “derivadas” a las que se ven abocadas las entidades y organizaciones que están comprometidas y se ocupan de los problemas de las personas y/o colectivos vulnerables. Queremos que nuestra reflexión discorra siguiendo el siguiente Esquema:

**1) En un primer momento** trato de traer a escena **dos Fuentes Estadísticas Oficiales**: la Encuesta de Población Activa (EPA)<sup>1</sup> que nos permite conocer la realidad de la población activa, y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)<sup>2</sup>, ambas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), junto con el indicador

<sup>1</sup> Encuesta de Población Activa. I trimestre de 2014. INE.

<sup>2</sup> La Encuesta Condiciones de Vida (ECV) de 2013 fija el umbral de riesgo de pobreza en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas. Por tanto, aumenta o disminuye en la medida en que lo haga la mediana de los ingresos. Al disminuir los ingresos de la población también disminuye el umbral de riesgo de pobreza.





AROPE<sup>3</sup> para medir el riesgo de pobreza y exclusión social propuesto por la Unión Europea.

**2) En segundo lugar**, trato de poner en evidencia los recortes sociales aplicados por el Gobierno y su impacto en la población.

**3) En un tercer momento** abordo el esquema de supervivencia que sigue la población empobrecida,

**4)** Finalmente la acción y la contestación de las organizaciones de ayuda y solidaridad, así como las demandas de los Movimientos Sociales.

## 1. Una mirada a las estadísticas

Como es conocido por las fuentes oficiales, la tasa de desempleo en la Zona Euro en enero de 2014, permanece estable en el 12% (según datos de Eurostat). En España estas cifras se doblan, según la EPA, con una tasa de paro del 25,93%, alcanza a 5.933.300 parados, y vuelve a situarse como segundo país con peores cifras de toda la zona, solamente superado por Grecia (27,5%).

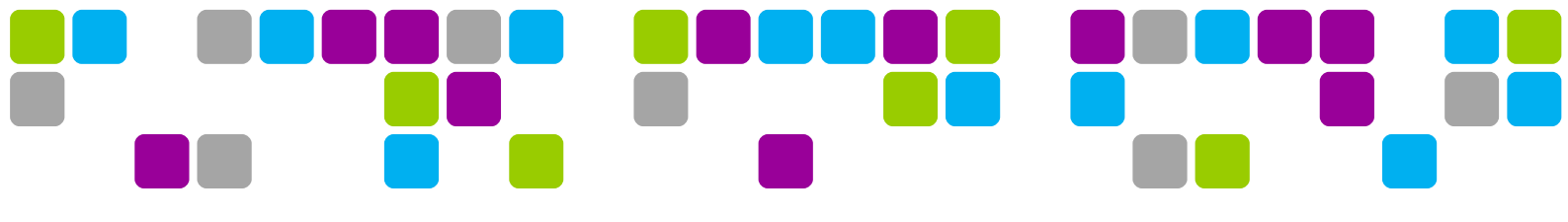
La EPA sitúa el número de activos en 22.883.900, descendiendo la tasa de actividad al 59,36%, la más baja desde 2007. En el último año no se ha creado ni un solo empleo, en términos netos, sino que se han destruido 80.000 puestos de trabajo. La reducción de 425.000 personas de la población activa, se debe, en parte por la menor motivación de la búsqueda de empleo provocada por la creciente dificultad de la búsqueda y, en parte, por la emigración de nativos y retorno de extranjeros, sobre todo de estos últimos. Por su parte, el desempleo juvenil supera el 55,1%, provocando que cientos de miles de jóvenes se vean abocados a abandonar el país en busca de empleo.

El número de hogares que tienen a todos sus miembros activos en paro aumenta situándose en casi dos millones (1.978.900), dato que guarda una estrecha relación con casi 700.000 hogares en los que no existe ningún perceptor de ingresos y con que la incidencia del paro de larga duración es desmedida e intensamente creciente. Estos datos son el fiel reflejo del drama social y económico que está llevando a muchas familias trabajadoras a situaciones de miseria.

---

<sup>3</sup> La ECV, siguiendo los criterios de Eurostat **añade además del indicador Población bajo el umbral de pobreza**, anteriormente señalado, otros como **Población con privación material severa (PMS)**: agrupa a personas que viven en hogares en los que no pueden permitirse cuatro de nueve ítems de consumo básico. **Población con baja intensidad de trabajo en el hogar (BITH)**: la intensidad de trabajo por hogar se define como la relación entre el número de meses trabajados por todos los miembros del hogar y el número total de meses que, en teoría, podrían trabajar. España muestra en el año 2012 una mayor incidencia de la pobreza relativa que el conjunto de la Unión Europea. Así, España registra una tasa de pobreza y exclusión social del 28,2%, mientras que la media europea es de 24,8%.





Según el Barómetro Social<sup>4</sup> con los datos más recientes de la EPA<sup>5</sup> en el período 2009-2012 el salario medio cayó un 5,6% pero el deterioro resultó mucho más importante para los menores de 25 años, que perdieron el 19%, los empleados a tiempo parcial (-12%) y los contratados temporales (-11%). Estos tres grupos constituyen un segmento de asalariados pobres que se han empobrecido notablemente durante los últimos tres años. Mas reciente, la estadística de costes laborales del INE<sup>6</sup> revela un recorte de los salarios del 0,2% entre enero y marzo de 2014 pese a la recuperación económica.

Las bajas retribuciones afectan también a asalariados a tiempo completo y con contrato indefinido. Por otra parte, tal y como señala el informe de la Fundación 1º de mayo<sup>7</sup>, el número de personas entre 16 y 64 años que recibe alguna prestación es de 1.927.703 sobre un total de 5.925.359 en paro, lo que supone una tasa de protección del 32,5%. Actualmente hay 3.997.656 que no perciben prestaciones por desempleo.

**De entrada existe un consenso en torno a que el Empleo**, entendido como trabajo remunerado por cuenta propia o ajena, es la principal vía que tenemos las personas y los hogares para obtener ingresos y acceder a unas condiciones de vida satisfactorias. Todos los índices y balances de bienestar social consideran el trabajo un componente central de nuestra participación como ciudadanía.

Su quiebra -el desempleo-, expulsa a millones de mujeres y hombres a la precariedad, la pobreza y la exclusión social y consecuentemente a la pérdida de derechos sociales. El trabajo ha perdido la centralidad política que históricamente le ha caracterizado y su capacidad de integración social y acceso a la ciudadanía.

## 2. La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)

**Desde el inicio de la “Crisis” y de la implantación de medidas de austeridad** la tasa de pobreza y exclusión social ha tenido un crecimiento exponencial. El reciente Informe de FOESSA<sup>8</sup> constata que un total de 11,7 millones de personas (3,8 millones de hogares) están afectadas en España por distintos procesos de exclusión social, lo que supone 4,4 millones de personas más que en 2007 (un incremento del 60,6%). Al mismo tiempo señala que en torno a 5 millones de personas se encuentran ya afectadas por situaciones de exclusión severa.

<sup>4</sup> Barómetro Social de España. ¿Qué pasa con los salarios?. Noviembre de 2013.

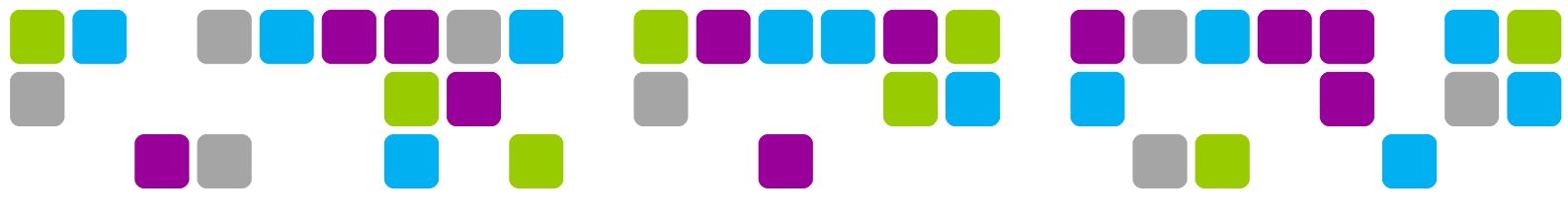
<sup>5</sup> Encuesta de Población Activa (EPA). Decil de salarios del empleo principal Año 2012. Nota de prensa 2013.

<sup>6</sup> El País, 14 de junio de 2014.

<sup>7</sup> Análisis de las prestaciones por desempleo según comunidades, edad y sexo. Fundación 1º de Mayo. Informe N° 92. Mayo de 2014.

<sup>8</sup> Precariedad y cohesión social. Análisis y Perspectivas, 2014. Fundación FOESSA





Por otra parte instituciones especializadas en la infancia (UNICEF, Save the Children...)<sup>9</sup> nos señalan que 2,8 millones de niños y niñas viven en pobreza relativa, y miles de familias en España pasan hambre a consecuencia de la crisis. Situación impensable hace tan sólo una década.

**La Encuesta de Condiciones de Vida de 2013**, confirma que las dificultades económicas de los hogares han crecido. Así lo muestran los datos: el 45,8% no puede disfrutar de una semana de vacaciones al año y cuatro de cada diez no tienen recursos para afrontar gastos imprevistos. El 16,9% de los hogares españoles manifiesta llegar a fin de mes con “muchísima dificultad”. Este porcentaje supera en 3,4 puntos al registrado el año anterior. El 9,3% de los hogares tiene retrasos en los pagos a la hora de abonar gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, electricidad, comunidad,...). Este porcentaje es 0,9 puntos mayor que el del año anterior.

Por otra parte, en torno a la vivienda y terminada la contabilidad del año 2013, nos encontramos con 67.189 familias que han perdido su casa por impagos. Según datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)<sup>10</sup>. Estos desahucios llevados a cabo en condiciones inhumanas, han sido percibidos por la población como injustos por el hecho de haber sido realizados por unas entidades que están siendo objeto de ingentes ayudas por los poderes públicos. Al mismo tiempo hay que añadir que según las mismas fuentes, existen 214.456 hipotecas pendientes de ejecución, en una situación de desempleo crónico y estancamiento salarial.

Se da un doble proceso de empobrecimiento de la sociedad española caracterizado por una caída de las rentas y un aumento de la desigualdad en su reparto. Según la ECV, la desigualdad se ha incrementado continuamente entre 2007 y 2012, pues el índice de Gini<sup>11</sup> aumentó desde 31,9 hasta 35, lo que supone un incremento del 9,7% de la desigualdad de rentas. Si en 2007 el 20% más rico ganaba 5,7 veces más que el 20% con menos ingresos, en 2012 la distancia se ha incrementado hasta 8,1 veces (Eurostat).

Los reiterados informes vienen a constatar que la crisis no es para todos. Además, esta desigualdad es aún mayor que lo que nos indican las fuentes oficiales, pues una parte de las riquezas se halla oculta en paraísos fiscales, o en la economía sumergida. Es sugerente la información ofrecida por el diario El País<sup>12</sup> bajo el titular “*Las rentas altas recobran su fortuna*”, el valor de las SICAVS (Sociedad de inversión de capital variable) de los grandes patrimonios españoles vuelve a

---

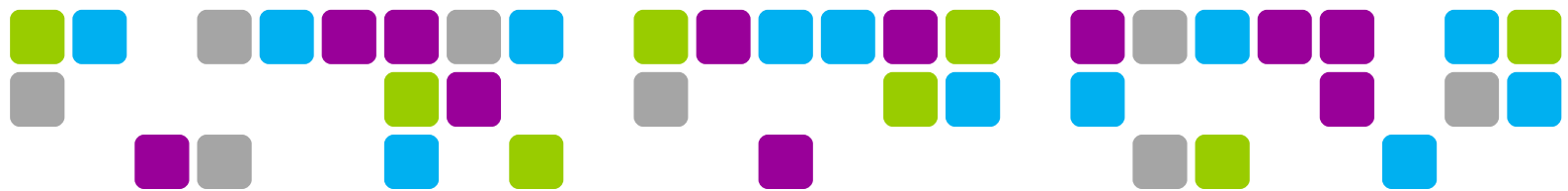
<sup>9</sup> Ver informes: *Bienestar infantil en los países ricos. Un panorama comparativo*. Unicef, 2013 y; *La Protección de la Infancia frente a la pobreza: un derecho, una obligación y una inversión*. Save the Children. España 2013

<sup>10</sup> informe de la Sección de Estadística del Consejo General del Poder Judicial del 2013

<sup>11</sup> En la situación de máxima igualdad o equidad distributiva, el Coeficiente de Gini es igual a cero, a medida que aumenta la desigualdad, el Coeficiente de Gini se acerca al valor de 1

<sup>12</sup> David Fernández. “*Las rentas altas recobran su fortuna*” Diario El País, 16 de junio de 2014.





niveles previos a la crisis. De acuerdo con los datos de VDOS Stochastics, al cierre del primer trimestre de 2014 su patrimonio alcanzaba a 28.781 millones de euros.

### 3. El retroceso en los derechos sociales

Si se tienen en cuenta el conjunto de los recortes realizados desde que estalló la crisis en 2008 hasta 2013, la carga del ajuste en España ha recaído sobre los sectores más vulnerables. Estamos asistiendo a un cambio en el Estado Social tal y como se entendía hasta ahora. El Estado desde el inicio de la “crisis” no solo no ha puesto soluciones a estas situaciones sino que ha agudizado las diferencias implantando recortes en los sectores públicos claves.

Desde el inicio, y posteriormente con la modificación del artículo 135,3 de la Constitución Española (que pone en entredicho la soberanía del pueblo), se sitúa el pago de la deuda por encima de las necesidades y derechos de las personas.

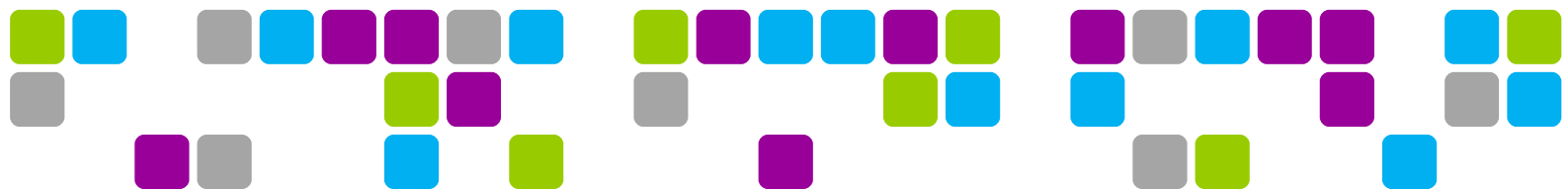
Las medidas de “austeridad” que se están aplicando tienen una clara orientación política “impuestas por la tiranía de los mercados financieros” y se han ido trasladando sucesivamente a los presupuestos del Estado. El pago de la deuda y los intereses generados han venido a convertirse en prioridad absoluta. La consigna dictada fue: *las entidades financieras primero*, al mismo tiempo que desarrollaban una campaña mediática de introducir un complejo de culpabilidad entre la población, bajo el eslogan “*de que se ha vivido por encima de nuestras posibilidades*”.

En este periodo hemos asistido a la implantación de tres reformas laborales<sup>13</sup>, que bajo la tesis de la competitividad y generación de empleo, tienen como telón de fondo facilitar el despido, ahondar en la flexi-inseguridad –léase precariedad laboral- y sobre todo eliminar la negociación colectiva, la ruptura del Pacto Social.

A todo ello se han ido sumando otras reformas. La reforma del sistema educativo introduce una serie de cambios que atentan contra la calidad educativa pública, el acceso universal y deterioran las condiciones laborales de sus profesionales. La reforma sanitaria, con el pretexto de garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, rompe con el modelo de atención sanitaria universal, cuyos efectos más notables se dejan sentir en los jubilados de rentas bajas, enfermos crónicos, y especialmente afecta a los inmigrantes que no tienen regularizada su situación administrativa. A ello hay que añadir la reforma de las pensiones y el recorte en las prestaciones a la Dependencia.

<sup>13</sup> Ver Reformas Laborales: Real Decreto-ley 10/2010; RDL 3/2012 y Real Decreto-ley 16/2013. La reforma del Sistema Educativo -RDL 14/2012, de 20 de abril. La Reforma Sanitaria, RDL 16/2012, de 20 de abril.





Todo ello acontece en medio de los escándalos de corrupción (Gürtel, EREs, Cajas de Ahorro...), “saqueo de lo público”, amnistía fiscal para los que defraudan. Según los técnicos de GESTHA<sup>14</sup> el fraude fiscal en España es en 80.000 millones anuales. A ello hay que sumar la evasión de capitales a los paraísos fiscales, sin que se asuman responsabilidades políticas. Expertos estiman que la evasión fiscal en todos los impuestos (IRPF, IVA y Sociedades) ascendería hasta el 4% del PIB.

Se constata la tendencia de convertir derechos constitucionales en negocio económico (la educación, la salud, las pensiones, el agua, los alimentos...). Las medidas de consolidación fiscal adoptadas por el Gobierno durante los años 2012 y 2013 -como la subida del IVA en productos de primera necesidad- han afectado sobre todo a los hogares más pobres, que son los que han experimentado una mayor reducción de ingresos. En sentido contrario, según Santiago Catar<sup>15</sup> los tributos de las empresas representaban el 23% del total de impuestos en 2006 y apenas un 8% cinco años después.

## 4. El desmantelamiento del estado social

**A lo largo de estas dos últimas décadas**, las principales firmas transnacionales, los bancos de Wall Street, la Reserva Federal de los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, OCDE y OMC) en el contexto de la globalización, promovieron una doctrina neoliberal cuyos contenidos básicos han sido, en líneas generales: liberalización y desregulación de los intercambios comerciales y los mercados financieros, competitividad y concentración de poder (acumulación por desposesión), procesos de deslocalización productiva unidos a las innovaciones tecnológicas, nuevas formas de organización que han contribuido a fragmentación del trabajo, reformas fiscales (reducción del impuesto al ingreso), reducción del gasto público, adelgazamiento del Estado (redefinición de las prioridades en materia de gasto público), y privatizaciones de las empresas públicas y del sector público, entre otros.

En nuestro país, y acentuado con el pretexto de la crisis, asistimos al desmantelamiento del incipiente Estado de Bienestar, en aras de la estabilidad presupuestaria. Así, el Estado, empieza a delegar funciones en organizaciones sectoriales privadas y caritativas. Es decir, parafraseando a Ulrich Beck<sup>16</sup> se han resituado un buen número de propiedades, funciones y actividades anteriormente atribuibles a la nación-Estado, a la empresa jerárquica, a la familia, a las entidades de la sociedad civil, al voluntariado... El pensamiento neoliberal del individualismo, ha triunfado sobre la dimensión comunitaria y el bien común. El consumo de

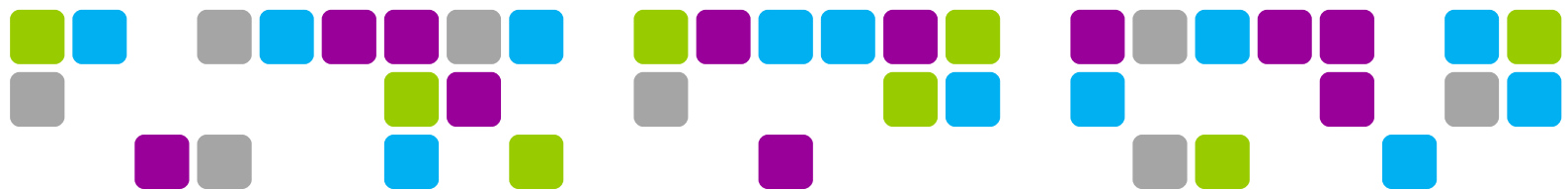
<sup>14</sup> Ver informes en: [www.gestha.es](http://www.gestha.es)

<sup>15</sup> Santiago Catar. 28/04/2014 Infolibre.

<sup>16</sup> Ulrich Beck/Elisabeth Bech-Gernsheim. *La individualización*. Paidós Estado y Sociedad. Barcelona 2003







masas ha ocultado la fragmentación que se estaba produciendo en el interior de nuestras propias sociedades.

**El proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar**, iniciado por el capitalismo desde los años ochenta, ha encontrado en las fórmulas de voluntariado y de *gestión social* con las organizaciones no lucrativas, una válvula de escape y justificación ideológica a ese desmantelamiento de servicios básicos. Este proceso tiene como trasfondo, tal como apunta Rodríguez Cabrero<sup>17</sup>, la reducción del protagonismo del Estado y su expresión en “la reducción del gasto social”, cuyo objetivo es intensificar la transferencia de servicios sociales públicos hacia el sector privado mercantil y al sector de las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

## 5. La estrategia de los pobres para sobrevivir a la crisis

Las consecuencias sociales de esta nueva situación lleva a muchas familias a tener que recurrir a la Renta Mínima de Inserción (RMI) que ha doblado su solicitud y a la demanda de organizaciones privadas de ayuda humanitaria como último recurso ante situaciones de extrema necesidad. De manera continua, las organizaciones sociales nos preguntamos: ***¿cómo es posible que ante la intensa gravedad de estas situaciones de privación***, no aumente la conflictividad social?

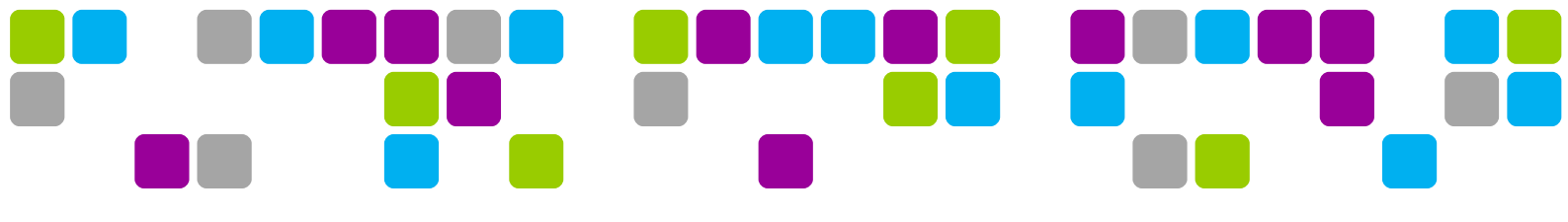
**En primer lugar y estrechamente relacionada a la lógica del individualismo posesivo**, la sociedad ha vivido una deriva creciente hacia procesos de conformidad social, de aceptación del orden establecido. La conciencia de identidad y pertenencia a una clase social ha quedado diluida por la estratificación de las condiciones laborales. Por otro lado, la desigualdad social constatada quedaba encubierta por una relativa mejora del bienestar de la población y el acceso a un consumo de masas, que llevaba parejo una progresiva pérdida de la dimensión colectiva.

La aceptación de las situaciones de pobreza y desigualdad social deriva de la interiorización del discurso (promovido por diferentes políticos y medios de comunicación) de que no existen alternativas a las políticas actuales.

La lucha por la supervivencia y el deterioro físico y mental hace que estas familias no planteen demandas, ni se encuentren organizadas para protestar por su situación, o los recortes que les afectan. Lo atribuyen, en líneas generales, a su derrota personal y su mala suerte en un mercado en crisis. Como vienen a expresar

<sup>17</sup> Gregorio Rodríguez Cabrero (Coordinador), *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación Foessa. Madrid 2003.





las diversas entidades de ayuda humanitaria, la población precaria “en el umbral de la pobreza” no tiene como estrategia una contestación social organizada, sino el apoyo de la trama familiar, la economía sumergida, el recurso a las organizaciones de ayuda, el voluntariado y las relaciones de vecindad.

**En un primer momento** se recurre a los **Servicios Sociales**, pero con los recortes acometidos, la Protección Social se ha reducido de manera significativa, (prestación por desempleo, ayudas a la dependencia, reducción de becas de comedor, becas de estudio...), así como retrasos y endurecimiento de los requisitos de acceso. Abandonando toda línea de acompañamiento y promoción social de los hogares sin recursos.

**En segundo lugar**, adquiere un mayor protagonismo el **Apoyo la Familiar**, que se concreta en ayudas económicas o en especie destinada principalmente a la vivienda (suministros, hipoteca...) o a la alimentación (comidas). Las personas mayores están pasando, cada vez más, a convertirse en sustentadoras principales (en ocasiones, únicas) de las siguientes generaciones, a pesar de que más del 54% de las pensiones tienen una cuantía inferior al Salario Mínimo Interprofesional (SMI).

**En tercer lugar**, los pocos ingresos **se complementan con los ingresos y ayudas provenientes de las entidades sociales**, que en este periodo están siendo desbordadas y asumen en gran medida las derivaciones que realizan los propios Servicios Sociales públicos. Se trata de dar respuesta inmediata a las problemáticas sociales y situaciones de emergencia social, sin perder de vista que sus acciones deben contribuir a generar una nueva conciencia sociopolítica.

**El cuarto lugar, y simultáneamente, lo ocupa la presencia de la economía “sumergida” e “irregular”**. Según el estudio presentado por técnicos de Gestha<sup>18</sup>, la economía sumergida aumentó en 60.000 millones de euros durante la crisis, hasta situarse en el 24,6% del PIB al cierre de 2012, lo que supone más de 253.000 millones de euros ocultos. Se trata de cantidades de dinero muy considerables especialmente en una situación de crisis económica como la actual donde los recortes que sufre la economía española son constantes y tienen estrecha relación con el aumento de la pobreza y la exclusión social.

---

<sup>18</sup> informe del sindicato de técnicos de hacienda Gestha *"La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis"*. Fórum de Debate en el Centre Cultural La Nau, de la Universitat de Valencia. 10 de junio, 2014







## 6. La emergencia de las organizaciones (ONGs) y entidades de ayuda

Las Políticas que han provocado, por un lado, una fuerte desacreditación de la intervención política e institucional en los procesos económicos y sociales, y de otro lado, multitud de iniciativas generadas por la sociedad civil para afrontar las necesidades de la población que el Estado deja de asumir, han generado una ola de protestas ciudadanas, desde la convocatoria de tres Huelgas Generales, la irrupción del 15 M, la Plataforma de Afectados por las Hipotecas, pasando por las Mareas en defensa de los servicios públicos y las Marchas por la Dignidad. Las asociaciones vecinales, las organizaciones de ayuda, culturales y deportivas, las redes de Economía Social... Han cobrado en los últimos años un protagonismo creciente, proporcional a la crudeza de las dificultades económicas. Hemos despertado de la atonía social del crecimiento económico ilimitado y nos hemos enfrentado en un corto espacio de tiempo con una realidad de empobrecimiento y precarización de derechos sociales.

Así, han proliferado **multitud de iniciativas sociales** en toda la geografía española, con esa doble dirección de combinar respuestas locales y movilizaciones a escala estatal. Como ejemplos y sin intención de ser exhaustivos valgan estos:

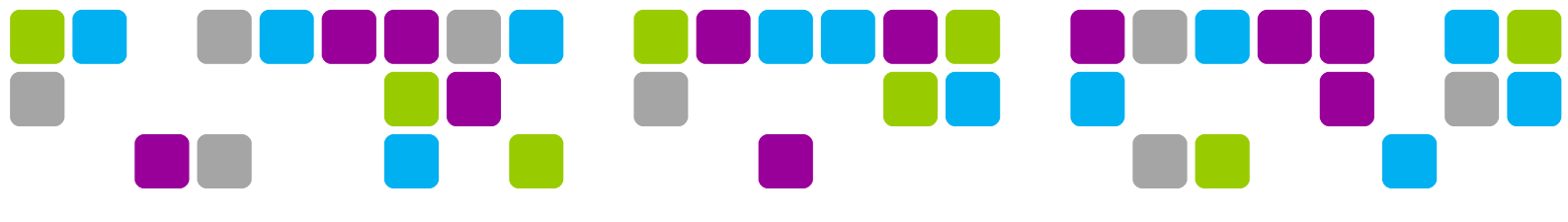
- Comedores escolares, de iniciativas ciudadanas.
- Bancos de libros y de material escolar.
- Recogida de Ropa y la promoción de tiendas de reciclaje.
- Grupos de consumo, fuera del circuito comercial.
- Se han creado huertos comunitarios, trabajados por familias en situación de emergencia social.
- Recogida de medicamentos y creación de atenciones sanitarias ante la población inmigrante, cada vez más apartada del sistema Nacional de la Seguridad Social.
- Defensa jurídica en coordinación con abogados/as de los movimientos sociales para asegurar la defensa ante la agresión del Estado.

Ha sido significativo y controvertido el aumento del protagonismo de la **Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL)**, que viene lanzando campañas contra el hambre. Se trata de iniciativas en las que participan las principales cadenas de Alimentación. De igual modo se suman numerosos bancos, empresas y fundaciones privadas dentro de sus políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), destinadas a recoger comida y ayudar a los más necesitados.

Resulta paradójico que las mismas empresas que ejecutan despidos masivos y las entidades bancarias que desahucian injustamente a las familias sean las que, a través de sus fundaciones pretendan aparecer como salvadoras y benefactoras.

Fenómenos que nos obligan a reflexionar sobre la célebre frase de Helder Cámara: *«Si doy comida a un pobre, me llaman santo, pero si pregunto por qué es pobre, me*





*llaman comunista».* El impacto mediático de estas campañas de recogida y distribución de alimentos así como la llegada al corazón de las gentes, suele invisibilizar las causas por la que se producen estos fenómenos. Ello, no trata de desmerecer la aportación y solidaridad espontanea de la ciudadanía, de hombres y mujeres que voluntariamente aportan tiempo, dinero y generosidad al servicio de los “otros”, por que la situación de desamparo y sufrimiento “no le es ajeno”.

En palabras de Alain Touraine *“se siente sujeto solamente aquel o aquella que se siente responsable de la humanidad de otro ser humano. Es reconociendo los derechos humanos del otro como me reconozco a mí mismo como ser humano”.* Pero la critica se establece porque la participación voluntaria se establece en clave individual sin contemplar la responsabilidad del Estado que ha ido diluyendo su responsabilidad social y política para con sus ciudadanos.

**En cuanto a las organizaciones y entidades de ayuda (ONGs)** es importante recordar el Proverbio Chino, *“Regala un pescado a un hombre y le darás alimento para un día, enséñale a pescar y lo alimentarás para el resto de su vida.”* Dicho hoy, las situaciones de emergencia no pueden olvidar los criterios de justicia y equidad. Las respuestas inmediatas –el hambre - no tienen espera, pero deben ir muy unidas a la ruptura de la beneficencia y de la verticalidad de la ayuda; al desarrollo de la democracia participativa, a la implicación de los sujetos afectados, a la consolidación del tejido asociativo y a la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, en coordinación con los movimientos sociales y libre de la servidumbre ideológica y financiera del Estado.

## 7. La respuesta de los movimientos sociales

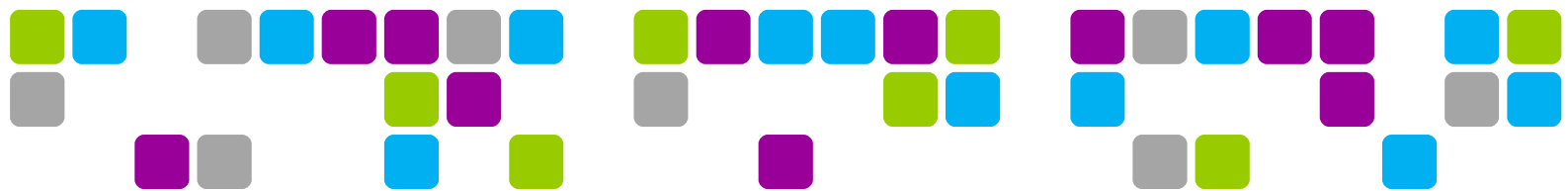
Las continuas reformas laborales y la precarización sobrevenida, ha tenido su respuesta en **la movilización de los trabajadores y trabajadoras, en los sindicatos y en las organizaciones obreras**, se han convocado multitud de acciones y tres huelgas generales en un espacio muy corto de tiempo, clamando por:

- un trabajo digno y de calidad,
- contra los despidos indiscriminados,
- contra los salarios de miseria,
- por el mantenimiento de las prestaciones sociales y los derechos laborales,
- por el derecho a la huelga sin ser penalizados y reprimidos.

También se ha abierto el debate sobre el reparto del trabajo, la redistribución del tiempo, tanto del trabajo remunerado como no remunerado, aquel que se realiza de forma invisible en el hogar.

La ausencia de respuestas en el área del trabajo y la producción han llevado a un progresivo desplazamiento de la acción sindical al área de la ciudadanía social. **Las**





**iniciativas de movilización de las “Mareas Multicolor”** en defensa de los Servicios y Bienes Públicos han puesto de acuerdo a los diferentes sectores y colectivos, que han venido expresando propuestas en sus respectivos territorios – rurales y urbanos- durante los dos últimos años: denunciar el desmantelamiento y la privatización de los servicios públicos.

Las reivindicaciones que viene planteando la **Plataforma Rural “Por un Mundo Rural Vivo”** donde convergen movimientos y corrientes de la diversidad “ecológicas, feministas, campesinas,... identificados con la perspectiva de Soberanía Alimentaria y el respeto a los ciclos de la naturaleza, y la defensa del territorio rural como fuente de alimentación. La movilización mantenida de los pueblos rurales contra *Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, por entender que lamina el concepto de “autonomía local”. Elimina el concepto de cercanía y participación en la gestión de los bienes comunales.

Quizás uno de los fenómenos más llamativos, de todo lo que ha sucedido en este periodo, **es la irrupción del 15-M.** como el gran mural de la denuncia expresado en las plazas y calles emblemáticas de todas las ciudades y pueblos, donde se dan cita todas las demandas y propuestas de la inmensa mayoría contra la casta de depredadores de lo público.

Destaca como novedad el protagonismo de los jóvenes cualificados sin empleo y las mujeres que han adoptado un papel de catalizador organizativo y de mediadoras entre opiniones discordantes.<sup>19</sup> Muchas de las propuestas planteadas por el 15-M de hecho ya existían, pero tienen el valor de haberse llevado a las calles y plazas por la propia ciudadanía. Representa el grado de consenso social alcanzado en torno a unas propuestas de “*consensos de mínimos*”.

A modo de valoración podríamos decir que el 15-M bajo la frase acuñada de “*Dormíamos, despertamos*” viene a expresar el sentir de una conciencia generalizada, y ha cumplido determinados objetivos iniciales<sup>20</sup>:

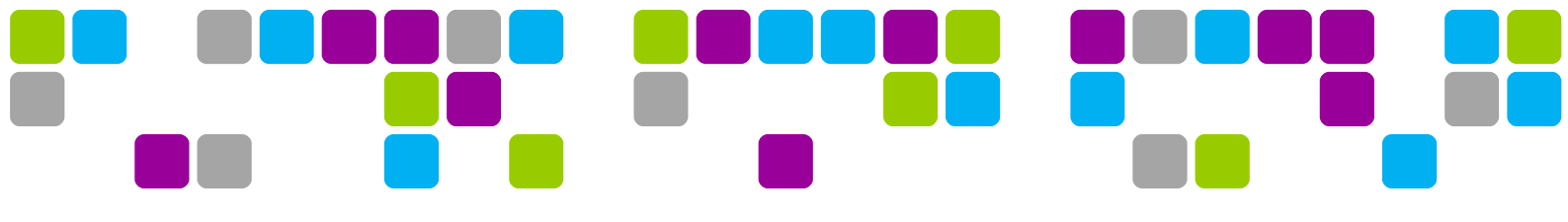
- la movilización y el despertar político de una sociedad adormecida;
- la instauración de un nuevo paradigma, superar la cultura de la transición;
- crear unas nuevas formas de hacer, en lo colectivo y en lo personal;
- se abrió una brecha para volver a hablar de democracia, cuestionando la función del Gobierno y del Parlamento;
- el cambio de verdad se genera en los márgenes y en las grietas de la estructura del Estado. La horizontalidad como estructura es mucho más efectiva y genera más cambio que la coordinación centralizada.

**La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).** El proceso seguido en la lucha contra los desahucios se ha convertido en un símbolo de resistencia ciudadana, pacífica y, por tanto, con buena imagen entre la ciudadanía. Según el

<sup>19</sup> Fernández Steinko (2010).

<sup>20</sup> Ver Viejo Topo. Julio –Agosto 2013. Números 306-307





sondeo de Metroscopia<sup>21</sup>, los ciudadanos confían más en la PAH, 81% y en las ONG 76% para la defensa de los desfavorecidos. Una movilización social de casi un millón y medio de personas avalaron con su firma la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que pedía una modificación de la ley hipotecaria, y que fue aprobada por unanimidad por el Congreso de los Diputados. La admisión a trámite ya supuso un respaldo a su actuación, porque el episodio fue percibido como un éxito de sus movilizaciones.

**Quizás el hecho más revelador ha sido el proceso educativo de transformar el mundo de los valores.** Lucha contra el individualismo y la competitividad para transformarlos en cooperación y solidaridad. Eliminar el complejo de culpabilidad que nos introyecta el sistema, cuando repiten machaconamente “hemos vivido por encima de nuestras posibilidades”. **Afrontar colectivamente las respuestas ha sido un salto cualitativo en la acción**, lo que “me pasa a mí” “le pasa a cientos, a miles” de hogares. Luego la respuesta no puede ser aislada sino colectiva, que comprometa.

**Las Marchas de la Dignidad del 22-M han venido a ser la expresión pública de los empobrecidos.** Las víctimas de la crisis que no se resignan y comienzan a poner en marcha algo difuso todavía, pero que tiene la férrea voluntad de hacer visibles a los invisibles: las personas desempleadas y el amplio mundo del precariado, los sin casa, los sin techo, los desahuciados, “sin papeles” los “sin nombres”... todos juntos, lanzan una llamada a caminar para seguir la lucha. Visibilizar, hacer público lo oculto, que la deuda la paguen las instituciones y empresas que la han generado. Al mismo tiempo que se reivindica **Dignidad y derecho a una Renta Básica** que permita afrontar la pérdida involuntaria del empleo.

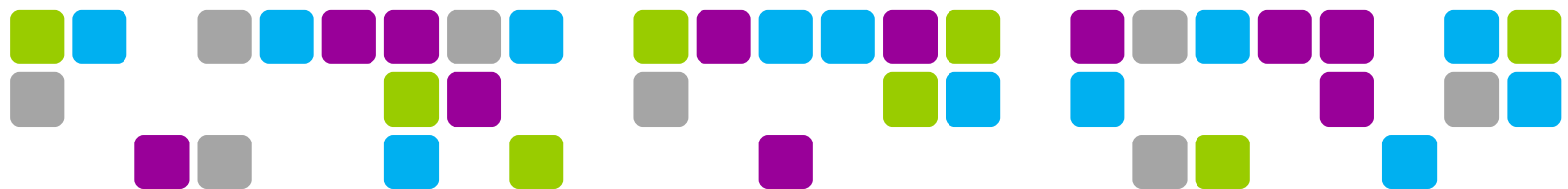
Son **nuevas formas de lucha generalizada y sostenida**, con un proceso a medio y largo plazo y que tiene que movilizar a los más débiles, como estas:

- la **utilización de una metodología de Espacios Abiertos** como enfoque de participación directa y la aportación subjetiva.
- la Organización de asambleas, realización de actos públicos (convocando, además de al tejido social, a medios de comunicación).
- la creación de grupos de trabajo de autogestión para hacer creíbles los mensajes de la democracia “desde abajo” (alimentos, residuos, energía, educación, economía, agua, transporte, juventud, gobierno local...).
- las acciones de calle de carácter no-violento (movilizaciones, batucadas, performances, pasacalles, etc.) con esa doble características de lucha y fiesta.
- la masiva utilización de webs, blogs y redes sociales (Facebook, Twitter, etc.).

Acciones todas en las que impera la lógica de la autogestión que vienen a expresar la necesidad de un modelo de sociedad más justa y equitativa. Ello requiere entre otras orientaciones, recaudar con justicia, distribuir con equidad, blindar las

<sup>21</sup> Fuente: Metroscopia. El País, domingo 17 de marzo de 2013





políticas sociales, fortalecer la democracia con transparencia y participación ciudadana y, sobre todo, la demanda de la dignidad de las personas.

**En este nuevo mapa de exclusión social está claro que el objetivo inmediato es tratar de cubrir las necesidades más urgentes** de las personas y de los hogares, pero no de cualquier manera. La solidaridad es un elemento principal para entender las relaciones humanas, que genere sinergias, que capacite a las personas para establecer nuevos modos de relación social y económica, que sea capaz de dotar de herramientas desde la cooperación. Para ello se precisa una red participativa y organizada “más allá del asistencialismo”, formada por grupos de acción comunitaria, adaptada a las necesidades concretas de cada barrio, cada municipio cada territorio. En definitiva, una corriente de opinión que consiste en derrochar menos y compartir más, sin perder el horizonte de una justicia redistributiva (reforma fiscal) de bienes y servicios.

Ese es el horizonte hacia donde caminar en la construcción de una sociedad en la que quepan todos y todas con dignidad: cuidar la naturaleza y cuidarnos nosotros mismos, la relaciones de equidad de mujeres y hombres. Compartir lo que tenemos, solidaridad horizontal y redistribución de la riqueza del país, el “procomún como señas de identidad”.





# Prevención e intervención primaria en la infancia en la Comunitat Valenciana

F. Xavier Uceda i Maza<sup>1</sup> F. Javier Domínguez Alonso<sup>2</sup>

En estas breves líneas enmarcamos la prevención y la intervención primaria en la infancia, y profundizamos en su situación en la Comunitat Valenciana, a partir del análisis documental y de entrevistas a informantes claves<sup>3</sup>.

## 1. La prevención: definición, tipologías y clasificaciones

Señala Casas (1976:79) que la prevención es *“aquel proceso de intervención social que, con el objetivo último de mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas y sistemas humanos, y acorde con conocimientos rigurosos, manipula los factores asociados o implicados en la génesis de diferentes enfermedades, problemáticas o necesidades sociales, desarrollando actuaciones concretas a fin de evitar su aparición, reaparición o agravamientos”*.

La clasificación de intervenciones preventivas más citada y conocida es la presentada por Caplan en 1964: a) Prevención primaria; b) Prevención secundaria y c) Prevención terciaria. Sobre las dos primeras gravita la intervención primaria, que desarrollaremos más adelante, la terciaria implica ya una intervención especializada y en ocasiones residencial<sup>4</sup>. Un procedimiento simple de diferenciar a las tres formas de prevención es a través de la secuencia temporal del problema: las actividades preventivas realizadas antes del comienzo del problema son prevención primaria; las realizadas durante la afectación del problema, prevención secundaria; las realizadas después de la cesación del problema, prevención terciaria.

La prevención en la intervención social ha ido asociada a conceptos procedentes del modelo ecológico. Desde esta perspectiva, la desprotección infantil, la vulnerabilidad de la infancia, pueden ser comprendidas si se considera como un

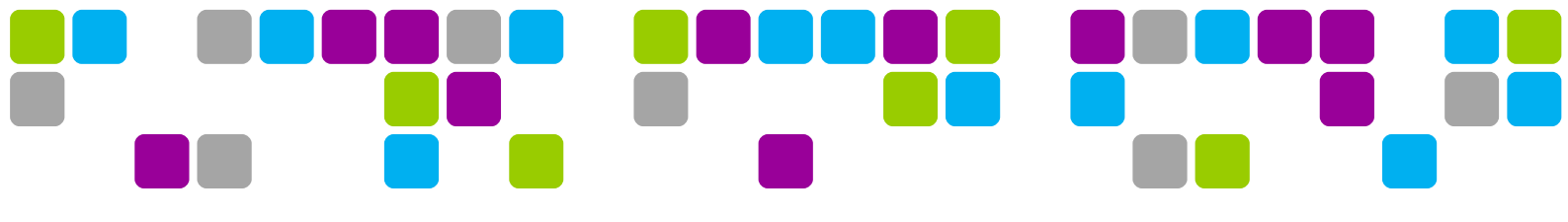
<sup>1</sup> Instituto Interuniversitario Desarrollo Local-Departamento Trabajo Social. Universitat de València.

<sup>2</sup> Departamento Trabajo Social. Universidad de Alicante.

<sup>3</sup> Éstas se han realizado a profesionales con responsabilidad en la gestión y dirección de centros y servicios (Director de Centro Municipal de Servicios Sociales, Responsable Cáritas, Responsable Centro de día, Responsable programa de medidas judiciales y Director de Centro de Protección).

<sup>4</sup> Se identifica con la rehabilitación (Fernández-Ríos, 1994). En el campo de las ciencias sociales algunos autores han venido asimilando prevención terciaria a seguimiento posterior a la intervención. Es el gran reto pendiente de muchos sistemas de protección social, crucial para una correcta evaluación a medio y largo plazo de las consecuencias de nuestro trabajo preventivo.





producto final de una disfunción fundamental en un complejo ecosistema con numerosas variables interactuando. Algo que va más allá de la conducta de los individuos y que incluye sistemas funcionales tanto dentro como entre entornos: a) Microsistema, que haría referencia al complejo de interrelaciones dentro del entorno inmediato (familia, lugar de trabajo, etc.); b) Mesosistema, entornos en los que la persona en desarrollo participa realmente, relaciones entre sistemas distintos con los que se entra en relación (colegio, centro de salud, etc.); c) Exosistema, ambientes con los que tal vez no entre nunca en relación, pero en los que se producen hechos que afectan a lo que ocurre en el entorno inmediato de las personas (políticas de empleo, sociales, de salud, etc.); y d) Macrosistema, se trata de patrones generalizados, de las instituciones sociales comunes a una determinada cultura. “La política oficial es una parte del macrosistema que determina las propiedades del exo-, meso- y el microsistema, que ocurren a nivel de la vida diaria y dirigen el curso de la conducta y el desarrollo” (Bronfenbrenner, 1987:28-29).

El campo que ofrece la Atención Primaria para la realización de programas preventivos está todavía por explorar y explotar. La proximidad que ofrece para mantener un contacto cercano y directo con la realidad social del territorio, con las personas, grupos y colectivos que lo pueblan, así como con las organizaciones formales e informales que en él desarrollan su labor, nutre de un gran potencial de acción. En este sentido es necesario implantar distintos programas dirigidos a familias, grupos y población, en la comunidad local, desde una concepción ecológico-sistémica y de redes sociales, desde la prevención primaria y secundaria:

### **Programas de prevención primaria**

Son programas de amplio espectro demográfico: dirigidos a grupos muy numerosos, indiscriminados respecto a la población receptora de los mismos. Se realizan a través de los Mass media. Deben incidir especialmente en los agentes socializadores: escuela, familia. En la práctica no son muy frecuentes. Sería muy interesante programas en positivo, campañas sobre tolerancia, prácticas saludables, romper la soledad, el aislamiento social, generar empatía, solidaridad, etc.

Entre primaria y secundaria se encuentran los programas preventivos dirigidos a madres en estado de gestación y/o en el periodo perinatal, con dificultades manifiestas o potenciales, y con el objetivo de prevenir futuros riesgos en el niño/a que va a nacer, y garantizarle un nivel de bienestar y cuidado óptimo, tratando de asegurar el bienestar de la madre antes y después del parto, evitando, o reduciendo la posibilidad de la separación del niño/a de su ambiente natural. Son programas de detección precoz, de carácter socio-sanitario, donde se hace necesaria la coordinación e implicación efectiva de al menos tres ámbitos-sistemas distintos: los servicios sanitarios, los servicios sociales y los educativos.







## Programas de prevención secundaria

Dirigidos a grupos de riesgo, con el problema de alguna manera ya manifiesto pero incipiente. Son propiamente intervención precoz, y también prevención de males mayores o retardadores de los mismos. Pretenden inducir al cambio de hábitos y actitudes. Facilitan información importante, sólida, a los sujetos y preferentemente de manera activa. Se dirigen a grupos pequeños. Se procura de alguna manera ir creando redes sociales de apoyo. Son más comunes los programas centrados en la familia, denominados de Educación Familiar. Tienen en cuenta a todo el sistema familiar y al conjunto de sistemas con él relacionados (salud, educación, empleo, vivienda, etc.), y todo ello desde el propio contexto (barrio, asociaciones, grupos informales) en el que viven las personas. Estos programas tienen un carácter claramente educativo-promocional, promoviendo el cambio de actitudes y la adquisición de habilidades y competencias que ayuden al equilibrio en el propio sistema familiar, a la creación, sostenimiento y ampliación de sus redes sociales, así como a la integración social y laboral de sus miembros.

Grupos de apoyo, y de expresión. Constituidos preferentemente por madres con escasos recursos y habilidades personales, y jóvenes adultas que no terminaron su proceso formativo. El objetivo es crear un espacio de encuentro de desarrollo personal y de mutuo apoyo, que favorezca el crecimiento de la autoestima y la adquisición de hábitos y habilidades para el mantenimiento de sus núcleos familiares en su vida cotidiana.

Otro tipo de programas son los dirigidos a menores sujetos a una medida judicial en medio abierto<sup>5</sup>. Las posibilidades que se abren para la intervención con estos jóvenes desde el modelo ecológico, aunque no exentas de dificultades, son enormes y todavía muchas de ellas están por descubrir.

Desde nuestra experiencia, podemos asegurar la viabilidad, la conveniencia y el éxito de este tipo de programas. Sus efectos positivos se evidencian en el crecimiento personal y familiar, el incremento de sus capacidades y habilidades, su mayor autoestima y el fortalecimiento de su red social, produciendo efectos y habilidades para desarrollar su papel y mantener su sistema en situaciones de mayor equilibrio y capacidad para afrontar las situaciones de crisis y cambios futuros.

---

<sup>5</sup> Estos programas que empezaron a desarrollarse como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de menores, adquiere mayor dimensión con la nueva Ley de 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.







## 2. La situación de la infancia en la Comunitat Valenciana: la pobreza como telón de fondo

La población de la C.V es de 4.995.216<sup>6</sup>. Es eminentemente urbana ya que en municipios menores de 20.000 hab. se concentra un total del 27,2% de la población, y en los de más de 20.000 hab. el 72,8%.<sup>7</sup> Los menores de 15 años representan el 15%<sup>8</sup>. Un factor importante que hay que reseñar es la tasa de dependencia<sup>9</sup>, similar a la del resto de España, y que se ha incrementado casi 5 puntos porcentuales en los últimos 8 años, pasando en la C.V del 46,6% al 51,2%.

Según la última Encuesta de Condiciones de Vida en la C.V. (2013), el 26,4% de hogares tienen cierta dificultad para llegar a fin de mes, el 21,9% llegan a fin de mes con dificultad y el 16,1% con mucha dificultad. Esto indica que el 64,4% de la población tiene dificultades para llegar a fin de mes con sus ingresos. Unos 85.000 hogares se encuentran sin ningún tipo de ingreso, lo que supone que más de un cuarto de millón de personas<sup>10</sup>, de cinco millones del total de la C.V, no tienen lo suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida diaria. Se ha incrementado en 5 puntos el porcentaje de personas pobres (pobreza material) en el período 2007-2012 y en 13 puntos el porcentaje de paro de larga duración (en 2012 se situaba en el 15 % y, como sabemos, este continúa creciendo). Es la cuarta comunidad en crecimiento de la pobreza en este período, sólo por detrás de Canarias, Illes Balears y Catalunya (IVIE, 2014:7).

Los datos señalan una tendencia generalizada hacia un aumento de la pobreza y la exclusión social, pero también muestran que la pobreza se concentra en personas o grupos de personas que sufren sus consecuencias con mayor intensidad. El grupo de mayor riesgo de pobreza es la juventud de 16 a 29 años, ya que alcanza el 36,2%, y el segundo, la infancia 0 a 15 años con el 33,3%, frente a los de 65 o más años con el 10,6%. La población ubicada en la tercera edad se encuentra más protegida entre otros motivos por las pensiones públicas, frente a la población infantil y juvenil que apenas tiene derecho a prestaciones.

El aumento de la pobreza infantil es una realidad de cifras y magnitudes imparables, además, la capacidad de la administración pública para reducirla mediante prestaciones sociales es exigua, de hecho España es el penúltimo de los países de la Unión Europea (detrás sólo figura Grecia), ya que las prestaciones sociales sólo consiguen reducir la pobreza en un 6,9%, cuando otros países como

<sup>6</sup> Representa el 10,7 % de la población total de España (46.725.164) según los datos del Padrón Municipal de 2014

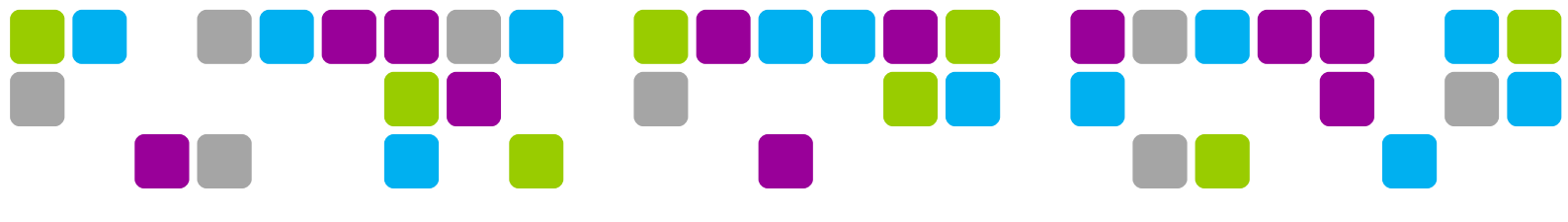
<sup>7</sup> Fuente: INE, diciembre 2013.

<sup>8</sup> INE (mayo 2014), población por edad, sexo y año, incluidos extranjeros.

<sup>9</sup> Tasa de dependencia: la relación, expresada como porcentaje, entre la población que tiene o más de 64 años o menos de 16 y la población de 16 a 64 años.

<sup>10</sup> 85.100 hogares a una media de 3 personas por hogar hacen un total de 255.600 personas.





Irlanda consiguen amortiguarla en 32 puntos, o en los países nórdicos logran un efecto corrector del 18%. (Save The Children, 2014)<sup>11</sup>.

Los dos últimos informes de UNICEF ofrecen un panorama bastante desolador de la Infancia, de los menores de 18 años, y del entorno familiar en el que viven. El Informe dedicado a la Infancia en España 2012-2013, sobre el impacto de la crisis en los niños, muestra datos preocupantes:

- Se ha producido un incremento de 205.000 niños/as en riesgo de pobreza.
- El 13,7% de menores de 18 años vive en hogares con un nivel de 'pobreza alta', siendo este dato la cifra más alta de toda la UE de los 15, sólo por debajo de Rumania y Bulgaria en la UE de los 27. Según Eurostat, la pobreza crónica ha crecido 6 puntos porcentuales desde 2007 hasta 2010, hasta el 16,7%.
- Las familias con hijos menores de 18 años que no tienen capacidad de afrontar gastos imprevistos ha pasado de 2008 a 2010 del 28% al 37%.
- Desempleo y familia: el porcentaje de aumento de familias con niños y todos sus miembros en paro es -según Eurostat- del 120% (en familias jóvenes con hijos pequeños) entre 2007 y 2010. Mientras que el crecimiento del total de hogares con adultos y niños, con todos sus miembros sin trabajo, ha sido del 62%.

Todos los datos, se afirma en este Informe, reflejan el deterioro de la situación de las familias con hijos. Los niños son ya el grupo de edad más pobre en comparación con el resto.

El último Informe de UNICEF, sobre la infancia en España, 2014: "El valor social de los niños: hacia una pacto de Estado por la infancia", al hacer referencia al Informe que estamos comentando, de 2012-2013, dice textual y taxativamente: "Desde entonces la situación no ha hecho más que empeorar. Al incremento del riesgo de pobreza se ha unido el continuo aumento del desempleo en los hogares con niños, poniendo a prueba la capacidad de las familias para garantizar el bienestar de los niños" (p.4).

Tal y como señala el Informe FOESSA (2014), la progresiva diferenciación ciudadana en el acceso a los derechos básicos marcará la estructura social en los próximos años, y en el caso de la infancia y adolescencia, sus potencialidades futuras como adultos. La brecha de la desigualdad con el aumento de la pobreza, el riesgo de exclusión social y también al acceso a las prestaciones y servicios de los sistemas de bienestar social está extendiéndose y junto a ella o atravesada por ella la desigualdad por edad, donde se ubican en la escala inferior la infancia y adolescencia.

---

<sup>11</sup> En estas prestaciones insuficientes en cuantía y cobertura figuran desde subsidios de desempleo, a permisos parentales, pasando por el salario mínimo, becas, prestaciones por hijo a cargo, etc.



### 3. La legislación en el marco de la protección de la infancia y políticas

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 recogió en su articulado los derechos especiales que deben corresponder a los menores por su situación peculiar. Aseguró que, a todos los efectos, los niños y las niñas gozan de derechos de ciudadanía expresados en el ámbito civil, político, social, económico y cultural de este modo dotó a los derechos de la infancia de carácter universal (Uceda, 2011).

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de Modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se cita, entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos: "La prevención de todas aquellas situaciones que pueden perjudicar su desarrollo familiar" (Art. 11.2).

La Ley 12/2008, de 3 de julio, de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia es fruto de la decisión de la Generalitat de liderar las políticas sociales y consolidar el bienestar social de los niños y adolescentes en la Comunitat Valenciana. En este sentido, el texto normativo contempla el reconocimiento, promoción y desarrollo de las modernas tendencias y orientaciones actuales sobre la base de una protección integral del niño. Las actuaciones se realizarán hasta la mayoría de edad e incluso más allá, cuando así se requiera. En su artículo 4 diseña las líneas de actuación para el cumplimiento de los principios, recogiendo en su apartado e) que le compete el desarrollo de políticas de prevención y la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten la formación y el desarrollo integral de los menores. Dedicar el Título III a las políticas de prevención, señalando que se desarrollarán en:

**Tabla 1: Políticas de prevención identificadas en la ley**

<b>Materia de apoyo a la familia</b>	La promoción de la educación parental, dirigida especialmente a familias desfavorecidas, familias vulnerables, familias con situaciones de violencia, familias monoparentales. Fomento de programas de sensibilización y comunitarios de intervención familiar, dirigidos a la inserción social.
<b>Materia de educación</b>	Garantizar la escolarización, prevención y control del absentismo escolar, fracaso, ampliación de medidas compensatorias, programas formativos de garantía social, de integración social, y de inserción laboral.
<b>Materia de salud</b>	Educación y promoción de la salud, campañas de vacunación, programas de intervención temprana, educación afectivo-sexual, prevención del consumo de alcohol, tabaco, drogas y prevención de accidentes.
<b>Materia de formación y</b>	Programas de ayuda y orientación socio-laboral, dirigidos a menores en situación de riesgo, vulnerabilidad y desprotección social y a jóvenes con



<b>empleo</b>	dificultades sociales,.. Formación y orientación para el empleo, control de las situaciones de explotación laboral, fomento de empleo joven, prevención de riesgos laborales, ...
<b>Materia de relaciones sociales</b>	Fomento de valores, prevención violencia y abusos sexuales, programas de consumo responsable, orientación y uso adecuado del ocio y tiempo libre, centros de atención diurna y prevención, control y erradicación de la mendicidad infantil.

Fuente:Elaboración propia a partir de la ley.

De la lectura de las medidas previstas en la ley, lo primero que podemos inferir es su imprecisión en cuanto a las medidas concretas, lugares a desarrollar, intensidades, contenidos, etc.

Esta ley se aprobó sin una memoria económica, asimismo posteriormente no se ha aprobado un Plan Estratégico que delimitara las actuaciones, la inversión y el territorio a desarrollarlo. En realidad, la ley lo que hace es dar un marco a lo que se venía realizando, a menudo regulado en otras legislaciones sectoriales. Señalaba la necesidad de realizar Planes dirigidos a la Familia e Infancia, que planificaran la acción, pero en el ámbito de la Comunitat Valenciana el último fue el II Plan Integral de Familia e Infancia 2007-2010, aprobado antes que el marco legislativo que había de orientarlo.

## 4. La situación de la prevención e intervención primaria-secundaria en la C.V.

En la Comunitat Valenciana se produce la cooperación y colaboración técnica entre los servicios centrales y territoriales de la propia Dirección General de Familia, Menor y Adopciones, con especial significación del Servicio de Protección del Menor, y los equipos de servicios sociales de los ayuntamientos. Es una responsabilidad compartida, donde la Conselleria de Bienestar Social tiene la responsabilidad y la competencia exclusiva para la declaración de desamparo de un menor y las entidades locales la prevención de las situaciones de desprotección social.

Los Servicios Sociales Municipales han apoyado a las familias desde los programas de emergencia social, que son prestaciones económicas para la cobertura de necesidades básicas, donde se enmarcan las becas de comedor en los centros escolares, la Renta Garantizada de Ciudadanía, programas de prevención del absentismo escolar, de promoción del ocio (fines de semana, campamentos de verano) y de recursos tan fundamentales como los Servicios de Familia e Infancia



(SEAFI) y los Centros de Día<sup>12</sup>, definidos como centros de protección que tienen como finalidad esencial realizar una labor preventiva, dirigida a niños/as y adolescentes en situación carencial, que facilite procesos tendentes a su plena incorporación social.

En la actualidad y ante la situación social y de la infancia, la Diputación de Valencia ha creado el Programa Provincial de Asistencia Nutricional para menores escolarizados de tres a dieciséis años<sup>13</sup> y la Conselleria de Bienestar Social<sup>14</sup> ayudas para el desarrollo de programas de atención de necesidades e inclusión social a menores y sus familias en periodo estival, para el año 2014. Podemos categorizarlos de la siguiente manera:

**Tabla 2: Actuaciones en infancia desde las Entidades Locales y Generalitat**

Necesidad	Programa	Características
Garantizar necesidades básicas	Ayudas económicas de emergencia	Dirigidas al Conjunto de la Unidad Familiar. Forman parte de las prestaciones básicas del Plan Concertado. La C. V. invierte de media 196,13 € (Prest. Básicas) frente a 275,13€ media de las CC.AA o País Vasco con 796,13 €.
	Becas de comedor	Conselleria de Educación y Ayuntamientos. Se destinan 46,6 millones de euros. Se conceden alrededor de 80.000 ayudas <sup>15</sup> (desde 2011 no se ha incrementado). No cubren a los estudiantes de la ESO, ni a la educación Infantil de 3 a 6 años, tampoco a Bachillerato o Formación de Grado Medio.
	Programa Provincial de Asistencia Nutricional Dip. València No lo realizan las Dip. de Castellón ni de Alicante	Distribuye entre los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes. Se destinan 500.000 euros. Edades 3-16 años, escolarizados y circunstancias de necesidad. No reciben alimentación los menores de 3 o los mayores de 16 años, aquellos que no estén escolarizados y no es compatible con otros programas municipales de ayudas económicas directas a las unidades familiares.

<sup>12</sup> Orden de 17 de enero de 2008 de la Conselleria de Bienestar Social, donde se les asigna tres funciones fundamentales: una función preventiva, una función educativa y una función de aprendizaje. El marco normativo define su labor “como exponente de una política eminentemente preventiva de apoyo a la socialización del menor en su propio medio, de respuesta a las situaciones de riesgo en que viven un gran número de niños/as y adolescentes, y como apuesta clara frente al objetivo de reducción de plazas de acogimiento residencial.”

<sup>13</sup> Boletín Oficial de la Provincia de 24-IV-2014, número 148.

<sup>14</sup> Orden 14/2014, de 16 de junio, de la Conselleria de Bienestar Social.

<sup>15</sup> En el curso 2011-2012 80.000 (65.000 al 100%, 10.800 al 70% y 4.200 al 40%); curso 2012-2013 80.000 (20.000 al 100% y 60.000 al 70%) y curso 2013-2014 83.030 (53.000 al 100% y 30.030 al 70%). Conselleria de Educació.



	Programa de atención de necesidades e inclusión social a menores y sus familias en período estival	Conselleria de Bienestar Social y distribuye entre los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Se destinan 1.200.000 euros. Edades 3-16 años, no superar la familia la renta per cápita de 5.007,80 euros.
Garantizar necesidades básicas y de inserción socio-laboral	Programa de Renta Garantizada de Ciudadanía	Conselleria de Bienestar Social y ayuntamientos que hayan firmado convenio de colaboración. Amplio dispositivo de contraprestaciones: Plan Familiar de Inserción y Plan de Inserción Laboral. Máximo 36 meses. Es de las más restrictivas de las CC.AA, para el acceso. No incorpora profesionales para realizar el acompañamiento social ni programas para el apoyo a las familias. (Uceda, 2010). Irregularidad en la percepción, por falta de resolución de la Conselleria (tiempos de espera de entre 12 y 18 meses) (Sindic de Greuges, 2013).
Garantizar la atención de la infancia en riesgo	Centros de Día	Centros Preventivos y Recursos Básicos en las situaciones de riesgo <sup>16</sup> . Existen 60 en la Comunitat Valenciana, clasificados en dos modalidades: 1.- <u>Centros de Día de Apoyo Convivencial y Educativo</u> : atención diurna, programas de apoyo socioeducativo y familiar, refuerzo escolar, ocio y tiempo libre, cultura, deporte y formación. De 0 a 18 años (habitualmente de 4-18-20), Horario extraescolar y fines de semana, 46 centros y 764 plazas financiadas. 2.- <u>Centros de Día de Inserción Socio-Laboral</u> : atención diurna, desarrollo personal e integración social, programas de formación pre-laboral y/o laboral a adolescentes. De 16 a 18 años, 14 centros y 295 plazas limitadas. La provincia de Valencia dispone de 39 Centros de Día, frente a 6 en Castellón y 15 en Alicante. De los 542 municipios de la C.V., sólo 23 cuentan con Centros de Atención Diurna para la acción preventiva especializada <sup>17</sup> .
Garantizar la atención a	SEAFI (Servicio Especializado de	Son el segundo nivel de intervención, el primero lo constituyen los Equipos Sociales de Base.

<sup>16</sup> Realizan un prevención terciaria al desarrollar una labor rehabilitadora y terapéutica y de acompañamiento y reinserción con niños/as y adolescentes que regresan a su entorno familiar y socio-relacional tras procesos de institucionalización en Centros de Acogida y en Centros de Reeducción. Señala Domínguez (2001:163) que su intervención es fundamental para “evitar regresiones y la cronificación de situaciones que obligarían a nuevas intervenciones desde el sentimiento de fracaso de las anteriores y con un coste muy elevado”.

<sup>17</sup> Señala Ferrero (2012:54) que la red preventiva es poco densa, desigual y dispersa, que se concentra en algunos núcleos poblaciones de importancia y que es prácticamente inexistente en otras zonas del territorio. La falta de planificación de la red provoca incoherencias y desigualdades geográficas como la circunstancia de que ciudades de más de 100.000 habitantes como Elx o Elda no cuenten con Centros de Día, ni municipales ni de gestión privada. Así mismo, ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes como Crevillent, Sant Vicent del Raspeig, Ibi, Dénia, Oliva, Catarroja, Alaquàs, Mislata, Manises, La Vall d’Uixó, Borriana, Torreveija y Benidorm tampoco disponen de ningún recurso para la intervención con menores en situación de vulnerabilidad.



familias en cuyo seno existan menores en situación de riesgo, y menores en situación de guarda o tutela administrativa	Atención a la Familia e Infancia) <sup>18</sup> . Se inició su implantación en 1998, extendiéndose progresivamente por el territorio de la C.V.	Intervención con familias que tengan menores en situación administrativa de guarda y /o tutela, y estén acogidos en una familia o un centro residencial serán prioridad para el SEAFI, con la finalidad de favorecer el retorno de los niños a su familia de origen. Intervención especializada en núcleos familiares que se encuentren en situación de vulnerabilidad o conflicto familiar, cuando tal situación sea susceptible de resolverse mediante orientación psicosocial, mediación familiar, o terapia familiar, siempre que los menores estén en situación de riesgo. En el conjunto de la Comunitat existen 109 equipos y 186 profesionales subvencionados por la Conselleria. En el 2013 ha habido una reducción de entre 65%-40%, de la aportación de la Conselleria a la financiación, lo que ha conllevado desaparición de equipos y figuras profesionales (sumada a los recortes de 2012). Reducción partida SEAFI en 1.000.000 euros.
Garantizar que tras una separación o divorcio conflictivo el derecho de todos los niños a acceder sus padres	Servicios de Punto de Encuentro <sup>19</sup>	Espacio neutral para el encuentro de padres e hijos no convivientes. Generar un espacio para recuperar la realidad emocional del sistema y de sus miembros para el afianzamiento de la relación posterior. Existen 18 Puntos de Encuentro en la C. Valenciana: 7 en Alicante, 2 Castellón y 9 en Valencia. Algunos con listas de espera de 1 año para que sean atendidos los menores y familias.
Garantizar la accesibilidad a la educación	Programas Municipales de Prevención e Intervención ante el absentismo escolar	Son numerosos los ayuntamientos, fundamentalmente aquellos con poblaciones más desfavorecidas las que desarrollan programas desde los Servicios Sociales para prevenir el absentismo escolar, el abandono prematuro y el fracaso escolar. En los mismos se realizan actuaciones de matriculación de poblaciones vulnerables, seguimiento e intervención, así como talleres de refuerzo escolar y establecimiento de protocolos para la intervención en red con el conjunto de actores sociales: Servicios Sociales, Centros Educativos y entidades de iniciativa social. No están universalizados en todos los municipios, ni tampoco protocolos comunes.

<sup>18</sup> Tal y como recoge el “Informe especial del Síndic de Greuges sobre el Sistema de Protección a la Infancia de 0 – 6 años”: Las Entidades Locales, a través de la red de servicios sociales generales y especializados, juegan un papel fundamental en la atención a situaciones de desprotección que son abordables sin separar al menor de su familia. Estos servicios implantados por la Generalitat, en colaboración con las entidades locales, se convierten en un recurso fundamental para evitar separar al menor de su familia; pero también cobran una especial relevancia en los procesos de reagrupamiento familiar cuando, por motivos de desprotección grave, se ha tenido que separar al menor de su familia, pero se prevé que el retorno es la medida que mejor responde al interés del menor.

<sup>19</sup> No existe una norma reguladora específica, aun cuando la Conselleria de Bienestar Social los considera, de modo genérico, servicios especializados dentro de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana por el que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana.





	Becas de libros	Para el curso 2013-2014 han sido suprimidas por la Generalitat Valenciana.
	Escuelas Infantiles	La escolarización temprana previene el absentismo y compensa las desigualdades sociales. Fundamentales en la primera infancia. La Conselleria ha establecido precios máximos de: 460 euros (0-1 año), 350 euros (1-2 años) y 280 euros (2-3 años) Se pueden acoger a las ayudas económicas de la Conselleria de 161 euros (0-1 año); 99 euros (1-2 años) y 65 (2-3 años). Se destinarán 29 millones de euros, uno menos que el curso 2012-2013. 712 centros (230 de titularidad municipal, 72 concesionarias y 482 titularidad privada).
Garantizar el interés superior del menor	Programas de Medidas Judiciales de Medio Abierto Intervención penal mínima. Educar-Responsabilizar en la Comunidad	Existen 86 técnicos de seguimiento en medio abierto en toda la C.V. Una financiación de 2.000.001 euros del medio abierto, frente a 41.000.000 euros del medio cerrado (centros). La Generalitat Valenciana destina el 95% de su presupuesto al medio cerrado frente al 5% al medio abierto. (Uceda y Navarro, 2013). Hasta 2004 había fijado una ratio de 1 técnico por 15 menores, a partir de esa fecha se dejó de fijar ratio máxima y ahora existen municipios donde la ratio es 1 técnico por 30 menores o más.

Fuente: elaboración propia.

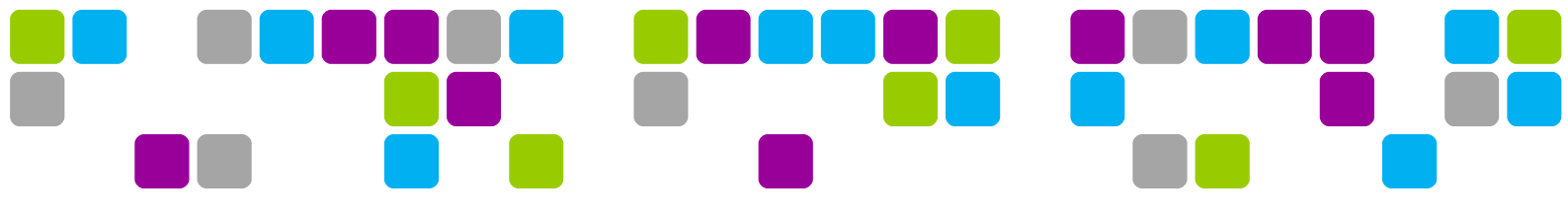
La intervención social se inscribe en el marco de una concreta organización del sistema de servicios sociales, donde la intervención primaria es competencia de los ayuntamientos y la especializada de la Conselleria. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local<sup>20</sup> de diciembre de 2013 señala en su art. 25 2.e) que los municipios ejercerán como *COMPETENCIA PROPIA* sólo la *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a las personas en situación o riesgo de exclusión social*, y en el art. 26 se determina que sólo se realizará esto en los municipios con población superior a 20.000 habitantes<sup>21</sup>. Por otra parte, la competencia en materia de *Prestación de los servicios sociales* se atribuye a la Administración Autonómica, pudiendo esta delegar en los municipios pero siguiendo criterios homogéneos y asumiendo la C.A

<sup>20</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, BOE Núm 312.

<sup>21</sup> Las Diputaciones asumirán esta competencia en Ayuntamientos con menos de 20.000 habitantes. También podrán solicitarlo así los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Las Diputaciones podrán elegir la forma de gestión que mejor garantice el cumplimiento de los principios de eficiencia y sostenibilidad, por lo que se abre la puerta a la privatización.







el 100% de la financiación necesaria<sup>22</sup>. En la competencia no se incluye la prevención e intervención primaria.

La aplicación de la Ley supone un desmantelamiento de los Servicios Sociales de proximidad, y especialmente de aquellos de intervención primaria con la infancia, como pueden ser los Centros de Día, los SEAFI's, ya que los ayuntamientos pierden esta competencia. (Uceda, *et al*, 2013)<sup>23</sup>.

## 5. Valoraciones de los actores

Como ya se señaló en las primeras líneas de este artículo, estamos no sólo interesados en describir las actuaciones principales sino también la valoración de ellas que realizaban actores claves que desarrollan su labor en el ámbito de la infancia y la adolescencia en riesgo. A continuación se comentan aquellos extractos más significativos, por coincidir los actores en un mismo sentido.

a) El conjunto de los informantes coinciden en señalar que junto a “los de siempre”, aquellos que incluso en los tiempos de bonanza no lograron superar la exclusión social o la precariedad, en la actualidad forman parte de la población carenciada “los nuevos”, aquellos que estaban protegidos, provenientes en gran medida en la clase media:

*“Yo veo todos los días familias estresadas porque no tienen trabajo, ni prestaciones, que han agotado la solidaridad familiar, sin redes, camino del aislamiento y todas con niños/as, y siempre es el mismo relato, ‘hemos intentado que no lo notaran, que siguiera todo igual, pero no podemos...” (PS01).*

b) Las familias en situación de exclusión social de generaciones, los habituales de Servicios Sociales han generado su *modus vivendi* en torno a ello, saben recorrerse los servicios, ir a las parroquias, recoger cuatro hierros, vender fruta, etc. pero las familias que socialmente estaban integradas tienen graves dificultades para ganarse la vida:

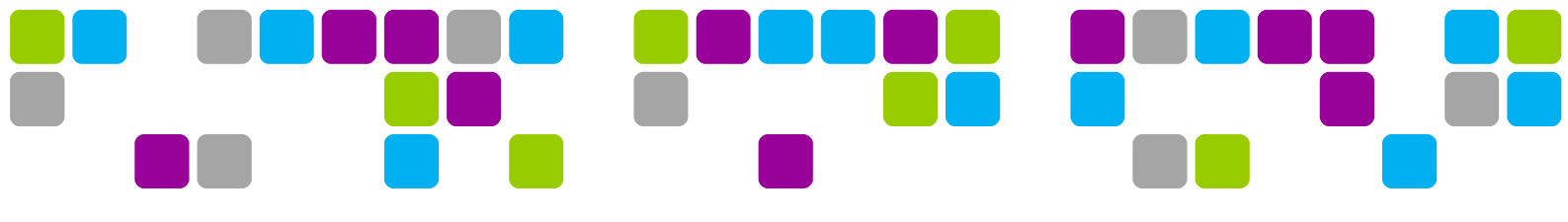
*“No saben, les da vergüenza todo, se indignan si les dices que están en la pobreza, en riesgo de exclusión; hay que hacer pedagogía con ellas, explicarles muy bien las cosas, que asuman primero la situación, para después empezar a trabajar con ellas...” (TS01).*

---

<sup>22</sup> Según la Disposición Transitoria Segunda (asunción por las CC.AA de las competencias relativas a Ss.Ss) se indica: a) Las Comunidades Autónomas a 31 de diciembre de 2015 asumen la titularidad de los Ss. Ss.; b) Previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las CC.AA. en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación; c) La gestión de las CC.AA. no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas; d) Sin perjuicio de la posibilidad de las CC.AA. de delegar dichas competencias en los municipios o diputaciones provinciales; y e) Si no los asumen y no los delegan, los servicios seguirán prestándose por los municipios con cargo a la comunidad autónoma.

<sup>23</sup> La ley prevé recortes en Servicios Sociales por 3.871,7 millones de euros en las Corporaciones Locales, en la línea de Servicios Sociales y Promoción Social.





c) Existe unanimidad en rechazar los nuevos programas impulsados desde la Generalitat o diputaciones, conocidos como programas nutricionales, son considerados por los profesionales como soluciones estigmatizantes:

*“Yo no lo entiendo, en un país del primer mundo que la política social sea abrir comedores” (TS01)*

*“Y sólo para niños, que los padres, o los abuelos, o los no escolarizados, no comen” (TS02).*

*“A mí esto me parece del siglo XIX, antes de poner los comedores, lo primero sería que funcionasen las prestaciones de emergencia y la renta garantizada de ciudadanía y después ya vemos si es necesario o no” (TS03).*

*“Se dedican a recortar en las prestaciones, o hacerlas eternas, más de un año, y año y medio esperando una prestación como la renta garantizada de ciudadanía (...) y luego lo único que saben poner en marcha son comedores para niños. Me pregunto yo: ¿no nos fiamos de que las familias compren bien? ¿De que les den los alimentos a los niños? (EC01).*

d) La prevención y la intervención primaria se encuentran muy debilitadas, escasamente apoyadas, sin recursos y profesionales, y además, apenas coordinada, estructurada y ordenada:

*“No hay prevención, no hay profesionales, hacemos muchos protocolos, informes, pero el día a día con el menor, no hay nadie (...) perdemos la prevención y la intervención de primer nivel y actuamos cuando la situación ya es crónica y la capacidad del sistema y de los padres es muy limitada. Los centros colapsados (...) yo veo una falta de inversión en menores grandísima, y que se ha recortado mucho” (TS03).*

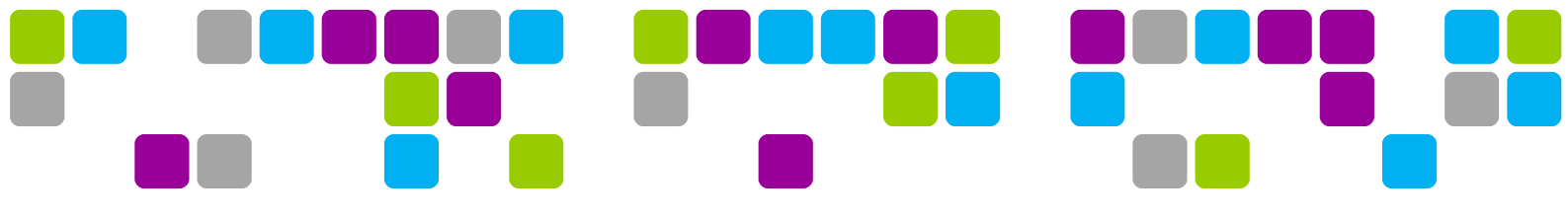
En este sentido reflexiona un educador de centro de día:

*“El problema de los menores no es más que el problema que tienen las familias que los arrastra a su situación. Estoy cansado de escuchar -tu acabarás en medida judicial, en Godella y a Picassent-, pero por desgracia se cumple demasiadas veces, intervenimos muy tarde (...) ¿Por qué no se hace prevención? ¿Por qué siendo tan caras las medidas judiciales, los centros y las cárceles no se invierte en programas de intervención primaria?” (ECD01).*

e) La inversión en prevención e intervención primaria y secundaria en medio abierto, es decir en la comunidad, para jóvenes con medidas judiciales, evitaría que se tomaran medidas más intrusivas y drásticas en la vida de los jóvenes y al mismo tiempo, serían más económicas:

*“La libertad vigilada, tareas socioeducativas, se puede entender que son de alguna manera preventivas, que bien ejecutadas, con suficiente dotación de educadores que previenen la reincidencia y el internamiento (...) Las cifras son espectaculares: mientras que una plaza en centro cerrado difícilmente baja de los 200 euros por menor/día, la atención con una ratio adecuado de menores/educador en medio abierto se puede calcular en 4 euros por menor/día (...), todo esto sin calcular el coste social, personal y familiar y de bienes públicos (...). Si tuviéramos mentalidad preventiva estaríamos invirtiendo en equipos de intervención de medio abierto (...). Con medio millón de euros en equipos de medio abierto se pueden*





*evitar un número de internamientos equivalentes a más de 4.000.000 millones de euros” (PS02).*

f) Señalan los actores lo fundamental que es la intervención en el ocio, en el tiempo libre, desde la proximidad, pero cada vez es más difícil, las ratios son muy altas; en este sentido existen municipios que por tradición, sensibilidad política, desarrollan más actuaciones preventivas y otros donde es escasa las acciones preventivas:

*“La proximidad nuestra y la cercanía de los recursos funciona. Aquí hay 7.000 habitantes y eso funciona. Aquí es fruto de la proximidad, cultura de coordinación, existencia de recursos, etc. y ese entramado funciona todavía, como somos Barrio de Acción Preferente (BAP)<sup>24</sup>, no nos han desmantelado (TS02)”*,

*“De recursos de tiempo libre lo tenemos fatal, lo tenemos muy mal, por tanto los niños están en la calle. Antes teníamos actividades para los menores a lo largo de todo el año y en el periodo estival (refuerzo escolar, ocio, manualidades, juegos) pero los han quitado, se han eliminado totalmente (...). Si tienes suerte en tu barrio hay alguna asociación o parroquia que hace cosas y te dejan y si no, no tienes nada (...). Somos tres para 93.000 hab. (...); muchas veces hago los seguimientos por teléfono móvil ¿qué proximidad es esa? ¿Qué acompañamiento? ¿Es necesario recortar en esto?” (TS03).*

g) El sistema de protección de la infancia de la Comunitat Valenciana, para el conjunto de los actores cumple con los estándares de otros sistemas de protección, pero se encuentra escasamente dotado de profesionales, recursos y programa:

*“El sistema de protección, yo creo que como diseño no es malo, pero está sin dotar, sin recursos. Te pongo un ejemplo: familias acogedoras, un recurso superbarato para la Conselleria y al que menos cuida, al que menos paga, la formación no existe con estas familias; a la familia extensa se aprueba cualquier acogimiento, no les pagan, les pagan tarde; a los ayuntamientos colaboradores nos pagan los mismo sean 5 o 15 y ello es un desastre (...) y luego es que vas al segundo nivel que es la Conselleria y te dicen: “no hay plazas” (...) a nivel de técnico he tenido suerte y colaboración, pero la estructura no responde, si es que te han cambiado los técnicos de zona 6 y 7 veces en un mismo año. Y es un problema serio la estructura, no hay itinerario de seguimiento, pierdes el contacto y de repente te piden un informe...” (TS02).*

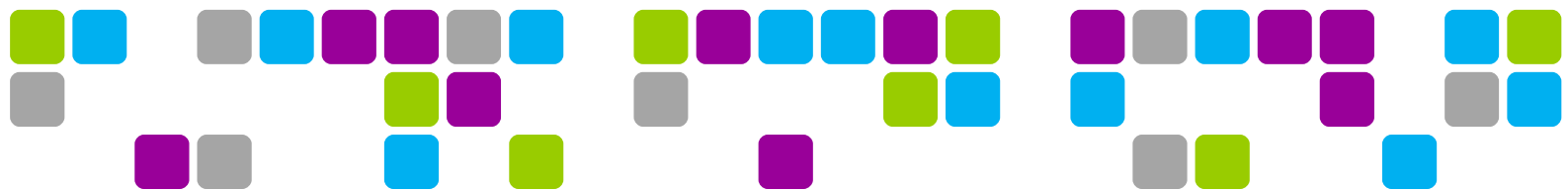
h) La Generalitat Valenciana promueve programas de apoyo a colectivos con dificultades en los centros escolares, pero a menudo son de escasa continuidad en el tiempo, lo que provoca que sean poco efectivos:

*“El ideal sería hacer programas con duración en el tiempo, por ejemplo duración cuatrienal, y con profesorado más allá del puro maestro, como psicólogos, trabajadores sociales, educadores sociales, monitores, etc., incorporados a la estructura de 9:00 a 17:00 de la tarde, esto supondría un salto cualitativo que le daría estabilidad al proyecto educativo, y a los niños y familias que participan en él...” (PS02).*

---

<sup>24</sup> Barrio de Acción Preferente por el Decreto 157/88 del Consell de la Generalitat Valenciana.





i) Existen programas de familia, atención temprana, etc., que a lo largo de los años han demostrado ser eficaces en el ámbito de la prevención, apoyo y educación, pero no están generalizados en el conjunto de los municipios:

*“El programa estrella es el de “perinatales”, se trata de un programa socio sanitario de la detección precoz, del riesgo del niño a partir del riesgo detectado a la madre. La detección se hace en el ámbito sanitario y es trasladado a los servicios sociales. Lo que se trata es detectar precozmente el riesgo del niño, antes incluso de nacer. Por este motivo, es el programa estrella que llevamos adelante, es muy preventivo y eficaz”.* (PS02).

j) Los informantes señalan una preocupación por el cambio de concepto que se está produciendo en la Comunitat Valenciana, respecto a la prestación de los programas y recursos de servicios sociales a los colectivos más vulnerables:

*“Bajo el eufemismo de corresponsabilidad social, en el fondo se está cambiando cada vez más el papel de la administración pública, que se está convirtiendo en un simple intermediario entre el capital y los colectivos más vulnerables. El Estado debe retomar las riendas de su responsabilidad con la financiación correspondiente dado que los colectivos vulnerables son una responsabilidad pública (...). Dejar en manos del mercado y que sea la iniciativa privada la que financie la intervención a los colectivos más vulnerables, creemos que no tiene futuro”* (PS02).

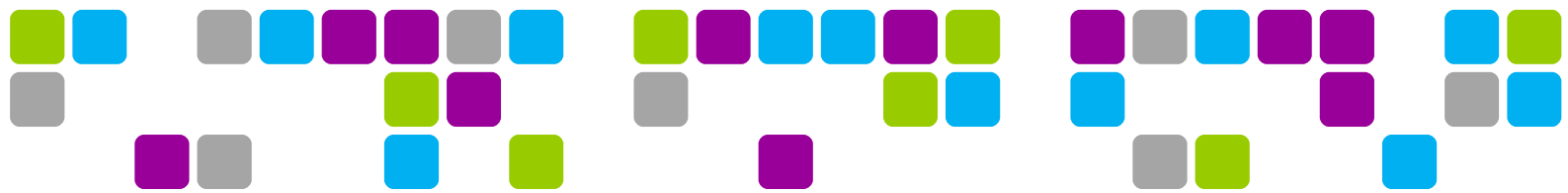
## 6. Conclusiones

La pobreza, además de ser una “vergüenza social”, crea desigualdad y sitúa a grandes grupos sociales en zonas de vulnerabilidad y exclusión social (Castel, 1995). En este contexto de desigualdad, adquieren un papel relevante las políticas sociales. La Comunitat Valenciana se encuentra en una situación de emergencia social, las cifras de desempleo, pobreza y exclusión social son preocupantes y crecientes. La situación afecta a todos los colectivos vulnerables, especialmente a la infancia y tendrá graves repercusiones en el futuro.

Es imprescindible garantizar prestaciones económicas suficientes para las familias e infancia en situación de necesidad, dotadas de financiación suficiente y continuada, basadas en el derecho subjetivo y no en componentes benéficos o asistenciales que estigmatizan a la población.

A pesar de la rotundidad y de la importancia concedida a la prevención, en el ámbito de los principios, objetivos y finalidades, de distintas legislaciones y disciplinas, compartimos con Sánchez Vidal (1991:337) que: “la prevención no pasa de ser mucho más que un artículo de fe generalizado en el ideario de múltiples disciplinas científicas y programas políticos, pero apenas practicado en la realidad”. En el sistema de atención a la infancia de la Comunitat Valenciana son escasas o prácticamente inexistentes las políticas de prevención primaria y universal en el ámbito local y municipal.





Si la prevención guiara la actuación de la administración pública tendríamos un mejor diseño en los programas educativos, familiares, judiciales y sociales y principalmente una mejor respuesta a las necesidades reales de la población beneficiaria. Además, si esta actuación fuera de modo continuado, partiendo de las buenas prácticas existentes, se lograría prevenir situaciones que en el tiempo deterioran más a las personas y son económicamente muy costosas.

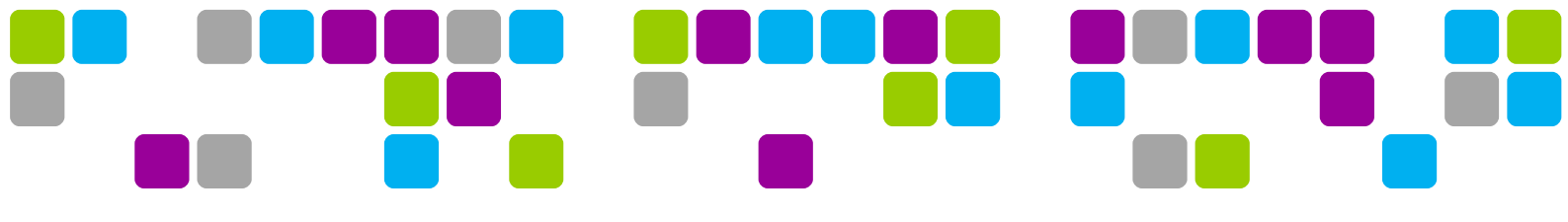
Estas políticas han de ser desarrolladas por las entidades más próximas al ciudadano, como pueden ser las administraciones locales y el tejido social sin ánimo de lucro arraigado en el territorio, y obviarse otras formulas que mercantilizan la acción social. El ámbito local constituye un marco extraordinario para las sinergias pues en el territorio confluyen las personas y los grupos, las administraciones públicas con sus diferentes políticas, los servicios y programas, las instituciones sociales privadas sin ánimo de lucro, los espacios de ocio, etc. Lo local incorpora la dimensión comunitaria como perspectiva de análisis y de intervención, así como la participación y gobernanza, de tal modo que es el espacio idóneo para abordar las cuestiones sociales (Uceda, 2011).

Tal y como señala el informe de UNICEF (2012:6) *“los niños y las niñas son los últimos responsables de la crisis, y sin embargo están sufriendo sus consecuencias de forma tanto o más graves que otros colectivos y grupos sociales. A la vez, el impacto en ellos está siendo mucho menos visible cuando son precisamente los que menos capacidad tienen (individual y colectivamente) para enfrentarse a ella y a sus consecuencias”*.

## 7. Bibliografía

- Bronfenbrenner, U. (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Paidós, Barcelona.
- Casas, F. (1998). *Infancia: perspectivas psicosociales*. Paidós, Barcelona.
- Casas, F. (1976). *Bienestar Social: una introducción psicosociológica*. PPU, Barcelona.
- Castel, R (1995) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Paidós, Barcelona.
- Caplan, G. (1985) *Principios de psiquiatría preventiva*. Paidós, Barcelona.
- Domínguez-Alonso, F.J. (2001): “Actuaciones preventivas en contextos comunitarios: una oportunidad, ¿necesidad?, para el trabajo social con enfoque comunitario”. *Alternativas, cuadernos de trabajo social*, 9, 138-168.





Domínguez-Alonso, F.J. (2009). *Infancia en internados: historias, narrativas, itinerarios*. Tesis doctoral. Universidad de Alicante, Alicante.

IVE (2013). *Encuesta de Condiciones de Vida en la Comunitat Valenciana*. Recuperado 30 de junio 2014.

[http://ive.ive.es/portal/page/portal/IVE\\_PEGV/CONTENTS/indicadores\\_sociales/indexcas.htm](http://ive.ive.es/portal/page/portal/IVE_PEGV/CONTENTS/indicadores_sociales/indexcas.htm).

IVIE (2014). *Pobreza en un período de crisis económica*. Recuperado 30 de junio 2014.

<http://www.slideshare.net/Iviesa/pp-pobrezaperiodocrisiseconomicafundacionbancajaivie20140617>.

Fernández-Ríos, L. (1994). *Manual de psicología preventiva: Teoría y práctica*. Siglo XXI, Madrid.

Ferrero, P. (2012): “Los Centros de Día de atención a la infancia en la Comunidad Valenciana”. *Quaderns de ciències socials*, 23, 35-59.

FOESSA (2014). *Precariedad y cohesión social. Análisis y perspectivas*. Cáritas Española, Madrid.

GENERALITAT VALENCIANA.(2007) *II Plan Integral de la familia e infancia 2007-2010*. Generalitat Valenciana, València.

López Cabanas, M. y Chacón, F. (1997) *Intervención psicosocial y servicios sociales. Un enfoque participativo*. Síntesis, Madrid.

Save The Children (2014). *Pobreza infantil y exclusión social en Europa. Una cuestión de derechos*. Save The Children, Bruselas.

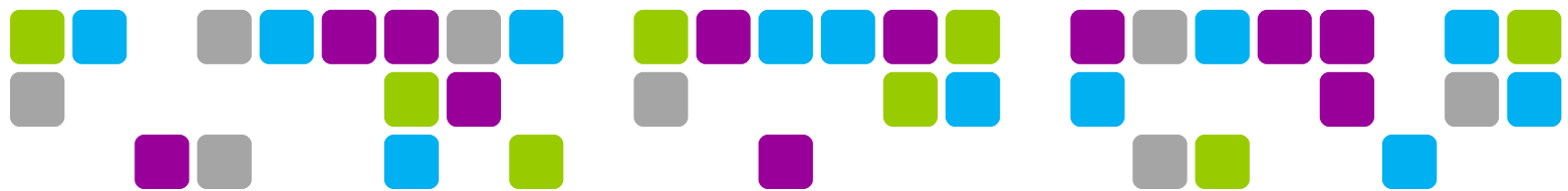
Síndic de Greuges C.V. (2013). *Informe a les Corts Valencianes 2013*. València, Síndic de Greuges.

Sánchez Vidal (1991): “Psicología comunitaria: Origen, concepto y características”. *Papeles del psicólogo*, 50.

Uceda-Maza, F.X y García-Muñoz, M. (2010): “Una radiografía dels serveis socials valencians”. *Treball Social i Serveis Socials TsNova*, 1, 9-22.

Uceda-Maza, F.X. (2011). *Adolescentes en conflicto con la ley. Una aproximación comunitaria: trayectorias, escenarios e itinerarios*. Tesis doctoral. Universitat de València, València.





Uceda-Maza, F.X y Navarro-Pérez, J.J. (2013): “La política de reeducación de la Comunitat Valenciana. Un análisis de las prácticas educativas de los centros de justicia juvenil. *Alternativas*, 20, 57-77.

Uceda-Maza, F.X.; Martínez-Martínez, L. et al. (2013).” Els serveis socials municipals en risc de desaparició: l'avantprojecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local”. *Treball Social i Serveis Socials TsNova*, 7, 73-86.

UNICEF (2012). *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*. Unicef, Madrid.

UNICEF (2014). *La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia*. Unicef, Madrid.







# Desahucios y la Gran Recesión: causas y posibles soluciones

Eduardo Esteve Pérez

## Propósito del estudio

La Gran Recesión está afectando de forma acerada a la vida de millones de ciudadanos. Una de sus manifestaciones más descarnadas se encuentra en el impacto que está suponiendo sobre la capacidad de miles de familias para mantener la propiedad o el uso de su vivienda. En el presente trabajo se analiza el fenómeno de los desahucios, su magnitud, causas y consecuencias. Asimismo, se estudiará el alcance y la eficacia de las medidas adoptadas por los gobiernos del PSOE y el PP con el propósito de paliar las graves consecuencias que suponen para los ciudadanos afectados. También se analizarán la bondad de diferentes medidas como la dación en pago o la reforma de la ley concursal, identificando las fortalezas y debilidades de cada una. Asimismo, basándose en las experiencias internacionales, se propondrá una medida que se considera adecuada para resolver el problema.

## 1. Magnitud del problema

En las ciencias sociales y naturales coexisten tres planos del conocimiento que, con sus particularidades, son necesarios para comprender de forma holística un determinado fenómeno. El primero de ellos es la descripción, en la que se dimensiona el asunto a tratar. El segundo es la explicación, en la que se elaboran distintas teorías que explican las causas de por qué ocurre lo identificado en la parte descriptiva. El tercero se basa en la teoría pergeñada en la parte explicativa y proyecta al futuro la evolución del fenómeno estudiado. Para entender con precisión un determinado asunto es condición “sine qua non” identificar en términos cuantitativos el fenómeno de interés, lo que en este caso significa dimensionar el número de desahucios ocurridos en España. Lo primero que hay que precisar son los desahucios que son objeto de estudio en el presente trabajo. Por desahucios se entenderá la pérdida de la primera vivienda o residencia habitual, no considerándose los lanzamientos en segunda vivienda, garajes o locales comerciales, dado que lo que menoscaba gravemente el bienestar es la no disponibilidad de una vivienda y espacio de privacidad.

Las fuentes de datos son muy limitadas y solo últimamente se está dedicando un esfuerzo para disponer de cifras que respondan a la naturaleza y magnitud del





problema. La serie con mayor recorrido temporal es la de los lanzamientos con cumplimiento positivo en los Servicios Comunes del Consejo del Poder Judicial (CSPJ). Las limitaciones más relevantes de esta serie son: a) no incorpora la totalidad de los desahucios, al no existir Servicios Comunes en todos los partidos judiciales, por lo que se subestima el número total, b) no distingue si el desahucio lo es de primera, segunda vivienda u otro inmueble. Para solventar la primera carencia se utilizan los resultados de los juzgados de primera instancia, que desde 2013 proporcionan una cifra exhaustiva de la totalidad de los desahucios. Esto conlleva que el valor de los desahucios se incremente en un 71% con respecto a los del CSPJ, hasta contabilizar 67.189. En relación a la segunda y más relevante cuestión, el Banco de España, desde 2012, suministra información de los desahucios de la vivienda habitual y del resto de viviendas. También desglosa del total de los desahucios qué cuantía suponen entregas judiciales y daciones en pago, tanto para la vivienda habitual como para el resto. Los datos sobre vivienda habitual muestran que la cuantía se mantiene constante en 2012 y 2013, en torno a las 40.000.

En la tabla 1 se reconstruye la serie de desahucios de todo tipo de inmuebles, a partir de la serie de Servicios Comunes, teniendo en consideración que en 2013 esta última supone un 58% de la serie de los juzgados. Una vez hecho esto, se reconstruye la serie de lanzamientos de primera vivienda teniendo en cuenta que para los años 2012 y 2013 el porcentaje promedio de desahucios en primera vivienda supuso un 53% sobre los desahucios totales. Como puede observarse, los desahucios se incrementan en un 146% desde 2008 hasta 2012, llegando a contabilizar en torno a 40.000 desahucios anuales desde 2011.

**Tabla 1: Magnitud de los desahucios según fuentes y tipos**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Servicios Comunes	17433	22493	32689	40740	46408	39206
Juzgados						67189
Construcción serie juzgados	29875	38547	56020	69817	79531	67189
Vivienda habitual					39.051	38.961
Primera vivienda entregas judiciales					19335	21.054
Daciones en pago					15174	13178
Construcción serie 1ª vivienda	15833	20429	29690	37003	39.051	38.961

Fuente: CGPJ, Banco de España y elaboración propia.





## 2. Causas del incremento en los desahucios

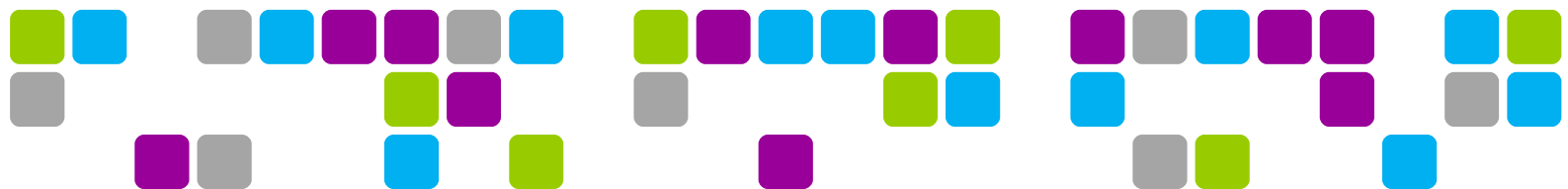
La importancia del establecimiento de las causas del incremento de los lanzamientos es doble: por una parte es un *input* necesario para perfilar la parte prospectiva y por otra suministra información relevante en la asignación de responsabilidades entre los diferentes actores. Se debe distinguir entre las causas inmediatas o coyunturales, que se definen como aquellas que operan desde el advenimiento de la Gran Recesión, y las subyacentes o estructurales, que están presentes en el medio y largo plazo. En relación a las primeras, dado que el 70%<sup>25</sup> de la renta del hogar proviene de rentas del trabajo, la incapacidad de hacer frente a los pagos hipotecarios estará vinculada principalmente al deterioro del mercado laboral. Para comprobar si la anterior afirmación es respaldada por la evidencia empírica, en el *gráfico 1* se representa la tasa de paro y el número de desahucios. Como puede observarse, la evolución de las dos variables es muy pareja, con un coeficiente de correlación del 94%. En el *gráfico 2* se representa el número de ocupados y el de desahucios, verificándose asimismo una relación negativa muy cercana, contabilizando un coeficiente de correlación del 92%.

Las causas estructurales son aquellas que explican el elevado volumen de préstamos hipotecarios del sector financiero, tanto en términos absolutos como per cápita, que estimuló la burbuja inmobiliaria y significó la insolvencia de miles de familias cuando el ciclo económico cambió de signo. Por motivos de espacio hay que limitarse a una somera enumeración: la introducción del euro que eliminó el riesgo tipo de cambio, incrementando los flujos del centro de Europa hacia la periferia en general y España en particular; la reducción en los tipos de interés a nivel global y en España debido al exceso de liquidez; las políticas monetarias acomodaticias, a lo que hay que sumar la entrada del euro para el caso Español; la laxitud en la gestión del riesgo por parte de las entidades financieras, concediendo préstamos que suponían el 100 e incluso el 120% del inmueble hipotecado; la sobreexposición al sector inmobiliario que se dio singularmente en las extintas cajas de ahorros; la responsabilidad del Banco de España en su función de supervisión bancaria; la especulación animada por la creencia ilusoria de que el precio de la vivienda no podía disminuir; las capturas de los ayuntamientos por los agentes promotores, a raíz del cambio operado en la legislación de 1994 en la Comunitat Valenciana y generalizada al resto de comunidades, lo que alentó tanto la construcción como la corrupción.

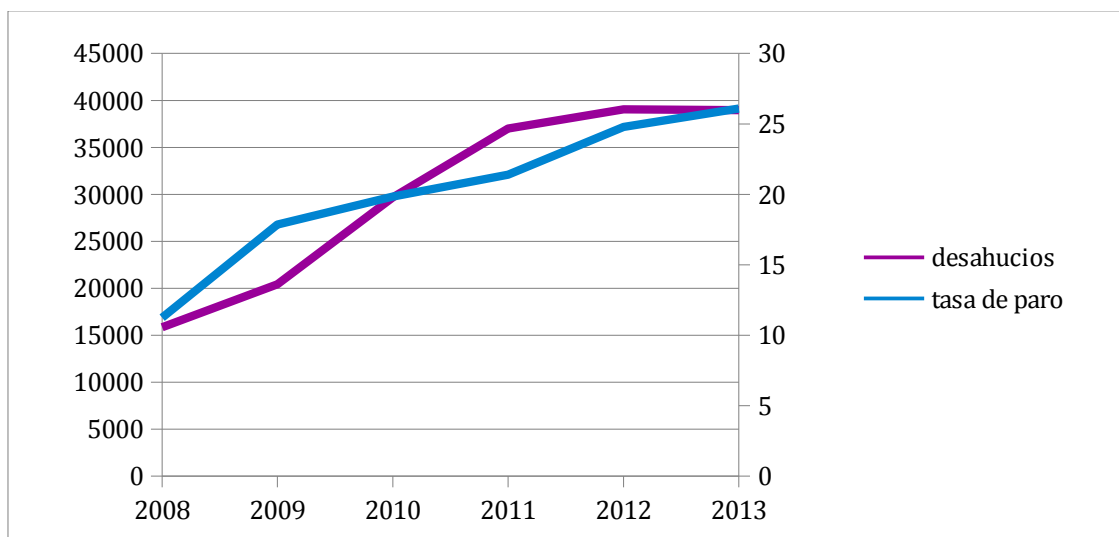
---

<sup>25</sup> Según la Encuesta de Condiciones de Vida.



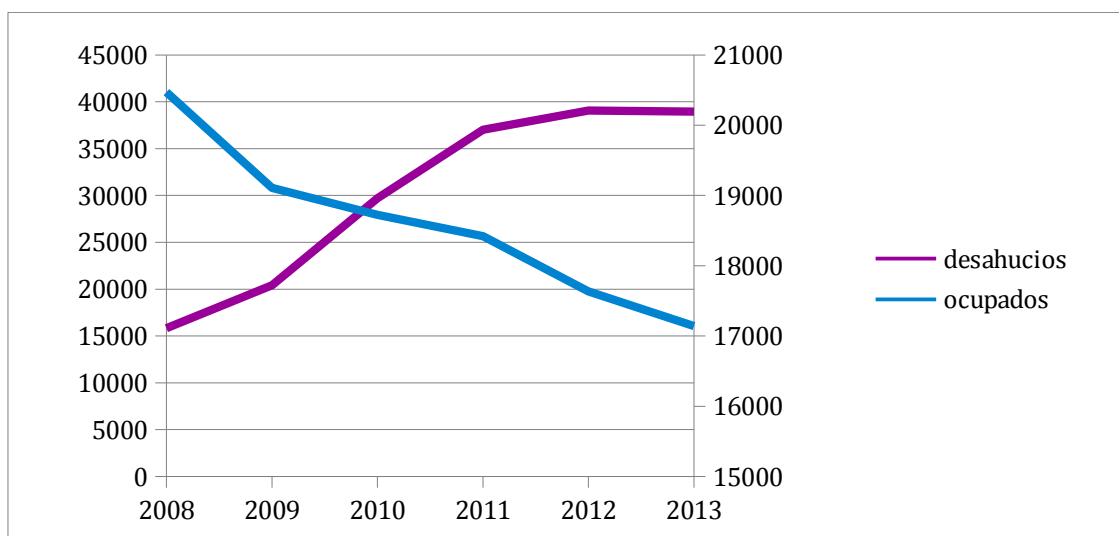


**Gráfico 2: Relación entre los desahucios y el número de ocupados**



Fuente: EPA, Banco de España y elaboración propia.

**Gráfico 2: Relación entre los desahucios y el número de ocupados**



Fuente: EPA, Banco de España y elaboración propia.

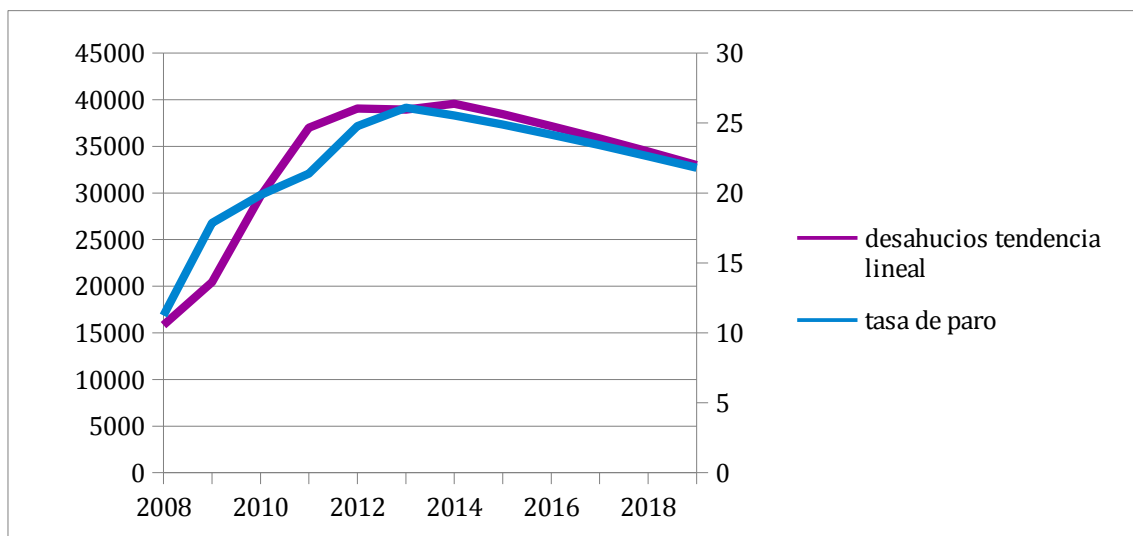
### 3. Posible evolución futura

Aunque el ejercicio de prever lo que va a suceder en el futuro está sujeto a un significativo nivel de incertidumbre, la relación estrecha entre el empleo y el nivel de desahucios nos permite realizar un ejercicio de prospección, tomando como base para prever los futuros desahucios la tasa de desempleo. Los resultados se encuentran en el *gráfico 3*. Como se observa en él, se espera que si no se toman



medidas adicionales, el desempleo (y, por ende, los desahucios) permanezca en valores muy elevados. Esto tendrá como consecuencia que los desahucios se mantengan por encima de 31.000 anuales en 2019. En 2012 y 2013 parece acontecer un cambio de tendencia<sup>1</sup>. Es probable que sea debido a los cambios legislativos que tienen por objetivo disminuir el número de desahucios. Más adelante explicitaremos que según el Ministerio de Economía el impacto de las medidas adoptadas ha supuesto 3.920 desahucios menos en la suma de los años 2012 y 2013. Para incorporar en el modelo el cambio<sup>2</sup>, lo que se hace es modificar el nivel de la tendencia restando simplemente la cuantía de 1.960 anuales desde 2014, los resultados como muestra la *gráfica 4* significan un cambio marginal en el número de desahucios en los próximos años.

**Gráfico 3: Predicción de los desahucios en función de la tasa de paro**



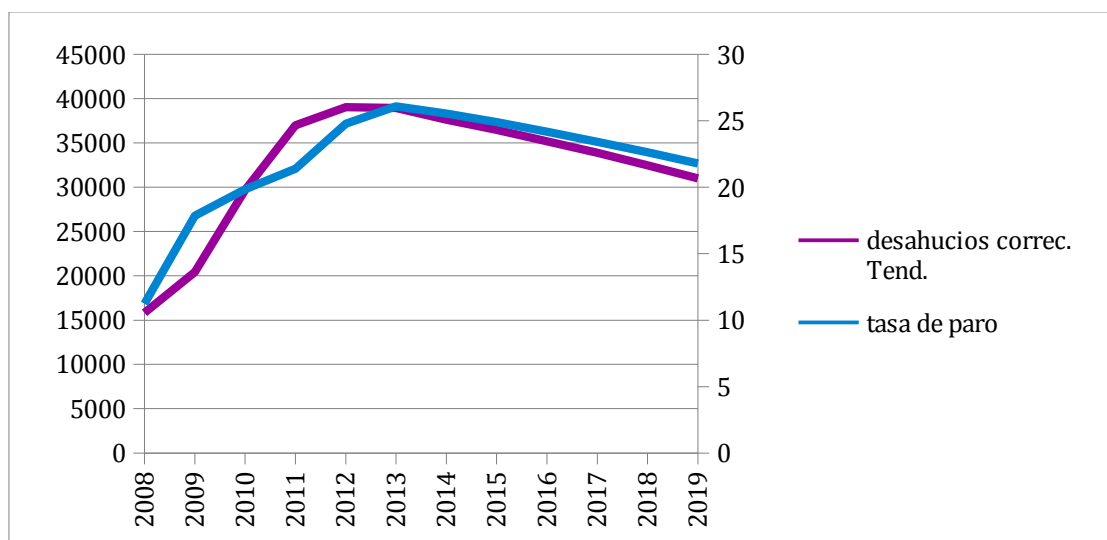
Fuente: EPA, Banco de España, FMI y elaboración propia.

<sup>1</sup> Dados los pocos datos, la probabilidad de que sea un movimiento espurio, aleatorio o debido a otras causas no es desdeñable.

<sup>2</sup> Hay que advertir que la mayor parte de las medidas adoptadas por el gobierno tienen una vigencia de 2 años, por lo que en este ejercicio de prospectiva se está extrapolando lo que ocurriría si se prorrogasen o aplicasen medidas de similar alcance en los años venideros.



**Gráfico 4: Predicción de los desahucios en función de la tasa de paro con corrección de tendencia**



Fuente: EPA, Banco de España, FMI, Ministerio de Economía y elaboración propia.

## 4. Marco legislativo sobre el derecho a la vivienda y desalojos

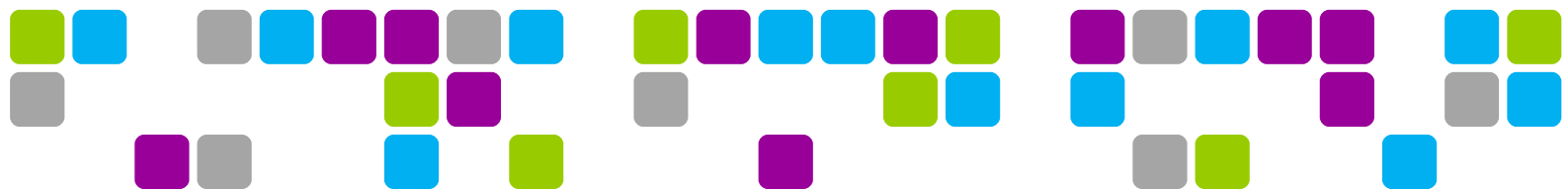
En este apartado vamos a explicitar cuál es la posición legislativa en relación al derecho a la vivienda que se deriva de la principal legislación que concierne a España. En el frontispicio de la misma se encuentra el artículo 47 de la Constitución que prescribe: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”. El artículo 47 no solo establece el derecho a una vivienda digna, sino que encomienda a los poderes públicos efectuar aquellas acciones necesarias para su garantía.

### *Legislación hipotecaria y situación precrisis*

Hasta la génesis de la Gran Recesión y las subsiguientes reformas legislativas analizadas en el epígrafe siguiente, las leyes en vigor eran la ley hipotecaria de 8 de febrero de 1946, la ley de enjuiciamiento civil (LEC) de 7 de enero de 2000 y el Código Civil de 1889.

El artículo 1911 del Código Civil establece que del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros, lo que





significa que, en caso de que el deudor hipotecario no haga efectivo el pago de la deuda, la entidad financiera podrá ejecutar la garantía hipotecaria subastando el inmueble y si la cuantía obtenida no es suficiente para cancelar la deuda, podrá embargar el resto de bienes que no sean inembargables y el salario en un porcentaje siempre que exceda del salario mínimo interprofesional<sup>3</sup>. Además, el artículo 693 de la LEC entendía que era suficiente un mes de impago, para considerar que no se estaba haciendo efectivo el pago de la deuda e iniciar el consiguiente proceso de ejecución hipotecaria. Por último, el artículo 671 de la LEC dictaba que en caso de producirse una subasta sin ningún postor el valor de adjudicación sería del 50% del valor de tasación del inmueble.

## 5. Análisis de las medidas adoptadas por el Gobierno

### *1.-Línea ICO de moratoria hipotecaria:*

El 6 de febrero de 2009 el Consejo de Ministros aprobó la Línea ICO-Moratoria Hipotecaria. La medida consistía en el aplazamiento de hasta el 50% de las cuotas hipotecarias con el máximo de 500 euros desde el 1 de marzo del 2009 hasta el 28 de febrero de 2011. El importe de la hipoteca no podía superar los 170.000 euros y los colectivos que podían beneficiarse de la medida eran: desempleados, autónomos que habían cesado su actividad o con unos ingresos inferiores a 3 veces el IPREM (1.581 euros por unidad familiar al mes). La dotación del ICO para esta línea era de 6.000 millones de euros, con unas previsiones por parte del Gobierno de 500.000 familias que podían llegar a beneficiarse de esta actuación.

### *2.- Real Decreto-ley 8/2011, de 7 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios.*

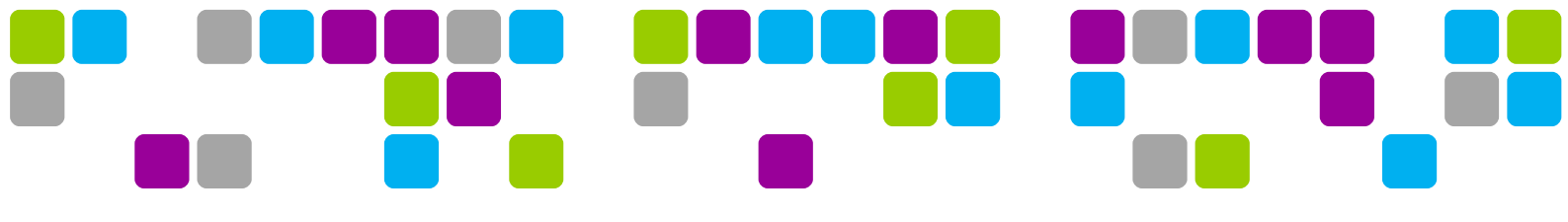
El gobierno modificó la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación al proceso de ejecución hipotecaria en los siguientes extremos:

- Incrementó del 50% al 60% del porcentaje de valor de tasación en la adjudicación del bien inmueble en caso de quedarse desierta la subasta.
- Aumentó la cuantía inembargable del salario, en concreto del 100% del SMI al 150% y un 30% adicional por cada miembro de la familia que no perciba ingresos superiores al SMI.

### *3.-Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos o Código de Buenas Prácticas.*

<sup>3</sup> Artículos 606 y 607 de la LEC.





El objetivo del Real Decreto según se explicita en el preámbulo es atender las circunstancias de las personas que, como consecuencia de la crisis, no pueden hacer frente al pago de las deudas hipotecarias, reconociéndose, asimismo, la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta ese momento. La normativa establece como condición necesaria para su aplicación que las entidades financieras se adhieran de forma voluntaria.

Los destinatarios de estas medidas son aquellas familias que se encuentran en situación de exclusión, definiéndose como aquellas en las que concurren todas y cada una de las siguientes circunstancias:

- Todos los miembros de la unidad familiar deben de carecer de rentas del trabajo o actividades económicas.
- La cuota hipotecaria debe ser superior al 60% de la renta neta familiar.
- Que la unidad familiar carezca de otros bienes para hacer frente a la deuda.
- Que se trate de un crédito que carezca de otras garantías y en caso de existir, que concurren en todos los garantes los primeros tres requisitos.

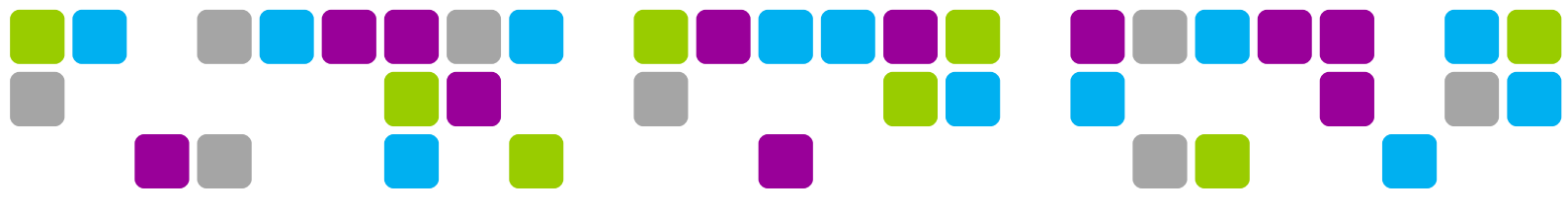
En relación a la vivienda habitual no debe superar los 200.000 euros en los municipios de más de un millón de habitantes y 120.000 euros en los de menos de 100.000.

El Código de Buenas Prácticas presenta tres fases de actuación. La primera significa la reestructuración de la deuda hipotecaria viable mediante una carencia de la amortización del capital y una reducción en los intereses durante cuatro años (a Euribor + 0,25 por cien), así como una ampliación del préstamo hasta los 40 años. En la segunda fase, si se mantiene la insolvencia una vez aplicada la reestructuración anterior, las entidades financieras tienen la potestad de asumir una quita. Por último, si con la reestructuración de la deuda y con las quitas (en caso de producirse) el nivel de deuda es inviable, en el plazo de doce meses el deudor podrá solicitar la dación en pago como mecanismo liberador de la deuda hipotecaria. Asimismo pagando una cuantía en concepto de alquiler igual al 3% de la deuda pendiente de amortizar, el deudor podrá permanecer en la vivienda durante dos años como arrendatario.

#### *4.-Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.*

La poca eficacia del decreto anterior, sumada a la alarma social generada, obligó al Gobierno a aprobar en apenas 8 meses un nuevo decreto. En este caso, el objetivo no era reestructurar la deuda sino impedir los desahucios de colectivos vulnerables. De esta forma, la pertenencia al mismo significa que se suspenden los lanzamientos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria durante dos años.

La definición de colectivo vulnerable se explicita en el artículo 1 y contempla varios supuestos: ser una familia numerosa; monoparental que tenga dos hijos a



cargo; cualquier familia con un menor de tres años; familias que tengan a su cargo personas con discapacidad superior al 33% o dependencias; familias con el deudor hipotecario en desempleo y sin prestaciones o en las que exista una víctima de violencia de género. Adicionalmente tienen que concurrir todas las condiciones siguientes: los ingresos de la unidad familiar no deben superar tres veces el IPREM (1.581 euros por unidad familiar al mes); la cuota hipotecaria debe ser superior al 50% de los ingresos netos de la unidad familiar; se debe haber producido un cambio significativo en las circunstancias económicas de la familia y ser la única vivienda del deudor.

El decreto también requiere que el Gobierno instituya un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a aquellas personas desahucias de su vivienda habitual por un impago hipotecario. El convenio se firmó el 13 de enero de 2013 y se compuso por unas 6.000 viviendas. Los requisitos para poder acceder a una vivienda del fondo son los mismos que los estipulados en el decreto para acogerse a la suspensión de los desahucios por dos años. Adicionalmente el desahucio tiene que ser posterior al 1 de enero del 2008, el alquiler se encontrará entre 150 euros y 400 euros con un máximo del 30% de la renta neta de la unidad familiar y la duración del contrato será de dos años prorrogable a uno más.

En mayo de 2014 la Comisión de Seguimiento y Coordinación del Fondo Social de Viviendas acordó ampliar el ámbito de aplicación, de forma que se incluye a las familias con hijos menores de 18 años, a personas mayores en situación de prejubilación o jubilación que mediante aval hayan asumido las deudas de sus hijos o nietos y a personas en situación de vulnerabilidad social previo informe de los Servicios Sociales.

*Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.*

Como se especifica en Garrigues (2013), la ley articula cuatro tipos de medidas presentadas en sus cuatro capítulos:

- Suspender los desahucios durante un plazo de dos años a los deudores en riesgo de exclusión social. Las condiciones para acogerse a la medida son las mismas que en el RDL 27/2012, con la excepción de que el límite máximo de renta de la unidad familiar pasa de tres a cuatro o cinco (en el caso de discapacidad) veces el IPREM (1.581 euros por unidad familiar al mes).
- Modificación de la ley 1/2000 de enjuiciamiento civil, de forma que el valor de tasación a efectos de la subasta no podrá ser inferior al 75% del de tasación por el que se concedió el préstamo hipotecario. Para la circunstancia de que la subasta quedase desierta, el valor de adjudicación se incrementará al 70% del valor de tasación.
- Modifica el RDL 6/2012 de medidas urgentes para la protección de deudores hipotecarios sin recursos, estableciendo un interés del 2% sobre el capital pendiente, frente al 2,5 anterior.





- Incorpora a la legislación la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013. De forma que en caso de que el Juez aprecie cláusulas abusivas se decretará la improcedencia de la ejecución o se ejecutará sin la aplicación de las mismas.

## 6. Valoración de las medidas adoptadas

Para valorar la bondad de las medidas adoptadas se va a seguir el criterio del grado de consecución en función de los propios objetivos planteados por los gobiernos que las promovieron (eficacia), su impacto en función de la magnitud del problema de los desahucios y como criterio más relevante, se evaluará el grado de concordancia con el marco ético planteado. Los resultados para analizar la eficacia se encuentran en la *tabla 2*.

**Tabla 2: Eficacia de las distintas medidas adoptadas**

Medidas	Objetivo	Resultados	Eficacia
Préstamo ICO	6.000 millones	78 millones	1,3%
	500.000 familias	13.666 familias	2,7%
Código de Buenas Prácticas y <i>Real Decreto-ley 27/2012</i>		600 daciones en pago 1.700 reestructuraciones de deuda 1.500 desahucios suspendidos	
<i>Real Decreto-ley 27/2012</i>	6.000 en alquiler social	720 en alquiler social	12%

*Fuente: Ministerio de Economía y elaboración propia.*

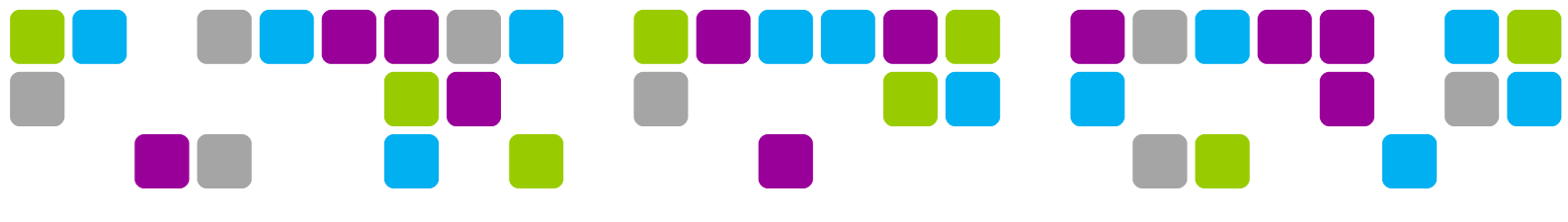
### *Eficacia*

Como puede observarse en la *tabla 2* para los datos en los que hay objetivos prefijados, el grado de consecución de los mismos es pírrico, por lo que se puede concluir la valoración como un rotundo fracaso. En concreto, de los informes anuales de ICO, se colige que el número de préstamos en el periodo de vigencia han sido de 13.666 correspondiendo a 78 millones de euros, un 1,3% de los recursos asignados. Según datos del Ministerio de Economía durante 2013, primer año de su aplicación, se adjudicaron 720 viviendas, esto es el 12% de las disponibles.

### *Impacto*

Los desahucios de primera vivienda en los años 2012 y 2013 según el Banco de España contabilizaron 78.012. El impacto del Código de Buenas Prácticas y *Real Decreto-ley 27/2012* significó, según datos del Ministerio de Economía: 1.700





reestructuraciones de deuda, 1.500 desahucios suspendidos y 720 familias en alquiler social, por lo tanto, sumando los tres conceptos suponen solo 3.920, o lo que es lo mismo, un 5% sobre los desahucios producidos<sup>4</sup>, lo que de nuevo se puede calificar como un fracaso sin paliativos.

### *Adecuación al marco ético*

Como paso previo para llevar a cabo la evaluación ética, tanto de las medidas implementadas por los gobiernos, como las restantes analizadas en este trabajo, dibujaremos una teoría sobre la justicia social sobre la que se apoyarán los juicios de valor efectuados en relación a las disímiles alternativas.

La teoría ética seleccionada sigue en lo fundamental a Rawls (1971)<sup>5</sup>. Partiendo de que la justicia se deriva de la imparcialidad, establece un experimento mental en el que los individuos se encuentran tras un velo de la ignorancia, desconociendo cuál será su posición original en la sociedad. Tras el velo de la ignorancia se derivan tres principios, a efectos del presente trabajo los significativos son:

Las desigualdades sociales y económicas deben de resolverse de modo tal que:

- 1.- Resulten en el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (principio de la diferencia).
- 2.- Los cargos y puestos deben de estar abiertos para todos bajo condiciones de igualdad de oportunidades (igualdad de oportunidades).

La ventaja en la sociedad se establece en función del acceso a los bienes primarios, que Rawls define como: cosas que todo ser racional presumiblemente querría. La vivienda, por tanto, tiene la consideración de bien primario y siguiendo el principio de la diferencia, las políticas públicas deben ir encaminadas a garantizar el disfrute de la vivienda a los ciudadanos más desaventajados de una sociedad.

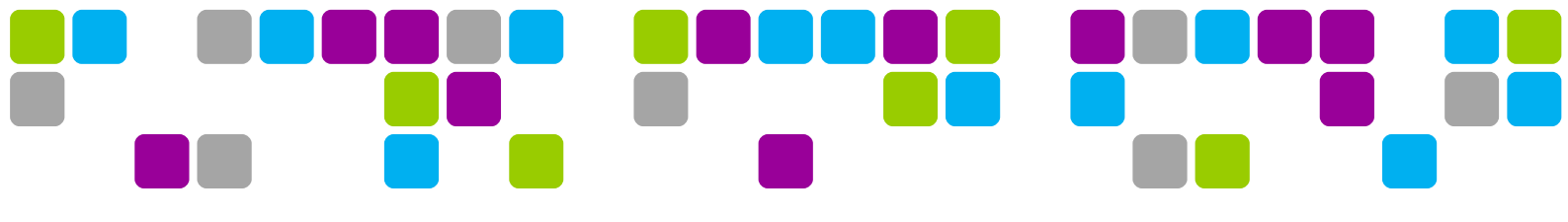
Por tanto, del marco ético se ha deducido que las decisiones políticas deben ir encaminadas a priorizar la disponibilidad y la no pérdida de la vivienda habitual de los colectivos más desfavorecidos. Para aproximarse al grado en que las medidas adoptadas han seguido el criterio de comparar los recursos destinados al saneamiento del sistema financiero con los destinados a posibilitar el mantenimiento de la vivienda habitual. Los únicos recursos comprometidos por el Estado han sido los 78 millones del préstamo ICO, ya que el resto de medidas

---

<sup>4</sup> Suponiendo que las 1700 reestructuraciones de deuda supusieran la evitación de la misma cifra de desahucios.

<sup>5</sup> La teoría rawlsiana, pese a su enorme influencia, ha sido criticada con gran rotundidad por filósofos de primer nivel (Sen; Roemer), de forma que, actualmente, entre los círculos especializados existe cierto consenso en reconocer que adolece de graves carencias. La parte nuclear de las críticas entre los filósofos académicos se centran en negar que, a partir del velo de la ignorancia se deriven los dos principios de justicia. El carácter sustancialmente técnico de las críticas y el consustancial atractivo de los principios éticos, independientemente de su fundamentación, justifica su utilización en este trabajo.





implican intervenciones muy limitadas por parte de las entidades financieras pero no por parte del Estado. Por contraposición, según el Banco de España, las aportaciones en forma de capital desde 2009 contabilizan 61.495 millones de euros de las que hasta 2014 se han recuperado 1.760 millones. A lo que habría que sumar, según el Tribunal de Cuentas, 28.666 por los EPA<sup>6</sup>, 16.300 en líneas de crédito y 1.453 en otras actuaciones. En total se han comprometido 107.914 millones de euros en el rescate y reestructuración del sistema financiero frente a los 78 millones de la asistencia a las familias, esto es, a las familias se ha destinado el 0,072% de los recursos destinados al sistema financiero. Por tanto, en este extremo, las prioridades del Gobierno no han sido atender la situación de los más desfavorecidos sino beneficiar al sistema financiero, en parte por las componendas entre el sistema financiero y especialmente, las cajas de ahorro y el sistema político<sup>7</sup>.

## 7. Medidas que tienen por objetivo limitar la responsabilidad del deudor

A continuación se abordan sucintamente las principales propuestas que tienen por objetivo limitar la deuda de los deudores hipotecarios. No obstante, pese a la confusión observada, hay que subrayar que la aplicación de estas medidas en ningún caso supondrá la preservación de la vivienda, para ello habrá que esperar al epígrafe siguiente.

Este grupo de medidas se fundamenta en que, ante mercados de seguro incompletos<sup>8</sup> y deudores adversos al riesgo (como es el caso), el impago permite incrementar la eficiencia en la asignación del riesgo. Ello se produce debido a que ante contingencias como la pérdida del empleo, reducción de la jornada laboral, muerte o enfermedad de un familiar... que supondría un coste muy elevado de cumplimiento de las obligaciones de pago, el deudor puede optar por el incumplimiento. Aplicando el marco ético desarrollado anteriormente, la bondad de estas medidas se justifica por la peor situación de los deudores frente a los acreedores, de forma que las medidas de política económica deben preponderar la situación de los primeros frente a la de estos últimos.

### *Dación en pago retroactiva*

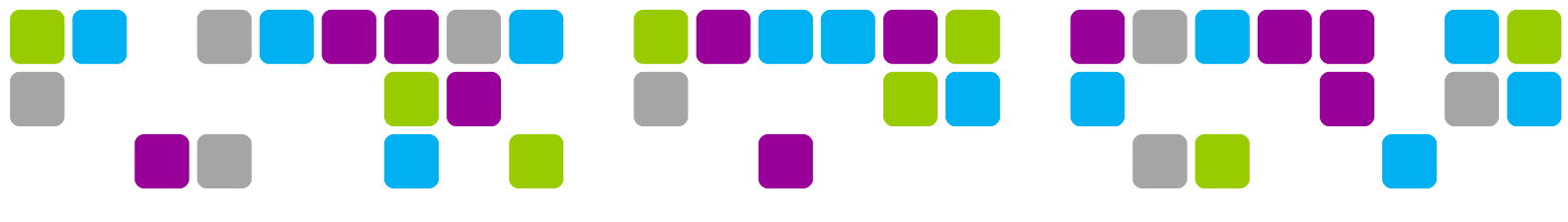
La dación en pago significa que la entrega de la vivienda supone la exoneración de la deuda hipotecaria. Retroactiva implica que se aplicaría a todos los préstamos

<sup>6</sup> Esquemas de Protección de Activos derivados del proceso de fusiones.

<sup>7</sup> Desde la caída de Lehman Brothers en 2008 la doctrina preponderante dicta que no hay que dejar caer a las entidades sistémicas por los efectos contagio sobre el resto del sistema financiero. En el caso español, la trampa ha consistido en aplicar la doctrina Lehman a entidades no sistémicas (cajas de ahorro o bancos controlados por los políticos), inyectando ingentes cantidades de recursos en lugar de optar por su liquidación.

<sup>8</sup> Los seguros de vida y desempleo no cubren adecuadamente las posibles contingencias consideradas.





hipotecarios, incluidos aquellos que se firmaron antes de la modificación legislativa. Adicionalmente al incremento en la eficiencia y a los motivos éticos explicitados anteriormente, debido a la traslación del riesgo del deudor al acreedor, se produciría un incremento en los tipos de interés para los nuevos préstamos hipotecarios (lo que en el medio y largo plazo no tiene por qué ser negativo al modificar el precio relativo a favor del alquiler y dificultar la generación de una futura burbuja inmobiliaria).

Como consecuencias negativas se encontrarían:

1.- Parte de las viviendas entregadas a los bancos debido a su depreciación significarían un quebranto patrimonial para las entidades financieras, por lo que se estrangularía en mayor medida la concesión de crédito y en el peor de los casos, serían necesarias nuevas ayudas públicas.

2.- Las células hipotecarias son un instrumento que utilizan las entidades financieras como garantía en la obtención de financiación, por lo que el debilitamiento del subyacente (los préstamos hipotecarios) significaría una mayor restricción del crédito.

3.- Siguiendo el marco ético presentado, no sería justo que se beneficiaran de la dación en pago aquellas personas que por recursos no lo necesitan, ya que las externalidades negativas (puntos 1 y 2) serían soportadas por el conjunto de la sociedad, es decir se produciría, probablemente, un transvase de recursos de aquellos con más recursos a aquellos con menos.

Las consecuencias negativas 1 y 2 operarían en el corto plazo en el contexto actual de crisis y restricción crediticia. En el medio y largo plazo la restricción crediticia derivada de los apartados 1 y 2, como se ha sostenido anteriormente, podría tener efectos beneficiosos, al dificultarse la generación de una burbuja especulativa.

Para reducir los efectos negativos se podría limitar la dación en pago a colectivos vulnerables<sup>9</sup>. Aun así esta alternativa vulneraría el principio de igualdad, ya que solo aquellas personas cuyo exceso de endeudamiento proviniera de un préstamo hipotecario tendrían la posibilidad de acogerse al impago, mientras que no sería así en caso de que el exceso de endeudamiento proviniera de otras fuentes.

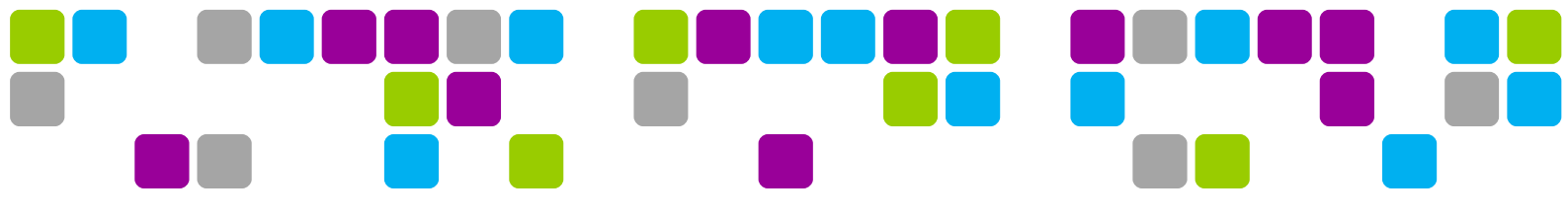
### *Incremento del valor de tasación*

Una alternativa a la dación en pago retroactiva, auspiciada por García Montalvo<sup>10</sup>, supone incrementar el valor de adjudicación en los procesos de ejecución

<sup>9</sup> Adicionalmente, esta alternativa presentaría el problema de que las entidades financieras impondrían condiciones más severas a aquellos individuos que el banco estimara con mayores probabilidades de acogerse a la dación en pago, por lo que se dificultaría el acceso al crédito a aquellas personas con menos recursos.

<sup>10</sup> Desahucios y parches jurídicos El País 9 noviembre del 2012.





hipotecaria, acercándolo al valor de tasación inicial. Las implicaciones prácticas son similares a la dación en pago pero no contraviene el art. 9.3 de la Constitución en el que se dictamina la irretroactividad de las normas sancionadoras y la seguridad jurídica. Como ya hemos analizado, los cambios normativos han incrementado el valor de adjudicación, pero en cuantía insuficiente.

### *Ley concursal individual*

La ley concursal individual existente en la mayor parte de los países avanzados (como en EEUU, Alemania, Italia...) posibilita la liquidación del patrimonio personal y la liberación de deudas tras el concurso, garantizando una segunda oportunidad a los deudores. No presenta la gran mayoría de los inconvenientes de la dación en pago ya que no se vulnera el principio de igualdad, y dado que el análisis es caso a caso, la probabilidad de que se acoja una persona que no lo necesita o que no se acoja una persona que lo necesita, se reduce muy significativamente, incrementándose, por tanto, la eficiencia y la eficacia.

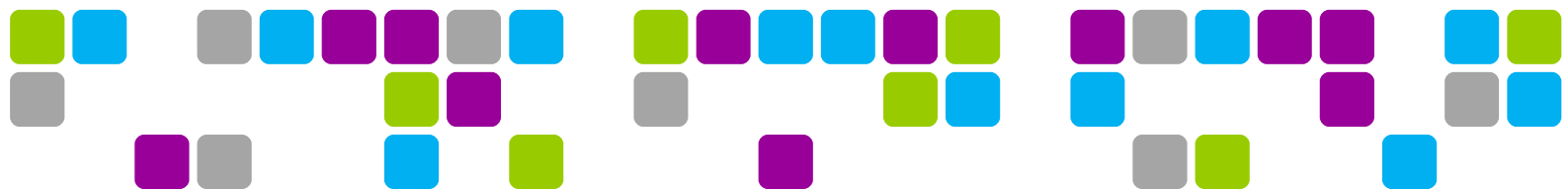
El único aspecto negativo destacable es la saturación en los juzgados de lo mercantil, si bien como destaca Celentani (2013), no tendría sentido que los jueces se dedicaran a casos rutinarios de deudores en paro y sin ingresos, por lo que estos podrían ser analizados por administradores concursales y el juez, simplemente, aprobaría o no la propuesta, soslayándose así en gran medida el problema de la saturación.

Por tanto, por las consideraciones efectuadas anteriormente y al objeto de contribuir a la consecución de los principios éticos, se debería aprobar una ley concursal. Si bien del marco ético pergeñado se colige que la prioridad en la articulación de la política económica en relación a los desahucios se sustancia en la eliminación de los desahucios de primera vivienda por causas ajenas a la voluntad del propietario. Las medidas presentadas anteriormente permiten reducir la deuda hipotecaria o la deuda total, pero, como se ha comentado en los párrafos precedentes, en ningún caso evitan los desahucios. A continuación se presenta la medida recomendada para alcanzar el objetivo fijado.

### **Medida recomendada para minimizar los desahucios**

Aquellas recesiones y pinchazos de las burbujas inmobiliarias precedidas por un incremento considerable del endeudamiento de los hogares tienden a ser más severas y prolongadas (FMI, 2012). Asimismo los estudios de caso muestran que las decisiones políticas conducentes a una reestructuración relevante de la deuda de los hogares reducen de forma significativa los desahucios y la severidad y duración de la recesión (FMI, 2012). Como puede observarse en el *gráfico 5*, el incremento de los préstamos hipotecarios para viviendas a los hogares se multiplicó por seis entre 1999 y 2008, pasando de los 100.000 millones de euros en 1999 a los 600.000 millones en 2008. Por tanto, se cumple la condición del incremento





considerable del endeudamiento privado previo al pinchazo de la burbuja inmobiliaria. En relación a los préstamos no hipotecarios a los hogares, crecen pero en una cuantía muy inferior, al multiplicarse tan solo por tres (en lugar de por seis) pasando de 67.000 a 210.000.

A continuación, nos apoyamos en experiencias de otros países para perfeccionar la medida recomendada. En concreto, el programa HOLC (Empresa para los Préstamos de Propietarios de Hogares) aplicado en EEUU en 1933 impidió el desahucio del 16% de las hipotecas totales. Con un desembolso inicial del 8,4% del PIB generó beneficios nominales en 1951, momento de expiración del programa. Otro caso de éxito ha sido Islandia en la Gran Recesión. Por el contrario, como fracasos podemos destacar el caso de Colombia durante los 90 del siglo XX, Hungría, EEUU y España en la Gran Recesión. Del estudio detenido de diferentes casos se pueden colegir las siguientes consideraciones, al objeto de elaborar un plan exitoso que evite los desahucios y reestructure la deuda:

- Los recursos destinados deben ser suficientes, lo contrario de lo sucedido en España y EEUU en la Gran Recesión.
- El coste del ajuste que soporte el sistema financiero debe de ser acorde a su solvencia, los casos de Colombia en los 90 y Hungría en la Gran Recesión nos enseñan que el hacer recaer el coste de la reestructuración sobre un sistema financiero frágil supuso una restricción crediticia, con incrementos en la caída de los precios y en los desahucios.
- Se deben introducir los incentivos necesarios para que sea atractivo para los deudores y los acreedores participar en el plan.
- Se debe establecer un equilibrio de forma que el plan debe ser lo suficientemente generoso para minimizar el problema de los desahucios y reestructurar la deuda de forma eficaz, sin comprometer la viabilidad del sistema financiero. Igualmente, se debe minimizar el riesgo moral para evitar que se beneficien personas que no lo necesitan.

Por lo tanto, las líneas generales del plan recomendado significan<sup>11</sup>:  
Establecimiento de dos filtros<sup>12</sup> para acogerse al plan de reestructuración de la deuda. En el primero de ellos se establecerá un conjunto de supuestos de forma que todas las familias susceptibles de encontrarse en una situación de exclusión pudieran pasarlo. Como referencia se podría establecer la línea de corte de forma que se pudieran acoger el 20% de las hipotecas totales<sup>13</sup>. En el siguiente filtro se analizarían caso a caso la situación de los deudores, la cual podría significar:

<sup>11</sup> Debido a restricciones de espacio no es plausible llegar a especificar en detalle las medidas planteadas.

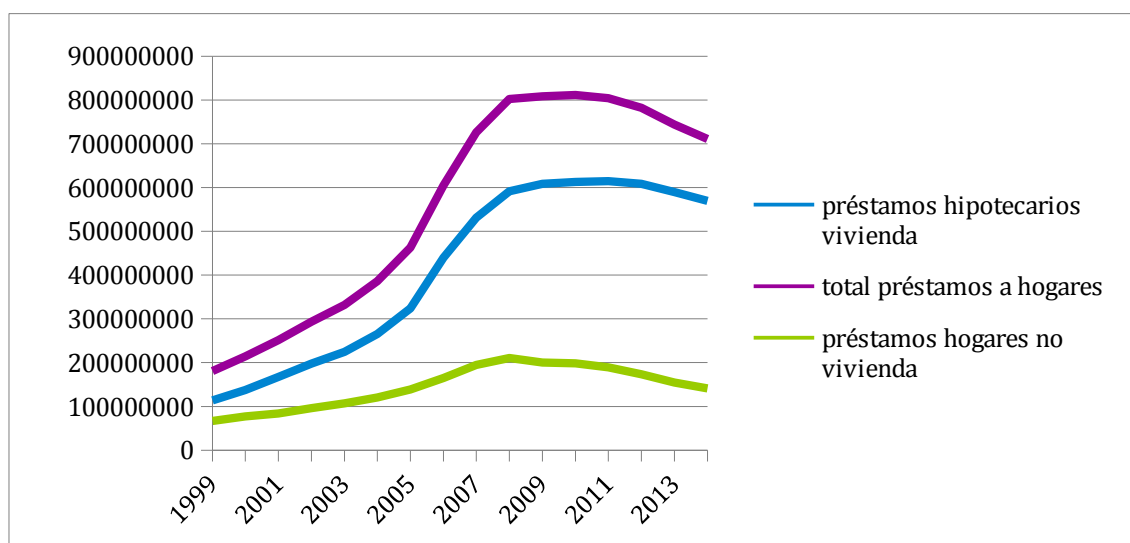
<sup>12</sup> El sistema de dos filtros minimiza tanto la posibilidad de que el programa se quede corto como el riesgo moral.

<sup>13</sup> Cifra similar al programa HOLC de EEUU.



reestructurar la deuda o bien si por los ingresos de las familias esto no es factible, se le asignaría una vivienda de alquiler social. Los costes de la reestructuración serían compartidos por el Estado y por las entidades financieras, destinándose una partida presupuestaria plurianual estimada de 20.000 millones, esto es, el 2% del PIB<sup>14</sup>, a razón de un techo de 4.000 millones al año. Para generar los incentivos adecuados en caso de aprobarse la reestructuración el Estado soportará el 50% del coste, lo que dado los precios de venta, los costes de las ejecuciones y el valor esperado de la vivienda, significará que tanto las entidades financieras como los deudores tendrán incentivos para acogerse a la reestructuración. En caso de que los ingresos de la unidad familiar sean tan reducidos que no sean capaces de pagar ni el 40% de deuda hipotecaria, las entidades aceptarán la dación en pago y se acomodará a las familias en viviendas con alquiler social cuyo coste no superará el 30% de su renta familiar.

**Gráfico 5: Total de préstamos a los hogares e hipotecarios para la adquisición de vivienda.**



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

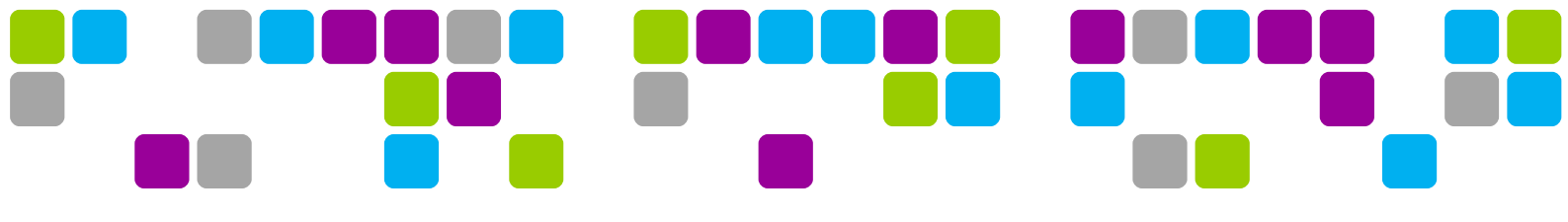
## 8. Conclusión

Las instituciones en España presentan, en la terminología de Acemoglu y Robinson, rasgos extractivos, ya que en el destino de los escasos recursos públicos se da

<sup>14</sup> Se espera que los valores de los desahucios de primera vivienda en 2014 se encuentren cerca de 40.000, reduciéndose levemente a partir de entonces. Dado que según el INE el precio medio de las hipotecas es de 102.000 euros, esto supondría un techo máximo de gasto de unos 4000 millones de euros al año. Como las entidades financieras compartirán parte del coste de la reestructuración, se entiende que 20.000 millones es una cuantía suficiente.







primacía a beneficiar a aquellos cercanos al poder (sistema financiero y en especial cajas de ahorro) frente a los más necesitados (familias desahuciadas). Es imperativo revertir esta situación por varios motivos:

1.- Como se ejemplifica en *Por qué fracasan los países*, las sociedades que están llamadas a la prosperidad y el progreso son aquellas en la que las instituciones inclusivas (por contraposición a las extractivas) son las preponderantes.

2.- Como seres con una dimensión ética y moral, nuestro potencial como personas solo lo alcanzaremos si las sociedades que erigimos y de las que formamos parte se adecuan a unos estándares éticos aceptados por la mayoría.

3.- Como se demuestra en *desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*, la desigualdad es deletérea para la cohesión y el bienestar del conjunto de personas que forman una sociedad.

4.- El contexto actual de recesión severa y prolongada, con un incremento acerado de la pobreza y la desigualdad es el terreno más propicio para que ideologías populistas y extremistas recaben un apoyo creciente. Las medidas presentadas en este trabajo tienen por objeto transitar, en el ámbito de los desahucios, hacia una sociedad más justa. Si bien es cierto que para que las instituciones actuales se decantaran por aplicar un plan como el dibujado en este trabajo sería necesario modificar sus motivaciones e incentivos subyacentes. Aspecto capital pero que, obviamente, no es el objeto de este trabajo.

## Bibliografía

Acemoglu, D. y Robinson, J.A, *Por qué fracasan los países*, Ed Deusto, 2012.

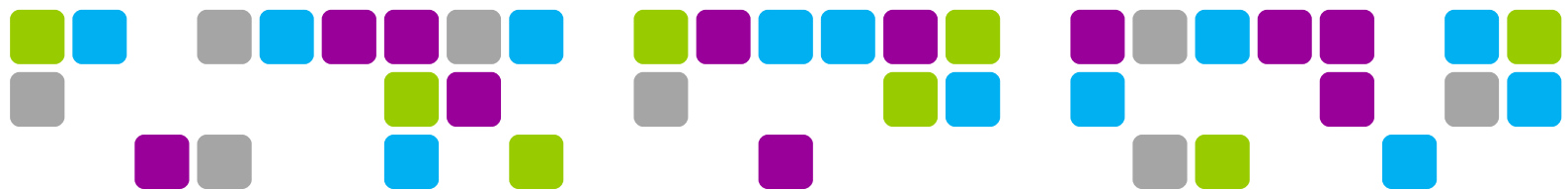
Alemany, A et al, Emergencia habitacional en el estado español, 2013, [http://afectadosporlahipototeca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Emergencia-Habitacional\\_Estado\\_Espanyoldef.pdf](http://afectadosporlahipototeca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Emergencia-Habitacional_Estado_Espanyoldef.pdf) [Consulta: viernes, 09 de mayo de 2014]

Celentani, M y Gomez, F, Hay algo mejor que la dación en pago, 2013, en Nada es gratis <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=28821>. [Consulta: sábado, 10 de mayo de 2014]

Garrigues, <http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Alertas/Paginas/Se-publica-la-Ley-para-reforzar-la-proteccion-a-los-deudores-hipotecarios-reestructuracion-de-deuda-y-alquiler-social.aspx> [Consulta: sabado, 10 de mayo de 2014]







Hausman, D.M y McPherson, M.S, "Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy", *Journal of Economic Literature*, Vol XXXI, pp, 671-731.

Hicks, J. "The Foundations of Welfare Economics", *Journal of Economics*, 1939 Vol 49, pp, 696-712.

IMF, *World Economic Outlook* abril (2012), Chapter 3: dealing with household debt.

Kaldor, N. "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility", *Journal of Economics*, 1939 Vol 49, pp, 549-552.

Montalvo, G. *Desahucios y parches jurídicos* en *El País* 9 noviembre del 2012.

Rawls, J, *Teoría de la justicia*, Ed Fondo de cultura económica, 2000.

Samuelson, P. "Evaluation of Real National Income", *Oxford Economics Papers*, 1950 Vol 2, pp, 1-29.

Sen, A. K, *Desarrollo y libertad*, Ed Planeta, 2000.

Wilkinson, R. W, y Pickett, K, *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Ed Turner, 2009.





Colaboran:



ISBN: 978-84-697-1266-5

Observatorio de Investigación sobre Pobreza y Exclusión en la Comunidad Valenciana