

# Conclusiones principales del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014

Guillermo Fernández Maíllo  
Comité Técnico de la Fundación Foessa

## Resumen

El VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España nos ofrece un panorama claro y preciso sobre las tendencias de nuestro actual contexto socio-económico a propósito de la desigualdad y la exclusión social: se acrecientan las constantes que generan pobreza, desigualdad y exclusión sin que el propio sistema, ni una, cada vez más dormida, conciencia moral social parezcan poder hacer algo para frenarlas. Sin embargo, entre esas tendencias se alumbra también el surgimiento de una ciudadanía nueva, con rasgos comunes a pesar de sus muchas manifestaciones y que parece proponerse la modificación sustancial de las instituciones que generan desigualdad.

**Keywords:** Exclusión; pobreza; desigualdad; FOESSA; Sociedad civil; crisis económica.

## Abstract:

*The VII report on social exclusion and development in Spain provides a clear and detailed overview of the trends of our current socio-economic context with regard to inequalities and social exclusion: poverty, inequalities and exclusion generating situations have grown, and, as it seems, neither the system itself, nor even any increasingly apathetic moral social consciousness, being able to stop them. On the other hand, those trends also lead to the resurface of a new citizen, with common characteristics in spite of its multiple manifestations and who seems to plan a substantial modification of institutions that generate inequality.*

**Keywords:** *exclusion, poverty, inequality, Foessa, civil Society, economic crisis.*

## Introducción

**E**l contexto del que venimos y hacia el que nos dirigimos sigue enfatizando las diferencias de la población en términos de desigualdad y pobreza, y lo que es más grave, también en términos de exclusión social. Y no parece que la reducción de esas diferencias vaya a venir solo por la vía del empleo, lo que abre un amplio abanico de interrogantes sobre la capacidad de los Estados de bienestar social para responder al nuevo modelo social, donde el fortalecimiento de los valores cívicos se presenta como necesidad ineludible a través de una mayor implicación de la ciudadanía, aprovechando el reforzamiento que se ha producido en la sociedad comunitaria y pensando que el marco en el que construimos va más allá de nuestras propias fronteras. Nuestro compromiso: continuar presentando en el debate público las causas y consecuencias estructurales de la pobreza y exclusión social.

En las siguientes líneas ofrecemos las principales conclusiones del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014.

### **Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?**

Nos encontramos ante la consolidación de un nuevo modelo de crecimiento en el que es muy significativo la falta de un cuestionamiento profundo de los modelos que subyacen a nuestra estructura económica y productiva, remitiendo toda la carga de la solución a los cambios en el mercado laboral. Nos encontramos ante una estructura productiva débil, en un contexto de creciente competitividad, en el que se hace difícil competir solo con estrategias basadas en bajos salarios. Estamos pasando de un discurso de fondo sustentado en la garantía de derechos a otro estructurado alrededor de los valores de la revolución neoliberal y meritocrática. Las medidas adoptadas ante la crisis están dando paso a una hipótesis de trabajo, que cada vez viene siendo una hipótesis más consolidada, según la cual **lo que realmente se está erosionando y socavando es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración del modelo social**. Lo que tiene el efecto consecuente de que al dejar de ser los derechos la categoría estructuradora de lo social y de la sociedad, desaparecen las «obligaciones».

Pero no se trata solo de pérdida de derechos, sino de pérdida de las condiciones de acceso a los bienes necesarios para la satisfacción de necesidades básicas «basadas en los derechos». Por ello, hay que insistir en que no es suficiente para definir las bases que se están poniendo a la arquitectura social el aumento del empobrecimiento de unos y el enriquecimiento de otros, ni siquiera la creciente desigualdad, etc. Incluso no es suficiente definir la privatización de

lo público como ganancia de los ricos. Hay que desvelar que todo ello no es sino la forma de estructuración social resultante de la negación del derecho, de los derechos, como los elementos definitorios de la estructuración social que son, que deben ser, «los principios rectores del orden económico y social».

**Se ha roto el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar.** Es constatable que hoy no existe un concepto compartido (consenso) de lo que **es el bien común**. Y la pregunta clave es, y esto ¿por qué se ha producido? Fundamentalmente ha sido debido a lo que se puede denominar la «secesión moral de los ricos», bajo el supuesto de que no deben nada a la sociedad, que cada uno tiene lo que cada uno se ha ganado; y esto está polarizando la sociedad a límites cada vez más extremos.

**¿Estamos transitando entonces de una Europa de ciudadanos donde el pacto dependía de la política, a una Europa de mercaderes donde el acuerdo responda a lo que pueda o no contratar o comprar?** Lo que anda en juego es **la paradoja de poder estar en presencia de un “crecimiento sin sociedad”**.

<p>1 El largo ciclo neoliberal que, a nivel mundial, comienza con la crisis de los años 70, y que resolvió que los problemas de rentabilidad del sistema económico se resolverían por la vía del crédito y la deuda, ha prevalecido sobre el modelo de bienestar.</p>	<p>Los procesos de desigualdad, pobreza, privación material y exclusión social, a los que pretende hacer frente el Estado del bienestar (al que España se incorpora tardíamente), desvelan una misma tendencia a lo largo del ciclo neoliberal: la de su mantenimiento “a pesar del crecimiento”, y esto tuvo como consecuencia la consolidación de la precariedad como rasgo de la estructura social.</p>
<p>2 La profundización en la desigualdad en el acceso a las rentas primarias se está convirtiendo en el signo del nuevo modelo social.</p>	<p>La inaccesibilidad, entendida como falta de oportunidades para muchos sectores de población en diferentes dimensiones, es la clave para comprender la convulsión del cambio de modelo.</p> <hr/> <p>En relación a nuestro modelo de bienestar lo que se está erosionando es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración de nuestro modelo social.</p> <hr/> <p>Se ha roto el contrato social que se mantenía como la base de la estructura del bienestar. Fundamentalmente por lo que podríamos denominar la “secesión moral de los ricos”.</p>
<p>3 Estamos transitando de un modelo de “integración precaria” a un modelo de “privatización del vivir social”.</p>	<p>La principal consecuencia de esta crisis es el creciente proceso de dualización social.</p> <hr/> <p>La agenda reformista que se viene produciendo desde hace años está transformando, de forma simbólica, “nuestro contrato social” en un “contrato mercantil”.</p>

## **Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas**

**Es innegable la progresividad del crecimiento de la renta en el largo plazo, pero tal proceso no fue uniforme en las distintas etapas estudiadas.** Así, en los años setenta, se dio un proceso simultáneo de caída de las rentas en los extremos de la distribución de la renta, aunque dominado por la mejora de las rentas medio-bajas, apoyada en el desarrollo tardío de instrumentos básicos del Estado de Bienestar. En la década siguiente, se registró el proceso más intenso de reducción de la desigualdad de los últimos cuarenta años, animado por la mejora económica y el aumento del gasto social. La reducción de la desigualdad se detuvo en el primer tercio de los años noventa, en el que repuntó por la severidad de una breve pero intensa recesión. Los logros económicos de la fase de bonanza posterior y, sobre todo, el crecimiento de los niveles de empleo, no tuvieron un reflejo directo en los indicadores de desigualdad y de progresividad del crecimiento. En la crisis iniciada en 2007, la desigualdad aumentó a un ritmo sin parangón en las décadas anteriores, evaporándose en pocos años buena parte de las ganancias en términos de equidad que habían requerido varios años para su consolidación.

El veloz crecimiento de la incidencia y la intensidad de la pobreza cuestiona tanto **el tipo de protección social con el que España se enfrentó a la crisis, muy por debajo de las posibilidades que ofrecía nuestro nivel de riqueza**, como la viabilidad de que ambas realidades puedan reducirse solamente con mayores tasas de crecimiento económico. **La experiencia de recesiones anteriores muestra que sin una alta inversión en recursos sociales, los aumentos de la pobreza que suceden a los cambios de ciclo, lejos de ser transitorios, pueden convertirse en estructurales, y además no tener vuelta atrás en el corto plazo.**

El análisis tanto estático como dinámico de la desigualdad y la pobreza confirma, por tanto, la debilidad del modelo distributivo y el fuerte impacto de la crisis sobre ambas realidades. Las raíces de esa debilidad son varias pero destacan, sobre todo, **los altos niveles de desigualdad salarial** en el contexto comparado y **la limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones.**

Desde la vertiente de las prestaciones monetarias, cabe recordar que la menor generosidad relativa y la presencia de lagunas importantes en la cobertura ofrecida son algunas de las razones de la presencia de indicadores de pobreza y desigualdad mayores que los de otros países. En el contexto español parece, por tanto, poco sostenible pretender mantener niveles de redistribución aceptables sin mejorar sustancialmente las cuantías y el volumen del sistema de prestaciones monetarias.

5	Las debilidades en relación a la desigualdad del modelo distributivo español, un modelo muy vulnerable desde hace muchos años, no han variado sustancialmente en el largo plazo.	Nuestro modelo de distribución de la renta no reduce sustancialmente la desigualdad en épocas de bonanza y, por el contrario, hace que aumente en períodos recesivos.
6	El veloz crecimiento de la incidencia e intensidad de la pobreza monetaria cuestiona la protección social existente en España en comparación con su nivel de riqueza.	La experiencia de recesiones anteriores muestra que sin una alta inversión en recursos sociales, los aumentos de la pobreza que suceden a los cambios de ciclo pueden convertirse en estructurales y además, no tener vuelta atrás en el corto plazo.
7	Aumento simultáneo de la privación material y de la baja renta.	El porcentaje de hogares afectados simultáneamente por problemas de privación material y de pobreza monetaria ha aumentado en la crisis casi un 50%.
8	El análisis de la desigualdad y de la pobreza confirman la debilidad de nuestro modelo distributivo: alta desigualdad en las rentas primarias y capacidad de redistribución decreciente.	Destacan como raíces de esa debilidad los altos niveles de desigualdad salarial, la limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y un modelo de prestaciones pequeño, excesivamente ligado a lo contributivo, poco protector en el tiempo y que no se adecua a las necesidades de los hogares en función de sus características.
9	La convergencia territorial entre Comunidades Autónomas se ha ralentizado.	Las diferentes estructuras productivas, junto con las diferencias en las tasas de paro y los rasgos institucionales, determinarán una gran disparidad en términos de renta en los próximos años además de una continuidad en el aumento de las diferencias en términos de desigualdad y bienestar social.
10	El crecimiento económico no asegura la reducción de la pobreza. La pobreza puede ser un freno para el crecimiento económico.	El crecimiento económico presenta limitaciones para reducir la desigualdad y pobreza por sí solo, pero ambas realidades se convierten en un límite para que el crecimiento pueda alcanzarse de forma sostenida y significativa. El crecimiento económico no resuelve la pobreza, las causas estructurales son los elementos definitorios (estructura productiva, educación...) que son los que deben variar.

### **La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años**

Hoy, a la luz de los datos que aporta la Encuesta FOESSA en 2013, ha quedado plenamente constatado el enorme deterioro que la cohesión social está experimentando en nuestro país durante los últimos 7 años, con un incremento notable de los procesos de exclusión social, que se hacen además más graves, y

con una expansión significativa también de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social. El empeoramiento de la situación social en España se extiende a amplios sectores de la población. Ahora ya solo una de cada tres personas en España se encuentra libre de los 35 problemas que se han identificado en este análisis, 16,5 puntos menos que en 2007. 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 más severa, han aumentado significativamente.

**De la extensión de la precariedad social** que trajo consigo en un primer momento la destrucción de empleo **hemos pasado a la intensificación de los procesos de exclusión**: la exclusión severa se ha incrementado en un 82,6% y afecta ya a cinco millones de personas en España.

Sin entrar aquí en el debate económico de si estamos ya o no en una nueva fase expansiva del ciclo, lo que sí tenemos que constatar es que no **hay síntomas de que la tendencia al empeoramiento se haya detenido en cuanto a los problemas sociales**. Pero además, incluso la recuperación del empleo, si llega, puede ser insuficiente. **Hemos encontrado que cada vez menos el acceso al empleo garantiza la integración social**: la tasa de exclusión social entre los trabajadores ha ascendido hasta el 15,1% y hasta los empleos de exclusión de la economía sumergida, que no están creciendo, son cada vez una alternativa más inaccesible para un volumen creciente de personas excluidas.

En relación a quién está siendo más tocado por la exclusión social, **son justamente las familias de mayor tamaño las que más afectadas se han visto, familias excluidas en las que hay muchos niños y muchos jóvenes**. Además, el hecho de que la situación empeore más intensamente para los hogares encabezados por hombres, sin embargo, no puede esconder **que los hogares encabezados por mujeres enfrentan un riesgo de vivir procesos de exclusión considerablemente más elevado**. **De la misma forma, la incidencia diferencial que los procesos de exclusión están teniendo en los distintos grupos étnicos ha puesto en el punto de mira el modelo de integración para las minorías étnicas en nuestro país**, un modelo que se había llegado a poner como ejemplo frente a otras realidades más penosas en Europa, tanto respecto a la población extranjera como a la propia comunidad gitana española.

Como elemento positivo, cabe resaltar que **no aparecen en este análisis indicios de que el capital social y relacional se esté viendo afectado todavía por el deterioro tan significativo que hemos visto en otros ámbitos** como el económico, el de la salud o la vivienda. **Esta constatación nos muestra un elemento de oportunidad: todavía se está a tiempo para una reacción colectiva que invierta**

**estas tendencias hacia la fractura social en un nuevo marco en el que la respuesta a la crisis se construya de una forma más solidaria.**

La cuestión esencial es que quienes no han estado a la altura de las circunstancias han sido las políticas públicas, que han sido impermeables a la demanda ciudadana. Las medidas puestas en marcha han sido insuficientes, ineficaces o inadecuadas **Es precisa una revisión del papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.** En esta línea, planteamos la necesidad de priorizar la atención a los fenómenos de exclusión y la pobreza severa, básicamente por **tres argumentos: en primer lugar, por «baremo», deben ir primero los que peor están; en segundo lugar por una cuestión de derechos humanos**, ya que estas situaciones de pobreza y exclusión social severa, más allá de la reducción de ciertas comodidades, implican un atentado directo a la dignidad de las personas; **y finalmente por un criterio de interés colectivo general, ya que la expansión de estas situaciones puede poner en cuestión la convivencia y la seguridad del conjunto de la sociedad**, en suma, la sostenibilidad social.

<p><b>11</b> La fractura social se ensancha.</p>	<p>El núcleo central de la sociedad española, que llamamos integración plena, es ya una estricta minoría. La población excluida en España representa ya el 25%: más de 11,7 millones de personas. Y lo que es más grave, de ellas, 5 millones se encuentran en exclusión severa.</p>
<p><b>12</b> No solo la economía de los hogares ha empeorado, el deterioro social se extiende a otros ámbitos, como la vivienda y la salud, entre otros.</p>	<p>Ya no es suficiente preservar sino que necesitamos la recuperación del capital humano que hemos destruido. De los 11.746.000 excluidos, el 77,1 % sufren exclusión del empleo, el 61,7 % exclusión de la vivienda y el 46% exclusión de la salud.</p>
<p><b>13</b> La crisis no nos ha afectado a todos por igual.</p>	<p>Son las familias de mayor tamaño las que más afectadas se han visto. Familias excluidas en las que hay muchos niños y muchos jóvenes.</p> <p>Se multiplica de forma generalizada la vulnerabilidad del colectivo juvenil: jóvenes recién emancipados, jóvenes que viven en hogares excluidos, jóvenes desocupados que están fuera del sistema educativo. En cierto sentido podemos hablar de una “generación hipotecada”</p> <p>La creciente asociación de los procesos de exclusión social con la diferencia étnica pone en el punto de mira un modelo de integración que había sido puesto como ejemplo en Europa.</p>
<p><b>14</b> La exclusión social en las Comunidades Autónomas no se distribuye de la misma forma que la producción y la distribución de la riqueza.</p>	<p>Hay diferencias sustanciales en la incidencia de la exclusión social en territorios con niveles de riqueza similar.</p>

<b>15</b> La solidaridad familiar y las redes de ayuda resisten... pero comienzan a debilitarse.	Estamos a tiempo para una reacción colectiva que invierta las tendencias hacia la fractura social en la medida que existe un marco solidario que aún se mantiene en la sociedad española.
<b>16</b> El efecto amortiguador de las políticas sociales en España se está erosionando, teniendo en cuenta, además, que dos tercios de la exclusión provienen de antes de la crisis.	Es necesario priorizar la atención a los fenómenos de exclusión y pobreza severa en las políticas públicas de protección social: porque primero los que están peor, por dignidad y por sostenibilidad social.

## Trabajo y cualificación

La evolución de la demanda de mano de obra generada por la economía española pone en evidencia que **nuestra economía participa de la tendencia general en las economías desarrolladas de una mayor necesidad de mano de obra más cualificada**. Compartiendo algunas de las causas que generan esta mayor necesidad de cualificación con estos países, como el cambio tecnológico y el proceso de globalización, el caso español presenta ciertas peculiaridades que han ayudado a este incremento general de la ocupación de trabajadores más cualificados. Este proceso de crecimiento relativo de las ocupaciones más cualificadas está provocando que la estructura ocupacional española se asemeje paulatinamente a las de los países más desarrollados, **si bien no debe olvidarse que todavía se perciben claras diferencias**.

¿Cuál es la situación de la economía española en comparación con la de los países (grandes) europeos en lo que se refiere a los resultados de su mercado de trabajo desde el punto de vista de la generación de empleo y en relación con las cualificaciones?

**En España, como en los países de la Unión Europea, se está produciendo un fenómeno de polarización del empleo, que podría tener un efecto diferencial en el caso español debido a que su economía ha ido especializándose en actividades de servicios de bajo valor añadido y en actividades industriales en donde predominarían las labores fabriles frente a las profesionales y técnicas (más «montaje» que «investigación e innovación»).**

Por otro lado en el caso de los países europeos, la incidencia del empleo de bajos salarios aumentó para unos y disminuyó para otros entre 2006 y 2010, sin encontrarse un patrón claro. En España con un margen entre el 15% y el 20%, se mantuvo relativamente estable durante el periodo expansivo y luego



tendió a crecer en la recesión, aunque este aumento parece que se concentró en los primeros años de la crisis. Por tanto, **no se ha advertido un agravamiento del problema tan intenso como en principio cabría haber esperado en un contexto de crisis económica, resultando esta evolución en cierto modo paradójica al no corresponderse con la imagen social del deterioro del mercado de trabajo y de la reducción de salarios sufrida por la economía española desde 2008.** La explicación podría ser la siguiente. La incidencia del empleo de bajos salarios depende de la distribución salarial y esta responde tanto de la evolución efectiva de los salarios, «efecto salario medio», como de la composición del empleo, «efecto composición». Ambos efectos, durante la etapa expansiva se anularon mutuamente y durante la recesiva ha predominado el primero, ante la caída de los salarios reales, minimizado por el segundo, con la destrucción de los puestos de trabajo más vulnerables que son los que se encuentran en la escala inferior de la distribución salarial.

En relación a la adecuación educación-mercado de trabajo, el sistema educativo parece ir por delante de las necesidades de formación que plantea el sistema productivo (sobrecualificación de los trabajadores frente a infrarequerimientos de los puestos de trabajo, «dos caras de la misma moneda»). En efecto, parece que en las dos últimas décadas el aumento de los niveles de formación de la población ocupada ha superado las necesidades que cabría haber previsto y, de proseguir las tendencias actuales del sistema educativo, lo que parece probable, no parece que vayan a surgir graves carencias educativas en los próximos años, al menos de forma general. Subsistirá **el problema de la falta de personas con cualificaciones intermedias**, problema histórico que las sucesivas reformas educativas han intentado abordar sin grandes éxitos.

Lo que en realidad caracteriza la intensidad de una crisis es la caída de los flujos de entrada al empleo; es decir, cuánto caen las contrataciones y por cuánto tiempo las contrataciones permanecen en niveles relativamente bajos. Lo que muestran los datos es que la intensidad de la crisis en España se ha reflejado en una caída de los flujos de entrada en y de salida del empleo. Esto significa que aquellos que por primera vez entran en el mercado de trabajo durante los años de crisis tienen grandes dificultades para encontrar un empleo y aquellos que lo pierden tienen también graves problemas para ser contratados de nuevo. Para los primeros, que son los jóvenes, la caída de las contrataciones suele paliarse con prolongaciones de los estudios, algo que se vuelve cada vez menos práctico conforme se prolonga una recesión. Para los segundos, la caída de las contrataciones significa que sus duraciones en el desempleo se prolongan, aumentando no solo el volumen de paro, sino también la proporción de parados de larga duración.

<p>17 Nuestra economía participa de la tendencia general de las economías desarrolladas observada en las últimas décadas de una demanda creciente de mano de obra más cualificada, aunque con matices.</p>	<p>España sigue manteniendo un peso en el empleo total inferior al europeo en las categorías que agrupan a las ocupaciones no manuales más cualificadas (“Técnicos de apoyo”) y un peso mayor en categorías relacionadas con puestos manuales (tanto cualificados como no cualificados) y en ocupaciones de servicios de baja cualificación. La estructura sectorial solo explica en parte las diferencias con la media de la Unión Europea.</p>
<p>18 En la Unión Europea se está produciendo un fenómeno de polarización del trabajo.</p>	<p>La situación diferencial en España es que nuestra economía se ha ido especializando durante décadas en actividades de servicios de bajo valor añadido y en actividades industriales donde predominan las labores fabriles frente a las profesionales y técnicas.</p> <p>En España el fenómeno de la sobrecualificación de los trabajadores o el de los infrarequerimientos de los puestos de trabajo, no es tanto un problema transitorio como de carácter más permanente en las carreras laborales de las personas.</p>
<p>19 En la recesión se ha producido una crisis del empleo caracterizada por un bloqueo de entrada en el mercado de trabajo cuyos efectos podrán sentirse durante muchos años.</p>	<p>Para las cohortes de hombres más jóvenes la pérdida de empleo es tal que no llegan a alcanzar las tasas de empleo de generaciones previas a sus mismas edades. En las mujeres se ha notado menos la reducción de las tasas de empleo pero ha supuesto un freno a su incremento en el tiempo.</p> <p>Existe una “generación expulsada” de trabajadores para los que ha mermado en gran medida el tipo de puesto que desempeñaban y cuya cualificación (si hubieran acumulado alguna a lo largo del tiempo) es escasamente aplicable en otros sectores.</p>
<p>20 No hay grandes cambios en la tasa de empleo de bajos salarios (ronda entre el 15 y el 20 por ciento de la población asalariada antes y durante la crisis).</p>	<p>Esta estabilidad se debe a la evolución de los flujos de creación y destrucción de empleo de baja calidad. En tiempos de crisis la importante destrucción de empleo de bajos salarios explica que los indicadores de incidencia no se hayan disparado, como cabría sin embargo esperar.</p>

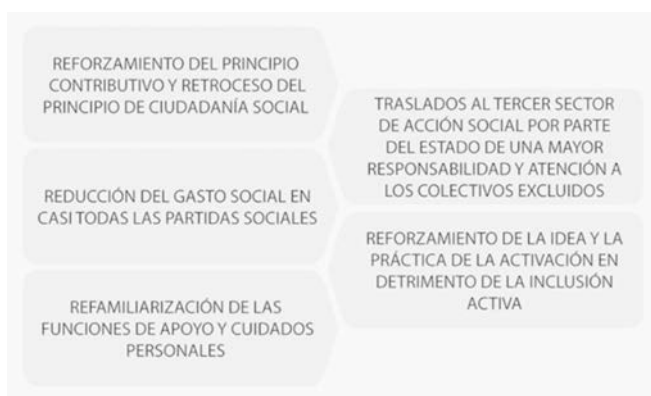
### **Estado de Bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea**

El periodo 2000-2013 para el conjunto del Estado de bienestar español, puede definirse como una combinación de contención del gasto social (sobre todo, entre 2000 y 2004) y reestructuración institucional (la denominada por los

expertos como recalibración o reequilibrio entre políticas y funciones de gasto social entre 2005 y 2010) que han abocado finalmente a la regresión iniciada en mayo de 2010 y, sobre todo, profundizada desde diciembre de 2011 hasta la actualidad sin soporte en el diálogo social.

Las políticas de consolidación fiscal y de devaluación interna aplicadas desde mediados de 2010 han puesto de manifiesto la debilidad endémica de las dos columnas vertebrales del Estado de bienestar: el mercado de trabajo y el propio sistema de protección social que durante los años de bonanza no mejoraron ni la estabilidad laboral ni la intensidad protectora. Las políticas sociales aplicadas desde finales de 2011, con un primer avance entre mayo de 2010 y 2011 en forma de ajuste de gasto social, y consolidadas desde finales de diciembre de 2011 con el nuevo cambio de gobierno y, sobre todo, a partir de julio de 2012 (Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) hasta la actualidad, suponen la subordinación del Estado de bienestar a las exigencias de la troika en forma de «reformas» justificadas para hacerlo sostenible financieramente en el futuro. En la práctica tales reformas suponen una regresión (retrenchment) en las políticas sociales.

### Rasgos básicos del retrenchment



**La crisis actual no solo es coyuntural ni solo afecta al Estado de bienestar, sino que es estructural, un cambio de época, un rumbo nuevo en el curso histórico de la reforma social.** Esta afirmación viene corroborada por el amplio debate

científico y político sobre la crisis y por la intensidad de los cambios económicos, tecnológicos, sociales e incluso políticos. Esto supone que al mismo tiempo que las sociedades europeas buscan salidas pragmáticas a la crisis actual, que no reduzcan su bienestar ni el marco democrático en que tiene lugar, también estén obligadas a mirar a largo plazo, a debatir sobre el futuro de la reforma social en un contexto de mundialización de los problemas sociales y, por tanto, a diseñar el tipo de instituciones que regularán los mercados de trabajo, las formas de consumo y las modalidades de protección social. Mirada compleja, vertebrada por diferentes intereses e ideologías, por la senda de la historia social de cada país y por los condicionantes del rumbo de la reforma social europea en su conjunto.

En el caso de España, y después de un largo curso histórico de 50 años de reforma social tardía, aunque ascendente (1963-2008), consolidada por la democracia política, parece que se ha iniciado un periodo de transición hacia una nueva fase de la reforma social histórica. Un tiempo nuevo que viene precedido por la aceleración de desequilibrios sociales (dualización social en el mercado de trabajo), económicos (desequilibrios en la geografía económica acelerados por la globalización y la ubicación dependiente del centro económico europeo) y políticos (crisis del modelo territorial y político pactado en los años de la transición política, 1977-1981), desequilibrios no nuevos, ya que fueron desarrollándose a partir de los primeros años de la década de los 90.

Como consecuencia, se ha fragilizado la fábrica institucional del Estado de bienestar e intensificado la pobreza y la exclusión social, a la vez que el espacio social de la precariedad se ha extendido a una parte creciente de las clases medias españolas.

La salida de la crisis solo podrá ser posible mediante la recreación de un pacto social de salida que sea equitativo y solidario, una reforma social futura basada en objetivos de igualdad y en el desarrollo de la democracia. En este sentido, **la cuestión central es si la respuesta a la cuestión social, es decir, la reforma social, se orientará de manera predominante hacia la privatización e individualización de los riesgos sociales o hacia nuevas formas de institucionalización y socialización de riesgos.**

<p><b>21</b> Las políticas de inclusión social de la Unión Europea han demostrado su debilidad estructural y su subordinación a las políticas de austeridad. Su eficacia ha sido limitada y abren un campo de incertidumbre sobre su futuro.</p>	<p>Esa debilidad es uno de los resultados de la tensión entre el Parlamento Europeo y la Troika. De las tensiones entre el modelo social europeo y el tipo de neoliberalismo a desarrollar. La crisis del euro es también, y sobre todo, una crisis de los valores europeos.</p> <hr/> <p>Las políticas de austeridad, con sus recortes en servicios sociales y bienestar, así como su impacto deflacionario en la economía, son incompatibles con la consecución del objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europea 2020.</p>
<p><b>22</b> La reforma del Estado de bienestar español vive de la tensión del paso de un modelo bismarkiano a uno socialdemócrata y de este a uno neoliberal.</p>	<p>El periodo 2000-2013 para el conjunto del Estado de bienestar español, puede definirse como una combinación de contención del gasto social (sobre todo, entre 2000 y 2004) y reestructuración institucional (la denominada por los expertos como recalibración o reequilibrio entre políticas y funciones de gasto social entre 2005 y 2010) que han abocado finalmente a la regresión iniciada en mayo de 2010 y, sobre todo, profundizada desde diciembre de 2011 hasta la actualidad sin soporte en el diálogo social.</p>
<p><b>23</b> Las reformas en el sistema de bienestar social en España han supuesto una regresión en las políticas sociales.</p>	<p>El apoyo de los mayores al resto de su familia se ha convertido en fuente de seguridad, por la pensión, la vivienda en propiedad y la conservación de las relaciones familiares. Todo aquello que mine estos tres elementos pondrá en peligro una de las principales mallas de seguridad.</p> <hr/> <p>La reforma sanitaria está desplazando el gasto sanitario a los hogares y a las organizaciones sociales y penalizando a colectivos muy vulnerables.</p> <hr/> <p>Mientras no se solucionen las causas de abandono escolar vinculadas a factores socioeconómicos la inequidad estará presente en los resultados de las evaluaciones finales que desarrolla la LOMCE.</p> <hr/> <p>Las reducciones de la oferta, tanto en la gestión como en las leyes de Servicios Sociales y la desigualdad de la acción del sector público en las diferentes Comunidades Autónomas, son una muestra más de la debilidad del sistema de protección social.</p> <hr/> <p>La estructura de nuestro sistema de protección de mínimos es dispersa, basada en lógicas protectoras diferentes y trata de forma incoherente situaciones de necesidad similar.</p>
<p><b>24</b> La crisis actual es estructural; supone un cambio de época, un rumbo nuevo en el curso histórico de la reforma social.</p>	<p>El asunto central es si la respuesta a la cuestión social, es decir, la reforma social, se orientará de manera predominante hacia la privatización e individualización de los riesgos sociales o hacia nuevas formas de institucionalización y socialización de riesgos.</p>

<p>25 La necesidad de un nuevo contrato social a medio plazo reside en el interés de la mayoría de ciudadanos para las que un trabajo decente y una protección social eficaz son la garantía de una vida social digna.</p>	<p>La construcción de un nuevo pacto social necesita incorporar el diálogo civil a través de las organizaciones de la economía social, de voluntariado y a los nuevos movimientos sociales.</p>
<p>26 Es la idea de comunidad, de cómo queremos vivir juntos y su diseño institucional, la que ha entrado en crisis, debido a la reconfiguración de las relaciones de fuerza entre los diferentes grupos sociales.</p>	<p>Contra toda evidencia empírica, ha sido la austeridad el mecanismo elegido para ese cambio de fuerzas, a pesar de que la opción porque el Estado desarrolle un papel importante en la economía esté muy extendida entre los españoles.</p>
<p>27 La ambivalencia de la cultura cívica en España está derivando, peligrosamente, hacia el abandono de cualquier fundamento normativo, en términos de justicia social, del Estado de bienestar y de las exigencias prácticas que su sostenimiento demandan de la ciudadanía.</p>	<p>Es preocupante que se está consolidando la idea que las clases medias son las grandes perjudicadas de la crisis, cuando sabemos que las más afectadas son las clases bajas. Esto construye un imaginario que puede excluir de las “soluciones” a estos últimos.</p> <p>Esa ambivalencia de la cultura cívica a la que nos referimos vendría determinada, entre otras cosas, por una cultura fiscal cada vez más alejada de criterios de protección mutua, y de pensar que la clave del éxito se encuentra en tener una extensa red de contactos y relaciones, algo contraproducente para la consolidación de una comunidad universalista.</p>
<p>28 La única posibilidad de consolidar un Estado de bienestar redistributivo consiste en el fortalecimiento de los valores cívicos y el reforzamiento de las instituciones reguladoras.</p>	<p>Las clases medias, “ese votante decisivo” es una de las claves del futuro de nuestro Estado de bienestar, en la medida que defiendan o no el universalismo y la igualdad que ha caracterizado su opinión a lo largo de décadas.</p>
<p>29 Necesitamos transformar el sentido de la tensión entre capitalismo y democracia a través de la implicación activa de la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos.</p>	<p>Aunque todavía no es posible presentar un modelo alternativo de vida colectiva, existen múltiples prácticas que nos permiten cuestionar y vivir de forma real lejos de las lógicas de la privatización, la individualización y la mercantilización. Pero no hay garantía que ese modelo alternativo acabe conectando con lo normativo y lo institucional, en definitiva que se traslade al conjunto de la sociedad.</p>

## **¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis?**

## **¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad?**

Las opiniones y los valores expresados por la sociedad española en relación al conjunto de objetivos y políticas que convencionalmente se agrupan bajo la rúbrica del Estado de bienestar están fuertemente permeados por la inconsistencia y la ambivalencia. Los españoles tienen problemas para conjugar un evidente individualismo con la demanda creciente a la Administración para que sostenga la viabilidad del sistema y le ofrezca protección.

Desde hace más de dos décadas, la opinión pública española siempre ha atribuido de manera muy mayoritaria al Estado (o al Gobierno) la responsabilidad de velar por el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos, siendo claramente minoritaria la idea de que los ciudadanos son los verdaderos responsables de garantizar su propio bienestar, por lo que deberían valerse por sí mismos. Esta preferencia presenta, además, una acusada transversalidad y también una elevada consistencia. Esta propensión universalista, opción que se ha mantenido durante la crisis, tiene que ver con la presencia en la sociedad española de una cultura fuertemente igualitarista. Cultura que además piensa que es importante reducir las desigualdades de ingresos y rechaza el discurso neoliberal que considera que la desigualdad puede actuar como acicate para trabajar más duro.

Pero este apoyo mayoritario, transversal y permanente en el tiempo hacia un modelo de bienestar de tipo socialdemócrata, contrasta con el juicio tan crítico que realiza la sociedad española de su funcionamiento. Esta clave nos permite adentrarnos en esa ambivalencia característica de la sociedad española cuando se posiciona en relación al Estado de bienestar. En España, al valorar lo aportado al Estado en forma de impuestos y cotizaciones y lo recibido como prestaciones y servicios, un amplio número de ciudadanas y ciudadanos consideran, cada vez más, que el resultado es negativo.

Puede ser cierto, como apuntan algunas investigaciones, que lo que se esté debilitando con enorme velocidad en España sea, no el apoyo ciudadano a las políticas sociales universalistas, sino la capacidad de la opinión pública para influir sobre los gobiernos que administran esas políticas y que, en el momento actual, las debilitan y recortan. Puede ser cierto desde una perspectiva descriptiva. Pero desde una perspectiva prospectiva, el debilitamiento de la capacidad ciudadana de influir sobre las políticas sociales universalistas solo puede desembocar en un debilitamiento del soporte social a las mismas.

Una brecha excesiva entre ricos y pobres socava la solidaridad que la ciudadanía democrática requiere, ya que hace que unos y otros vivan sus vidas de manera cada vez más separada. A medida que las políticas públicas pierden ambición universalista, estas dejan de ser espacios para la cooperación, el reconocimiento y el encuentro, y se convierten en campos de batalla donde distintos colectivos sociales pugnan por recursos cada vez más escasos. Nuestro objetivo necesario es remoralizar nuestras preferencias como ciudadanas y ciudadanos, depurando normativamente nuestros intereses particulares con el fin de incorporar a nuestras reivindicaciones la perspectiva y las necesidades de los individuos y los grupos excluidos, para reforzar la capacidad regulativa del Estado a la hora de impulsar una fiscalidad progresiva que permita sostener un sistema universalista de bienestar.

***Pero ¿puede construirse un modelo económico sobre bases distintas?***

Cualquier propuesta de transformación del actual capitalismo global exige, si pretende ser significativa, la constitución de una nueva cultura económica que vuelva a «incrustar» la economía en el conjunto de relaciones sociales que constituyen una sociedad articulada, terminando con su creciente y destructiva autonomización.

Resulta indudable que los años de la crisis están siendo, también, años de emergencia de multitud de iniciativas ciudadanas que apuntan a salir de esta situación, no «hacia atrás» —esperando a que cuando todo esto pase volvamos a la situación anterior a la crisis, como expresa la idea de «recuperación»— sino hacia adelante, pugnando por no volver a caer en los mismos errores que nos han traído hasta aquí.

Aún es pronto para hacer de toda esa realidad de inventiva e innovación social nacida de la necesidad un ejemplo de virtud: es decir, un modelo alternativo de vida colectiva. En todo caso, se trata de prácticas de mutualismo sin jerarquía que nos permiten sostener que dos siglos de hegemonía del Estado y de las instituciones políticas formales y jerarquizadas no han anulado la capacidad social para la práctica de la cooperación, lo que ya es una excelente noticia, pues constituye la condición necesaria para poder desarrollar formas emancipadas de vida desde ya, aquí y ahora, que aunque todavía no supongan la realización de ese otro mundo posible, sí permitan anticipar sus rasgos esenciales. Sin embargo, no hay garantía de que ese modelo alternativo acabe conectando con lo normativo e institucional, en definitiva, que se traslade al conjunto de la sociedad.



Sin embargo, este vivir social al margen no debería interpretarse como un abandono de la esfera estatal, sino como su abordaje desde claves nuevas. Tenemos que intentar el ejercicio intelectual de imaginar una propuesta de intervención que permita conciliar tanto la dimensión moral como la dimensión estructural de la transformación social.

### **Capital social y cultural en España**

Las excepcionales circunstancias que España ha sufrido desde el inicio de la crisis económica se reflejan en el capital social y cultural del país. Entre 2007 y 2013, según los datos de las Encuestas sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2017 y 2013, la insatisfacción de la población española con la propia vida ha aumentado en un 47%, el asociacionismo se ha reducido en un 25%, las relaciones familiares, vecinales y amicales se han intensificado todavía más de lo que ya estaban (ha aumentado el 18,2% las relaciones con el círculo de familiares que no son del hogar del encuestado, ha aumentado el 10,3% la relación diaria con amigos y un 6% las relaciones frecuentes con vecinos) y ha disminuido un 37% la proporción de personas que tienen relaciones diarias con compañeros de trabajo. Junto con el refuerzo de la sociedad comunitaria y el empobrecimiento del capital cultural y asociativo, nos encontramos en España una intensa movilización colectiva y creación de iniciativas cívico-comunitarias que construyen redes innovadoras de ayuda mutua, descubren nuevos valores ciudadanos y buscan regenerar las instituciones.

Sin embargo la baja densidad de la sociedad civil sigue siendo una de las carencias de España. Nos caracterizamos por una fuerte comunidad primaria especialmente familiar y también intensa en sus relaciones entre amigos y vecinos, junto con un tejido secundario débil y altas instituciones que no están conectadas con esa gran creatividad y dinamismo de la base social. Dos causas pueden haber influido en esa incapacidad para convertir el capital social primario en capital social para las organizaciones secundarias y grandes instituciones. En primer lugar, es posible que los conjuntos de élites hayan desincentivado o no hayan promovido la participación masiva en las grandes instituciones. En segundo lugar, es probable que falten las ideas que hagan una conexión entre lo comunitario-familiar y lo cívico-público sin que este último colonice o domine al primero.

Asistimos a una revolución global de la forma del capital social. Por un lado, el neoliberalismo ha ido acentuando un modo sesgado de universalización

basado en el individualismo y la desigualdad. Pero además, el capital social está evolucionando en sus formas y muchas de estas son capaces de encauzar un modelo alternativo, acelerando esa recreación de redes, redescubrimiento de valores y regeneración de las instituciones. El paradigma social digital aparece como una de esas formas, existiendo una ambigua relación entre esta y el ultraliberalismo.

En ese contexto, las redes familiares y comunitarias primarias resisten admirablemente. La familia, que antes de la crisis era el principal capital social que alimentaba el sistema de apoyo, ha intensificado aún más este rol. Se han producido aquí dos tendencias básicas: de un lado se amplía la red de apoyos intrafamiliares, de otro se refuerza la relacionalidad cotidiana entre los miembros de estas redes.

Los datos de la encuesta FOESSA 2013 ponen de manifiesto un doble proceso en relación a la situación de las fuentes de capital social. De un lado, la crisis ha producido una intensa quiebra de las estrategias de funcionamiento en las fuentes de capital social institucionalizadas. De otro, tras el arrostramiento, parecen emerger nuevas formas y un nuevo modelo de generación de capital social. Con frecuencia estos modos innovadores aparecen conectados a experiencias y formas de acción colectiva de etapas anteriores incluso al ciclo de expansión económica previa a la crisis. La clave estaría en individuos, familias y comunidades deseablemente liberadas de corsés moralistas o identidades excluyentes, capaces de prevenir el control punitivo o el maltrato a las personas más vulnerables y de generar capital social, cultural y cívico satisfactorio, productivo y sostenible. La guía parece venir dada por la colaboración de la esfera pública y de la sociedad civil, en torno a lógicas de bien común. Garantía de derechos, cohesión social, participación y corresponsabilidad emergen como entramado de nodos sobre los que armar las prácticas que permitan el desarrollo de una nueva agenda de política pública.

<p>30 El refuerzo de la sociedad comunitaria durante la crisis no ha impedido que la baja densidad de la sociedad civil siga siendo una de las carencias en España.</p>	<p>Parte del capital social y cultural se ha destruido y otro está evolucionando con un triple movimiento: recreando redes, redescubriendo valores y regenerando las instituciones.</p> <p>La baja participación ciudadana no ayuda a la recuperación y no reduce la desigualdad.</p>
<p>31 La familia se refortalece como respuesta a la retirada de los mecanismos de apoyo social con base en las políticas públicas.</p>	<p>Este refortalecimiento está basado, entre otras cosas, en un cambio en el papel de las personas mayores dentro del sistema familiar, que han debilitado su posición de ser cuidados en beneficio de reforzar su papel de personas cuidadoras.</p>
<p>32 Constatamos que, en el momento actual, se está produciendo una transformación profunda del modelo cívico-asociativo.</p>	<p>Por un lado se produce una desvinculación intensa de la ciudadanía respecto a muchas las formas asociativas tradicionales. Otras formas, especialmente las que tienen que ver con el mundo de la acción voluntaria se fortalecen. Por último emergen una gran cantidad de iniciativas de acción colectiva, de experiencias de intercambio y colaboración recíproca, que recanalizan las energías asociativas. Estas nuevas iniciativas se apoyan en dinámicas de capital digital.</p>
<p>33 Una gran parte de la sociedad tiene esperanza en que las cosas puedan cambiar, sin embargo, paradójicamente, también una mayoría social está al margen de las iniciativas con capacidad de generar estas dinámicas de cambio.</p>	<p>Cómo se gestione esa esperanza desmovilizada será uno de los retos de la gestión política que realicemos los ciudadanos en los próximos años.</p>
<p>34 Las políticas públicas, de modo especial las políticas sociales, tienen ante sí retos y condicionantes que van más allá de la estricta sostenibilidad económica de las mismas. La gestión de los bienes comunes constituye el reto de un nuevo enfoque de las políticas públicas</p>	<p>Garantía de derechos, cohesión social, participación y corresponsabilidad emergen como entramado de nodos sobre los que armar las prácticas que permitan el desarrollo de una nueva agenda de política pública.</p>

## **España en el entorno internacional**

Existen **dos interpretaciones alternativas de la crisis en Europa**. La primera dice que la crisis actual es resultado de una triple falta de rigor por parte de los gobiernos de las economías periféricas. En primer lugar, estos han permitido que, desde el establecimiento del euro, los salarios y los precios hayan crecido por encima del promedio de la eurozona generando unos desequilibrios insostenibles. En segundo término, las naciones más gravemente afectadas por la crisis habrían aprovechado la abundancia de crédito muy barato para endeudarse mucho más allá de lo necesario y utilizar esos recursos para pagar las exportaciones y financiar operaciones especulativas vinculadas al mercado inmobiliario y a la realización de megaproyectos públicos de infraestructuras, sin mejorar la capacidad productiva y la eficiencia de sus economías. Por último, los gobiernos del Sur, incluyendo aquí a Irlanda, habrían adoptado una política económica laxa, derrochando recursos públicos y evitando hacer las reformas necesarias para flexibilizar sus mercados.

La segunda plantea que existe un desequilibrio estructural en el comercio interior a la zona euro, pero que no se debe solo a la elevación de los salarios y los precios de la periferia, sino también a la estrategia de desarrollo de Alemania, que ha confiado a la demanda externa sus posibilidades de crecimiento económico, conteniendo de una manera desmesurada los salarios de sus propios trabajadores y manteniendo una inflación mínima. Probablemente, el muy modesto crecimiento económico de la eurozona desde el año 2000 tenga mucho que ver con la falta de demanda efectiva resultante de una distribución de la renta que elevaba la participación del capital frente al trabajo y mantenía como principio estratégico la moderación salarial. El déficit comercial de la periferia europea y su creciente endeudamiento externo no serían sino la otra cara de la política contractiva de Alemania y de su estrategia de crecimiento.

Estas consideraciones no pretenden anular por completo la crítica al excesivo endeudamiento de algunos países como Grecia o España, que sin duda fue más allá de lo razonable, pero sí ponen énfasis en el hecho de que ese proceso tiene causas estructurales y que las responsabilidades morales están muy repartidas entre los prestatarios y los prestamistas. Y una última pero importante precisión: el exceso de endeudamiento se produjo, sobre todo, en el sector privado de la economía.

## UNA CIUDADANÍA EN MOVIMIENTO

Pero más allá de las interpretaciones económicas de esta crisis, habida cuenta que el statu quo se asienta en una conformación del poder que no tiene ningún interés en la modificación del modelo económico vigente, resulta necesario saber si existen en la sociedad global grupos interesados en transformarle. Y lo cierto es que en los últimos años hemos asistido a un aumento muy notable de las movilizaciones sociales en lugares del mundo muy diversos.

¿Nos encontramos ante un simple desahogo de una parte de la sociedad ante la frustración generada por la desigualdad y la crisis económica o ante el nacimiento de un amplio movimiento capaz de modificar sustancialmente las instituciones económicas y políticas?

El proceso mundial de «igualación a la baja» (los países del Norte disminuyendo su crecimiento económico y los del Sur incrementándolo), no impide que, paradójicamente, el gran rasgo constitutivo, tanto de las sociedades del Norte como las del Sur, sean los grandes niveles de desigualdad social interna que existen y, en definitiva, el grave problema de redistribución de la riqueza.

La mayor parte de los analistas coinciden en destacar una serie de elementos compartidos por casi todas las manifestaciones sociales de nuevo cuño. Por un lado presentan nuevos repertorios de acción (gestos, lemas, procedimientos...) y nuevas formas de movilización en las que destaca la hibridación entre la calle y la red y el papel, fundamental, de Internet y las redes sociales. Por otro, por su carácter descentralizado, no violento y transparente, así como su carácter autogestionado, la horizontalidad y autorrepresentatividad. Están protagonizadas fundamentalmente por una base social común compuesta, esencial pero no exclusivamente, por un perfil de jóvenes pertenecientes al precariado y al ámbito urbano. Por último, parece clara la existencia de unos marcos rectores y de una agenda común en los que predominan la aspiración de resignificar la democracia y avanzar hacia nuevas formas de cuidado de lo común.

En definitiva, nos encontramos frente a un proceso original y abierto que manifiesta el alto grado de malestar de una amplia franja de la población de muchos países del mundo. Unos movimientos que prefieren la participación a la delegación ¿Serán capaces de transformarse en un programa positivo de cambio sociopolítico?

**Es posible que sus logros tangibles sean limitados, pero resulta indudable que han dinamizado a una parte de la sociedad.**

35	<p>Ninguna de las interpretaciones de la crisis en Europa y su repercusión en España puede obviar el papel de la Unión Europea y de Alemania y la necesaria autocrítica que en nuestro país es necesario acometer de aquellas cuestiones que sí han estado bajo el influjo de nuestros gobiernos y agentes sociales.</p>	<p>Alguno de los elementos de autocrítica serían: la tendencia a crear empleo precario y mal remunerado, la brecha en educación e investigación con Europa, la corrupción, el fraude fiscal, la economía sumergida, el aumento de la regresividad fiscal...</p>
36	<p>La pluralidad en los datos en relación a la pobreza y la desigualdad en la Unión Europea son reflejo no solo de la gravedad de la recesión sino también de las particularidades nacionales, de sus instituciones y de las políticas adoptadas para enfrentarla.</p>	<p>Empíricamente se observa que países que han experimentado una profunda crisis no han empeorado en términos de pobreza y de desigualdad.</p>
37	<p>Se está produciendo un cambio de modelo en los sistemas de bienestar social europeos.</p>	<p>Del conjunto de reformas que están acometiendo los países de la OCDE, tres se relacionan directamente con los Estados de Bienestar: la reforma de las pensiones, la reforma de los sistemas sanitarios, y la marginalización de la protección social.</p> <hr/> <p>El análisis de los derechos económicos, sociales y culturales en la Unión Europea indica también los cambios que se están produciendo en los sistemas de bienestar social.</p>
38	<p>La política exterior española, en su conjunto, no está potenciando un cosmopolitismo solidario ni la coherencia entre sus políticas.</p>	<p>Especialmente en el ámbito de las políticas de cooperación internacional al desarrollo, que han pasado a ocupar un lugar marginal en la estrategia internacional de España, y un carácter defensivo en la inmigración.</p>
39	<p>Una parte de la sociedad global se ha puesto en movimiento, aunque no se ha despejado la duda sobre si podrá traducirse en un programa positivo de cambio sociopolítico.</p>	<p>Es posible que sus logros tangibles sean limitados, pero resulta indudable que han dinamizado a una parte de la sociedad.</p>