
Solidaridad como bien público

Papeles de Trabajo nº 2 / 2015
Marzo 2015



entre paréntesis
DIALOGAR EN LAS FRONTERAS

Participantes en el Seminario:

M^a Isabel Álvarez Vélez (ICADE Derecho)
M^a Ángeles Bengoechea Gil (ICADE Derecho)
Dolores Carrillo (ICADE Derecho)
José Ramón de Espínola (Razón y Fe)
Yolanda Fernández Jurado (ICADE Empresariales)
Raúl González Fabre (ICADE Empresariales—entreParéntesis)
Daniel Izuzquiza (entreParéntesis)
Francisco Lorenzo (Caritas)
Federico de Montalvo (ICADE Derecho)
Javier Pérez (CIECODE)
Antonio Javier Ramos (ICADE Empresariales)
José Luis Retolaza (Universidad de Deusto)
José Luis Rey (ICADE Derecho)
Maite Ruiz-Roqueñi (Universidad del País Vasco UPV/EHU)
José Manuel Saiz Álvarez (Universidad Nebrija)
María Villanueva Serrano (Oxfam-Intermon)
Ramiro Viñuales (CIECODE)

Marzo 2015

ISBN 978-84-606-9593-6

Índice

Presentación	5
1. Significados y canales de la solidaridad	7
2. Mecanismos de la solidaridad pública	8
3. Otros mecanismos de solidaridad con significado público	9
4. La solidaridad entre las clases sociales	10
5. La solidaridad entre generaciones	11
6. La solidaridad territorial en España y en la Unión Europea	14
7. España en la solidaridad Norte-Sur	16
Apéndice: Datos y gráficos	21

Página intencionalmente en blanco

Seminario 'Solidaridad como bien público'

Presentación

Este documento recoge las conclusiones colectivas del Seminario 'Solidaridad como bien público'. Sus asistentes –cuyos nombres figuran en la portada– aceptaron amablemente una invitación personal de *entreParéntesis* para participar. Aunque hemos señalado las adscripciones institucionales de cada cual, su participación le representa únicamente a él o ella.

El Seminario discutió a lo largo de siete sesiones, de noviembre de 2014 a marzo de 2015, los siguientes temas:

- La distribución de roles en la solidaridad: Estado, familia, ONG, empresas.
- La solidaridad entre las clases sociales.
- La solidaridad entre generaciones.
- La solidaridad entre las regiones, en España y en Europa.
- España en la solidaridad Norte-Sur.

En cada caso, se intentó (i) presentar con cifras fiables la evolución reciente y la situación actual en materia de solidaridad; (ii) proponer caminos económicamente viables para mantener o mejorar esa solidaridad (sea incrementándola, sea mejorando su calidad, o ambas cosas); (iii) explicar, y cuantificar en lo posible, los *trade-offs* económicos y políticos que tales propuestas impliquen.

Cada sesión temática del seminario consistió en dos presentaciones independientes sobre el tema para discutir. A partir de las coincidencias y divergencias entre esas dos presentaciones, siguió una discusión sobre algunos puntos centrales. A todos los ponentes se les pidió que documentaran sus trabajos indicando las fuentes de cada dato y gráfico.

De cada discusión se produjo un borrador de acta que pudo ser rectificado por todos los participantes. Las actas definitivas, así como las ponencias y presentaciones elaboradas por participantes individuales, fueron distribuidas a todo el Seminario.

Finalmente, el coordinador redactó un borrador de conclusiones, que fue discutido y modificado en la séptima y última sesión del Seminario. La redacción así modificada fue revisada de nuevo por todos los participantes vía email. Lo que el lector tiene en sus manos son las conclusiones finales de ese proceso, en las que todos los participantes en el Seminario estuvieron sustancialmente de acuerdo. *entreParéntesis* y yo de manera personal, expresamos nuestro agradecimiento más sincero a todos ellos. Pensamos que el resultado realmente señala los caminos por los que la sociedad española debe buscar salida a sus grandes cuestiones de realización de la solidaridad.

Raúl González Fabre, SJ

Coordinador del Seminario 'Solidaridad como bien público'

Página intencionalmente en blanco

Solidaridad como bien público

1. Significados y canales de la solidaridad

La solidaridad debe entenderse como generadora de cohesión social dentro de un cierto grupo, por tanto como integradora de cada uno de los miembros en el grupo. En ese sentido, la palabra cobra dos significados relacionados pero distintos:

- Los mecanismos sociales prácticos por los que compartimos al menos en parte una misma suerte (*in solidum*) con determinados otros. Esta es una solidaridad objetivada.
- Las disposiciones morales que fundamentan motivan y legitiman tales mecanismos sociales desde dentro de las personas y de la cultura colectiva. Esta es más bien una solidaridad subjetiva.

En el Seminario nos ocupamos del primero de estos significados.

La cohesión social de que se trate depende a su vez del tipo de institución en que se considere la integración de la persona: aquí mencionamos el Estado, la familia y la empresa, aunque nos centramos en el Estado.

A partir de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII, el Estado viene creando y sosteniendo la ciudadanía basada en la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, como su forma propia de integración social. Desde finales del siglo XIX, una cierta igualdad material empieza a ser considerada precisa para sustentar esa igualdad político-jurídica. La solidaridad estatal (pública, fiscal), que ocurre fundamentalmente a través de la acción de las Administraciones, debe comprenderse a partir de la cohesión social requerida y supuesta por el concepto de ciudadanía.

El lenguaje en que esa solidaridad se expresa es de derechos ciudadanos. Al hablar de esos derechos (por ejemplo, a la educación o a la salud), se está afirmando que determinados aspectos de la integración social no van a confiarse al desempeño de cada cual en los mercados, sino que los servicios correspondientes serán universalmente garantizados (en muchos casos directamente ofrecidos) por el Estado.

Desde el punto de vista de la cultura pública, es problemático que el lenguaje de derechos oculte una incondicionalidad no realista, como a veces ocurre en el debate político en España. Ese debate se enriquecería si el impacto económico, que ya es calculado en cada propuesta de política, se incorporara a la discusión pública. Un lenguaje de derechos mal usado puede deseducar a la población sobre los *trade-offs* que casi cada decisión económica supone.

Aun centrando la cuestión de la solidaridad en el Estado, a los efectos de nuestro Seminario, dos aspectos deben tenerse siempre en cuenta:

1. Como las personas no son sujetos sociales distintos en cuanto miembros de una familia, ciudadanos de un Estado y participantes en una empresa, la solidaridad estatal viene relacionada con la que ocurre en otros ámbitos de interacción social. En esos ámbitos pueden generarse necesidades que requieran recursos públicos para asegurar la cohesión ciudadana; y viceversa, allí pueden operar mecanismos de solidaridad que, incluso orientados primariamente a otras formas de integración social, sin embargo contribuyan a proporcionar las bases de una buena integración ciudadana.
2. Aunque la ciudadanía suele entenderse como referida a la nacionalidad o a la residencia legal en el territorio de un Estado, este papel no asume que la nación sea la única unidad de convivencia cuya cohesión se procura por la solidaridad pública. La discusión del Seminario consideró la posibilidad de que la solidaridad deba extenderse más allá del Estado nacional: en la Unión Europea y en el conjunto del mundo. La implicación de España en el desarrollo de otras poblaciones, se contiene, de hecho, en tratados internacionales de los que el país es parte; constituye por tanto un compromiso firme. En esos terrenos más amplios, “ciudadanía” alude a una “unidad social de referencia” mayor que la sociedad nacional. Sin embargo, el Estado nacional sigue constituyendo el principal instrumento de acción organizada de la sociedad; por ello, incluso la solidaridad que va más allá de la nación requiere acciones y políticas del Estado nacional.

2. Mecanismos de la solidaridad pública

La realización de la ciudadanía implica dos tipos de acciones de gasto solidario de recursos públicos:

- Comprar juntos algunos bienes y servicios especialmente significativos para la integración social: servicios básicos como la educación y la protección de la salud, seguros conjuntos de desempleo, vejez, viudedad, discapacidad...
- Transferir recursos (implícita o explícitamente; en dinero o en especie) de los grupos más favorecidos a los menos favorecidos en la unidad social. (Se llama aquí transferencia implícita a la que tiene lugar a través de regímenes legales diferentes a favor de los grupos de interés: por ejemplo, la bonificación de cotizaciones sociales para el empleo joven).

Ambos aspectos suelen agruparse en el gasto social, que en España supone alrededor del 25% del PIB [1,2]¹. Se encuentran tan entrelazados que no tiene sentido intentar separarlos.

Junto con ello, otras acciones de solidaridad (principalmente internacional) consisten en establecer condiciones de transacción que eviten externalidades negativas habituales a contrapartes menos favorecidas, o les faciliten acceder a condiciones más favorables en esas transacciones.

1. Ponemos entre corchetes el número de lámina de gráficos o datos, cuando el texto se apoya en él: la lámina respectiva puede buscarse en el apéndice.

Por otra parte, la solidaridad pública no solo se expresa en la forma en que se gasta el dinero público, sino también en la forma en que se recauda. Ello determina el flujo completo de la solidaridad.

La solidaridad pública debería tender a un acceso semejante a los bienes y servicios básicos para cada uno de los ciudadanos, financiado con un esquema progresivo de impuestos, de manera que el resultado fuera una disminución sustancial de las desigualdades producidas en los mercados. De esta manera, las políticas tanto fiscales como sociales contribuirían a cierto igualamiento material sobre el que apoyar la igualdad ciudadana, de carácter en sí mismo formal.

En la sociedad española, sin embargo, tenemos (i) una alta desigualdad material, (ii) fuertemente elevada por la crisis [3,4,5], que no alcanza a ser corregida por las políticas sociales, de manera que persiste como la mayor y la que más rápido ha crecido de las naciones comparables después del gasto social. Ello denota que los mecanismos de solidaridad pública no están cumpliendo con su función básica, y que la ciudadanía se está erosionando en la práctica.

En el proceso político democrático deben decidirse la extensión y las modalidades de los diversos programas de recaudación y empleo de los fondos públicos. Con ello se define en la práctica la solidaridad que la sociedad considera debida (y que relaciona por tanto con la justicia). Evidentemente las cuestiones de la desigualdad y la solidaridad pública para combatirla, deben figurar en el centro del debate político, puesto que en ellas se juega la cohesión ciudadana de nuestra sociedad.

3. Otros mecanismos de solidaridad con significado público

Familias

La familia es una institución en sí misma solidaria, cuya estructura básica consiste en una comunidad. Distinguir entre consumo familiar y gastos en solidaridad dentro de la familia no tiene por ello mucho sentido.

Una excepción ha sido establecida por la Ley de Dependencia, la cual reconoce que proveer en la familia cuidados especiales a personas con determinados perfiles tiene un impacto importante sobre el desempeño económico de las personas hábiles en los mercados. Los cálculos previos a la Ley permiten estimar ese impacto en alrededor del 5% del PIB. Los fondos públicos destinados según la Ley han venido decreciendo en los últimos años, hasta constituir en este momento alrededor del 0.5% del PIB [6,7].

ONG

Además de ejecutoras de gasto público para la solidaridad tanto dentro como fuera del país, las ONG desarrollan acciones de concienciación del público y de captación de recursos privados. Mientras en el primer terreno ha habido una disminución considerable de sus recursos (sobre todos los destinados a cooperación internacional, como notaremos más adelante), en la crisis las ONG han estimulado un crecimiento de los recursos

captados directamente del público.

El volumen total del total de sus presupuestos, sin embargo, no pasa del 0,2% del PIB.

Empresas

Las acciones de las empresas deben considerarse muy relevantes para la integración ciudadana dado de que ellas son las proveedoras principales de trabajo en el mercado laboral. La cantidad y calidad de ese trabajo fueron consideradas extremadamente relevantes para la solidaridad pública en cada de uno de los aspectos tratados en el Seminario. Además, las empresas deben tener un impacto positivo sobre el desarrollo de los países del Sur, incorporando los principios básicos del desarrollo en su operación habitual, incluso donde no les son exigidos efectivamente de manera legal.

Por otra parte, las empresas están apareciendo como un nuevo actor en el terreno de la solidaridad, a través de programas de RSE directamente ejecutados por ellas (no a través de ONG). Es difícil cuantificar el volumen o el crecimiento de estas acciones, aunque ciertamente se trata de cantidades todavía pequeñas, del orden de los cientos de millones de euros.

En el Seminario se consideró más importante el impacto indirecto de las empresas sobre el gasto social público, tanto generando efectos negativos que deben ser 'remediados' por el Estado, como al revés, produciendo inclusión ciudadana que ahorra dinero al gasto social del Estado. En particular, un empleo de buena calidad se consideró como el aporte clave de la empresa a la integración ciudadana, que convierte a los receptores netos de recursos públicos en productores netos.

Es necesario desarrollar en cada empresa una contabilidad de su impacto social que sea tan completa e informativa como las cuentas anuales (en concreto, el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias) junto a los informes periódicos que se envían a los accionistas. En ese sentido, las empresas sociales pueden servir de inspiradoras y lugar de pruebas para las empresas netamente comerciales. Esto supone un cambio del concepto de empresa que debe enseñarse en nuestras instituciones educativas: de pensarlas solo desde el punto de vista de los dueños del capital, a pensarlas como instrumentos de la sociedad para gestionar eficientemente los aspectos económicos de la vida en común.

4. La solidaridad entre las clases sociales

Situación y tendencias

En materia de la primera distribución de la riqueza por el mercado, se puede ver cómo:

- El capital financiero capta una parte cada vez mayor de la renta producida, habiendo superado ya al trabajo [8].
- Las remuneraciones laborales altas van por encima del IPC (incrementan su poder de compra), mientras las medianas y bajas van por debajo (lo reducen) [9].

Y en materia de redistribución a través del Estado, se observa que:

- En España las rentas más altas perciben una porción mayor del gasto social [10].
- La desigualdad se ha mantenido en España durante los años de crecimiento; y ha aumentado en los años de la crisis, tanto antes como después del gasto social público [11].
- Están apareciendo esquemas de participación en los costes y eventualmente de focalización de los servicios, que tienden a dividir la población en dos grupos: (i) aquellos para quienes el copago supone un peso apreciable en sus presupuestos familiares y que reciben servicios focalizados con intención asistencial; y (ii) aquellos a quienes no ocurre ni una cosa ni otra.
- Algunos servicios esenciales para la integración social están asociándose a la cotización como trabajador en vez de a la ciudadanía. Al hacerlo así, quienes tienen peor suerte en el mercado, también reciben peor tratamiento en la redistribución del Estado. El diferente aumento del gasto social vinculado a cotizaciones previas (pensiones, desempleo, etc.) y del incondicional, podría explicar la ineficiencia del gasto social para disminuir la desigualdad en España.
- Faltan políticas sociales y fiscales consistentes de apoyo a la natalidad y la familia. Como consecuencia, una parte importante del esfuerzo social de la crianza recae sobre las familias, principalmente sobre las mujeres, limitando sus posibilidades en el mercado laboral [12,13].

Recomendaciones

La garantía universal de acceso a los servicios públicos que benefician a la población corresponde al Estado. La producción de esos servicios admite varios esquemas, con nula, menor o mayor participación del sector privado, que deben ser evaluados a partir de los siguientes objetivos, en orden de prioridad:

1. Garantizar la igualdad ciudadana, que tiende a la igualdad de oportunidades frente a los mercados y, por tanto a la reducción de las desigualdades después de la participación en ellos (no dualización).
2. Garantizar la máxima calidad posible, de forma que los usuarios de servicios públicos no sean peor atendidos que los usuarios de servicios privados (no regresividad).
3. Procurar el mejor aprovechamiento de los recursos (eficiencia).

Deben evitarse esquemas de provisión de servicios públicos que dualicen a la población generando desigualdades adicionales. Es el caso de los copagos en los programas sociales generales, los programas asistenciales focalizados, que pueden agravar la pobreza añadiéndole un estigma social, o la asociación del acceso a servicios públicos básicos con el historial laboral.

Todas estas ideas tienen además los inconvenientes de elevar los gastos administrativos, y reducir el apoyo político al gasto social por parte de los grupos mejor situados, que precisamente son los poseedores de más recursos para financiar ese gasto.

El financiamiento del gasto social, sin embargo, sí debe focalizarse mejor, para que resulte verdaderamente en impuestos progresivos establecidos a partir de la capacidad de cada contribuyente. Ello implica actuar de manera muy distinta a la actual, en que no son ni los grandes patrimonios ni los grandes ingresos quienes pagan más de hecho

–como no sean ingresos del trabajo–, sino que una parte desproporcionada del financiamiento fiscal recae sobre trabajadores y consumidores.

Evidentemente, un problema es que el Estado español no puede realizar unilateralmente muchos de los rediseños necesarios del sistema de recaudación fiscal, porque cuenta con la competencia de otros países de la Unión Europea. La armonización fiscal parece esencial en la Unión Europea.

5. La solidaridad entre generaciones

Situación y tendencias

Nuestro sistema de pensiones de reparto con prestaciones sustancialmente definidas, se enfrenta a dificultades básicas de dos tipos [14,15,16,17]:

Demográficas:

- La reducción y envejecimiento de la población, que reduce el número de contribuyentes por beneficiario.
- El aumento de la esperanza de vida, que aumenta el periodo de percepción de prestaciones, y así el volumen total de las pensiones.

Del mercado laboral:

- Mientras el coste de las pensiones hacia el futuro es muy rígido, el mercado laboral de donde provienen las cotizaciones para financiarlo, se está desestabilizando (desempleo estructural, jubilaciones anticipadas, reformas salariales, precarización, economía sumergida [18]).

Las pensiones son además bajas. Pese a que la tasa de sustitución de las pensiones de jubilación sea alta comparada con el entorno, está descendiendo. El segmento mayoritario de las pensiones se encuentra por debajo del salario mínimo [19].

Recomendaciones

El objetivo del sistema de pensiones no es asegurar su propia sostenibilidad financiera, sino al contrario, promover la cohesión social y en ese sentido constituir un vehículo de solidaridad. La sostenibilidad financiera es necesaria solo como medio.

El sistema debe seguir siendo fundamentalmente de reparto, sin cambiar a un sistema estricto de capitalización individual (cambio que en todo caso solo podría intentarse en periodos de notable prosperidad fiscal).

Para alcanzar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, pueden considerarse varios caminos y combinaciones de ellos:

- Reducción del importe real de las pensiones (políticamente difícil, porque en la medida en que hay más pensionistas aumenta su peso electoral).
- Aumento de las contribuciones (políticamente difícil, puesto que los jóvenes trabajadores no querrán pagar más para financiar unas pensiones que ellos no van a percibir).

- Retraso de la edad de jubilación o al menos alargamiento voluntario del periodo productivo de la persona.
- Incentivar los contratos de relevo.
- Reducción del número de jubilaciones anticipadas en los EREs.
- Modificación de los regímenes excepcionales y de las limitaciones a los regímenes generales de contribución.
- Financiamiento de las pensiones con impuestos generales.
- Incluir alguna forma de capitalización individual, pública (relacionando más la pensión con los años de cotización) o privada (completando la pensión pública con pensiones privadas obligatorias).

Pero además hacen falta políticas de fondo que garanticen la viabilidad del sistema de pensiones como vehículo de solidaridad intergeneracional:

Relativas a la cuestión demográfica:

- Políticas de fomento y apoyo a la natalidad y la familia (incluyendo el acceso a la vivienda y la conciliación sobre todo para las mujeres), que repartan más el coste económico de tener y criar hijos (actividad con fuertes externalidades positivas).
- Políticas de infancia.
- Políticas de inmigración.
- Introducción social del concepto de "envejecimiento activo", que supone un cambio cultural respecto a la vejez.

Relativas a la cuestión laboral:

- Reformas del mercado laboral para facilitar el crecimiento de la producción (para que aumente el número de trabajadores) y de la productividad (para que aumente el sueldo de los trabajadores, base de las cotizaciones). Esto requiere al menos simplificar el mercado laboral para evitar distorsiones en él.
- Con los mismos fines, potenciar los sectores productivos en los que se observa tendencia a generar empleo estable.
- Políticas para la disminución sistemática del volumen porcentual de la economía sumergida.
- Colaboración entre las Administraciones, de forma que las empresas no obtengan ventajas comparativas de externalizar hacia el sistema de pensiones parte de sus costes sociales.

6. La solidaridad territorial en España y en la Unión Europea

Situación y tendencias

Tanto entre países europeos como dentro de cada país se dan notables diferencias territoriales de PIB/hab [20]. Salvo en Alemania, las diferencias interregionales de PIB/h han aumentado en los últimos años, debido a la crisis [21].

El dispar comportamiento del empleo y de la productividad en los países/regiones (por las diferentes orientación productiva, tamaño y dinamismo empresarial, capacidad productiva y exportadora, etc.) está detrás de las diferencias territoriales de PIB/h.

Al pasar de PIB/h. a renta familiar disponible por habitante (por la incidencia de la fiscalidad, las prestaciones públicas y otras transferencias) se reducen de forma notable las diferencias territoriales. Sin embargo, el efecto reductor de la intervención del Estado sobre las tasas de riesgo de pobreza es menor en España que en otros países del entorno o en la misma UE-27 [22].

Entre los diversos territorios de España [23,24], la Constitución presenta la unidad como previa, fundacional de la nación; mientras que las autonomías son derivadas del texto constitucional. En el mismo artículo en que se declara la autonomía de las regiones se afirma también su solidaridad, encargando al Estado central la tarea de realizarla.

Un primer problema se plantea en la comprensión misma del concepto de ‘solidaridad’ interregional, que ha sido entendido de manera fundamentalmente económica (transferencia de recursos de unas regiones a otras), mientras debería incluir también otras dimensiones: los deberes de cooperación, el auxilio recíproco y el principio de lealtad constitucional.

El autogobierno implica que los ciudadanos son responsables por las opciones hechas a nivel regional y municipal, puesto que eligen representantes políticos con competencias transferidas a esos niveles. Las diferencias que nacen de tales opciones políticamente (democráticamente) sancionadas, son por tanto justificables. Sin embargo, desde el punto de vista de la solidaridad no lo son las diferencias en los servicios públicos básicos accesibles para cada ciudadano, viva donde viva.

Un problema importante es que los dos aspectos no son independientes: las opciones de gasto público impactan la generación de ingresos fiscales. Ello suscita la discusión sobre “balanzas fiscales”, muy dañina para la igualdad que la ciudadanía común requiere.

El instrumento más importante de solidaridad interterritorial en España ha sido el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). En buena parte de su historia ha ido más bien asociado al traspaso de competencias, lo que no supone necesariamente transferencias de las regiones con más recursos per cápita a las regiones con menos. Conforme ese traspaso competencial llega a su fin, la importancia del FCI disminuye [25], aunque también va focalizándose más en las transferencias que le daban originalmente sentido. En este momento solo algunas regiones contribuyen, y otras regiones reciben de él [26], de acuerdo a criterios fundamentales de población y renta per cápita, con factores añadidos para considerar saldo migratorio, el cociente entre los números de parados y

activos, la superficie, el número de Entidades singulares y el hecho insular.

La disminución del volumen del FCI lleva a la paradoja de que una parte cada vez más relevante de la solidaridad entre regiones españolas sea realizada por transferencias de la Unión Europea, con lo cual va cambiando el protagonista de la cohesión entre territorios incluso dentro de España.

Está además sembrándose otra desigualdad social de gran trascendencia para el futuro, en la brecha entre los gastos de I+D en cada región, que son mucho mayores en Madrid y Cataluña que en el resto [27].

Recomendaciones y perspectivas

La redistribución entre regiones autónomas funciona claramente bien si los territorios tienen parecidas rentas per cápita. Las grandes desigualdades interterritoriales producen fuerte tensión política, hasta el punto de que puede pensarse en un conflicto práctico a nivel nacional entre el Estado descentralizado y el Estado de bienestar. Realizar la igualdad ciudadana es difícil con la estructura territorial y la distribución regional de riqueza que tenemos.

A esto hay que añadir que las características diferenciales de las regiones tienden a cultivarse jurídicamente a costa del principio de solidaridad, y que, en los nuevos estatutos, las responsabilidades sociales están siendo asumidas por las autonomías. Al final, puede pensarse que la unidad básica de solidaridad tienda a ser en realidad (e irregularmente) la población dentro de cada autonomía.

Este es un desafío importante que puede abordarse, afirmando la solidaridad necesaria para la ciudadanía común. Debe mantenerse la aspiración de equilibrar económicamente a los territorios para reducir las tensiones. Es posible tener un gobierno a la vez descentralizado y eficiente. La descentralización tiende a favorecer las desigualdades (desiguales opciones y eficiencias de las distintas administraciones) pero ello no implica la insolidaridad entre las regiones. La igualdad ciudadana de las personas puede ser asegurada por un mínimo de reglas comunes y de transferencias interregionales para financiarlas.

Adicionalmente, y tanto más cuanto una parte significativa de la solidaridad interterritorial en España viene transcurriendo por los canales de la UE, tiene sentido emplear algunos parámetros europeos (los indicadores de la UE, los objetivos de la Estrategia 2020, los valores de los grandes países de referencia) como referencia de los límites a la desigualdad interregional a los que debemos aspirar.

La reducción de las desigualdades territoriales (entre naciones o entre regiones) requiere una doble actuación en la que deben cooperar todas las AAPP, incluidas las instituciones de la UE:

Medidas que favorezcan la dinámica económica en las regiones desfavorecidas, en la importante medida en que las decisiones de las administraciones pueden coadyuvar a ello:

- Mejoras del entorno a que se enfrentan las empresas: capital humano y tecnológico, entorno administrativo, accesibilidad de mercados, infraestructuras y servicios básicos...
- Densificación del tejido empresarial: fomento de las iniciativas empresariales y las inversiones extranjeras, favorecimiento de redes de empresas, fi-

nanciación del pymes, servicios a empresas, relaciones con centros de investigación...

- Especialmente importante resulta identificar las dificultades específicas de cada región, en especial los bucles negativos que puedan generar fallos de mercado que se refuercen a sí mismos, produciendo un menor desarrollo que genera menor desarrollo a su vez.
- Un conjunto de transferencias “inteligentes” (que no creen incentivos perversos), destacando entre ellas la fiscalidad progresiva, prestaciones públicas (especialmente las que favorecen el capital humano y tecnológico) y transferencias de capital.

Lo anterior implica un compromiso sostenido por la mejora de la eficiencia de las administraciones públicas en España, tanto a nivel nacional (por ejemplo, a través de la despolitización de órganos de control como el Tribunal de Cuentas) como a nivel regional (por ejemplo, a través de la colaboración entre regiones para hacer los servicios accesibles sin necesidad de sostener siempre entera dentro de la región la estructura necesaria para su producción), y a nivel local.

La solidaridad interregional comienza por una razonable igualdad de partida entre las regiones, compensando las diferencias estructurales para el desarrollo económico que no se deben a opciones de autogobierno (por ejemplo, geográficas, climáticas, de densidad y distribución poblacional heredadas, etc.). Asentada esa base, cada región orientará su economía en la dirección del empleo de calidad, con sus propias opciones de autogobierno.

Aun con las diferentes opciones de autogobierno y los diferentes resultados económicos que de ellas se sigan, un mínimo debe ser garantizado a todos para la integración ciudadana. Los derechos sociales han de ser jerarquizados, de manera que algunos de ellos, como los sanitarios, sean protegidos como derechos básicos (con la correspondiente obligatoriedad jurídica para el Estado, aunque por su naturaleza sigan siendo derechos sociales), mientras que otros, como la vivienda, conserven el estatus jurídico de derechos sociales, deseables como objetivo de políticas pero no exigibles.

Un mecanismo efectivo de solidaridad es el establecimiento de catálogos mínimos de prestaciones de alcance nacional, los cuales aseguran una igualdad básica que debe ser respetada por las respectivas opciones de autogobierno. Eso está funcionando al menos en sanidad (no es tan claro en educación).

7. España en la solidaridad Norte-Sur

Compromisos

España está comprometida jurídico-políticamente con la solidaridad Norte-Sur en virtud de su participación en instrumentos de Naciones Unidas, de la Unión Europea (Tratado de Lisboa; Estrategia Europa 2020, Consenso Europeo del Desarrollo de 2005 y la Agenda de la UE para el Cambio), y por razón de su legislación interna (Constitución española, Ley de Cooperación y Ley de Acción Exterior).

Ese compromiso debe entenderse, según se está haciendo explícitamente en las últimas redacciones, como coherencia de las políticas públicas para el desarrollo.

Situación y tendencias

Desde el año 2000 al 2015 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española ha tenido entre sus objetivos la consecución de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. En este momento se negocian unos “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. El sentido de la AOD puede encontrarse en apalancar otras iniciativas que contribuyan al desarrollo (por ejemplo, de comercio internacional o de movilización de recursos domésticos). Sin embargo, permanece el problema de los flujos ilícitos de capital del Sur al Norte, que son aproximadamente del mismo orden que la suma de todos los flujos para fomentar el desarrollo, AOD incluida [28].

En cuanto a sus magnitudes, la AOD española ha visto decrecer sus montos súbitamente desde el máximo del 0,46% del PIB en 2009 hasta el 0,17% [29]. En 2013, España es el país de la OCDE que más ha recortado sus aportes [30], incluyendo naciones que han sido intervenidas. (Algunos países, como el Reino Unido, han aumentado su porcentaje de AOD, hasta el 0,7% en ese ejemplo particular).

La reducción de la AOD tiene dos consecuencias directas para el mismo Estado español, además del principal, que es la obvia disminución del impacto positivo sobre los beneficiarios directos: (i) Los gastos administrativos suponen un peso mayor en el conjunto, porque los aparatos estatales para gestionar la AOD no disminuyen proporcionalmente. (ii) La influencia diplomática de España disminuye, conforme toma una parte menor en los esfuerzos internacionales para el desarrollo (lo cual es especialmente significativo para un miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). La AOD española, sin embargo, ha seguido incrementando su calidad, de manera que puede detectarse una importante decadencia cuantitativa, pero no cualitativa. Sigue siendo además transparente a las ONG y al público.

La AOD española aparece además muy ligada a los intereses geopolíticos de España, tanto en cuanto a los países destinatarios [31,32] como a las modalidades de ayuda. Han dejado de ejecutarse partidas que incrementarían el déficit público, y los flujos financieros de préstamos “favorables” se han revertido al ser la devolución mayor que los nuevos préstamos. La ayuda para proyectos y programas de desarrollo de la Administración General del Estado (principalmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional) es en este momento del orden de 300 millones.

La solidaridad internacional ha demostrado ser un objetivo privilegiado para los recortes, porque estos no generan prácticamente ninguna resistencia social. Aunque las cantidades de las que hablamos son muy pequeñas (en el máximo de 2009, menos de 5 mil MM sobre un PIB superior a 1 millón de MM), sin embargo la adhesión a emplearlas en solidaridad internacional no está bien establecida entre la población. El tema de la solidaridad internacional parece haber salido de la agenda política, a diferencia de lo que ocurrió en tiempos de la campaña del 0.7%.

Recomendaciones y perspectivas

La senda de incrementar el volumen de la AOD de España, y la correspondiente capacidad de gestionarlo eficazmente, hacia el compromiso del 0,7%, debe ser retomada. Ello ha de entenderse a partir de una combinación de motivaciones más altruistas (favorecer el desarrollo de los pueblos del Sur) con motivaciones de interés propio inme-

diato (ganar en fuerza diplomática) o más remoto (incrementar la seguridad nacional o limitar el calentamiento global).

La AOD resulta un importante canal de solidaridad internacional, en cuanto:

- Proporciona ayuda humanitaria en situaciones límite.
- Sirve para alcanzar un nivel mínimo de recursos a las poblaciones que quedan peor en el incremento de la desigualdad que la globalización económica está produciendo.
- Supone una ayuda presupuestaria para organismos de servicios sociales de los países más pobres, que sin ella no podrían asegurar un mínimo a sus poblaciones.
- Financia organizaciones de la sociedad civil, que a su vez son importantes para la buena gobernanza de sus respectivos países.
- Permite controlar factores, como los epidémicos o la falta de infraestructuras básicas, que generarían inestabilidad en determinadas poblaciones e impedirían su incorporación a los mercados.
- Desarrolla en organizaciones tanto oficiales como privadas unas habilidades en la disminución de la pobreza, que luego pueden ser utilizadas también respecto a la pobreza en los países de origen, España en este caso.

Hay pues razones éticas y razones políticas para que nuestra sociedad se comprometa con la ayuda al desarrollo. Desde el punto de vista técnico, conseguir que la solidaridad internacional sea más eficaz para el desarrollo, en vez de terminar como renta de los receptores, es un punto que desde hace décadas viene siendo abordado por los organismos públicos y las ONG de ese campo. Tratándose de una política pública, debe pensarse en su evaluación como se hace con las demás políticas públicas.

Por otra parte, existe el problema de la mezcla de los recursos de solidaridad internacional con otros intereses nacionales o privados que ya no se relacionan con el desarrollo de los destinatarios. En el extremo, hay “ayuda” que en realidad genera beneficios a agentes privados y daños al conjunto de la población, haciendo a su vez necesaria más ayuda. Tiene sentido apoyar a las ONG que intentan identificar y poner de manifiesto estas formas viciadas de intervención internacional.

El sistema entero ganaría en eficacia si en vez de establecer cada nación sus objetivos, sus destinatarios y sus métodos, todas respondieran a una estrategia de desarrollo coherente a nivel global acordada en foros como Naciones Unidas. Los objetivos ODS [33] y las metas e indicadores correspondientes pueden desempeñar ese papel para el inmediato futuro. Por ello deben guiar la AOD española.

Es preciso además asegurar la coherencia de las políticas públicas nacionales en torno al desarrollo global. Ello incluye considerar como relevantes para el desarrollo no solo la AOD española sino también la política comercial, la climática, la de construcción de paz, la migratoria, la de gobernanza global y la fiscal del país. El desarrollo ha de ser un objetivo de todas ellas, aunque solo en algunas sea el prioritario, y en otras deba considerarse un objetivo secundario frente a otros de la respectiva política. Lo cierto es que todas ellas impactan el desarrollo de países en el Sur.

España debe pues incluir un impacto positivo sobre el desarrollo de esos países entre los objetivos de todas sus políticas relevantes. El examen de las posiciones españolas

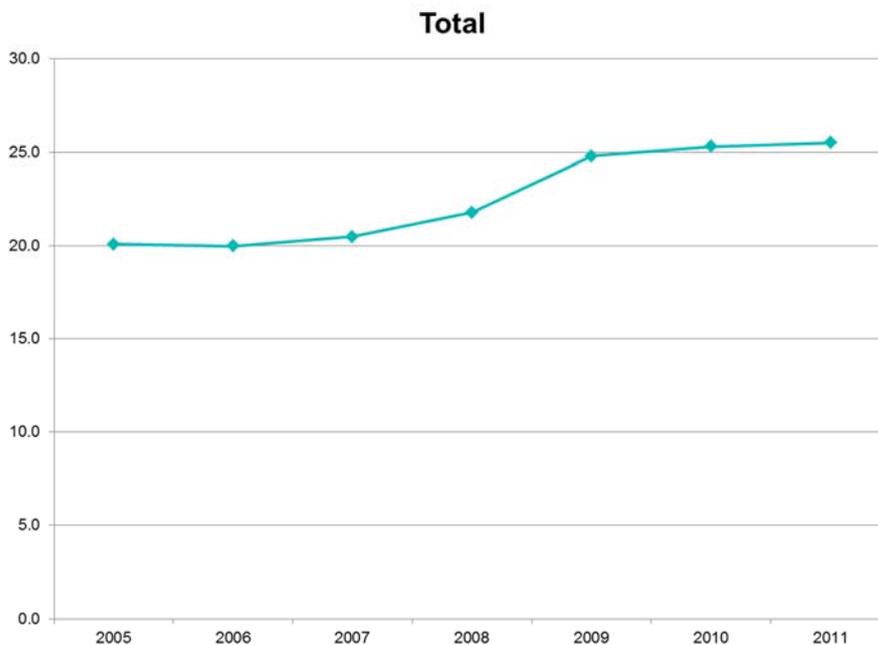
en cada uno de estos aspectos sugiere que las políticas más restrictivas (en el sentido de atender al interés nacional sin otro horizonte) tienden a corresponder en este momento a decisiones nacionales, mientras que las políticas públicas más solidarias tienden a ser resultado de la participación en la Unión Europea o en otros tratados, y por tanto a corresponder a decisiones tomadas en instancias más altas de integración. No se entiende por qué España, dada su posición geoestratégica, no forma parte del liderazgo del esfuerzo global por el desarrollo, en vez de figurar entre los países más reticentes al mismo.

Página intencionalmente en blanco

Apéndice: Datos y gráficos

Gasto social público España (% PIB)

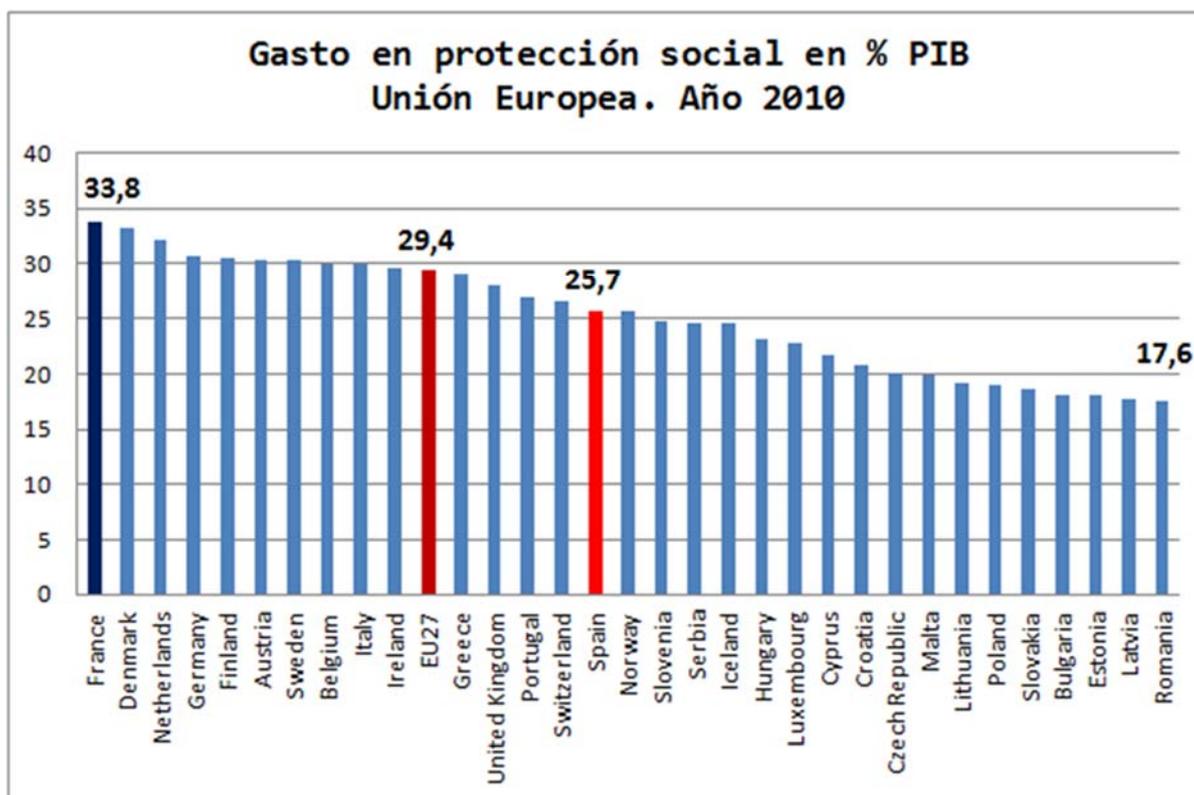
[1]



Fuente: http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Otra_Informaci_n_sobre_Protecci_n_Social/Comparaciones_Internacionales_de_Seguridad_Social/Gasto_en_protecci_n_social_en_porcentaje_del_Producto_Interior_Bruto_por_funciones/index.htm

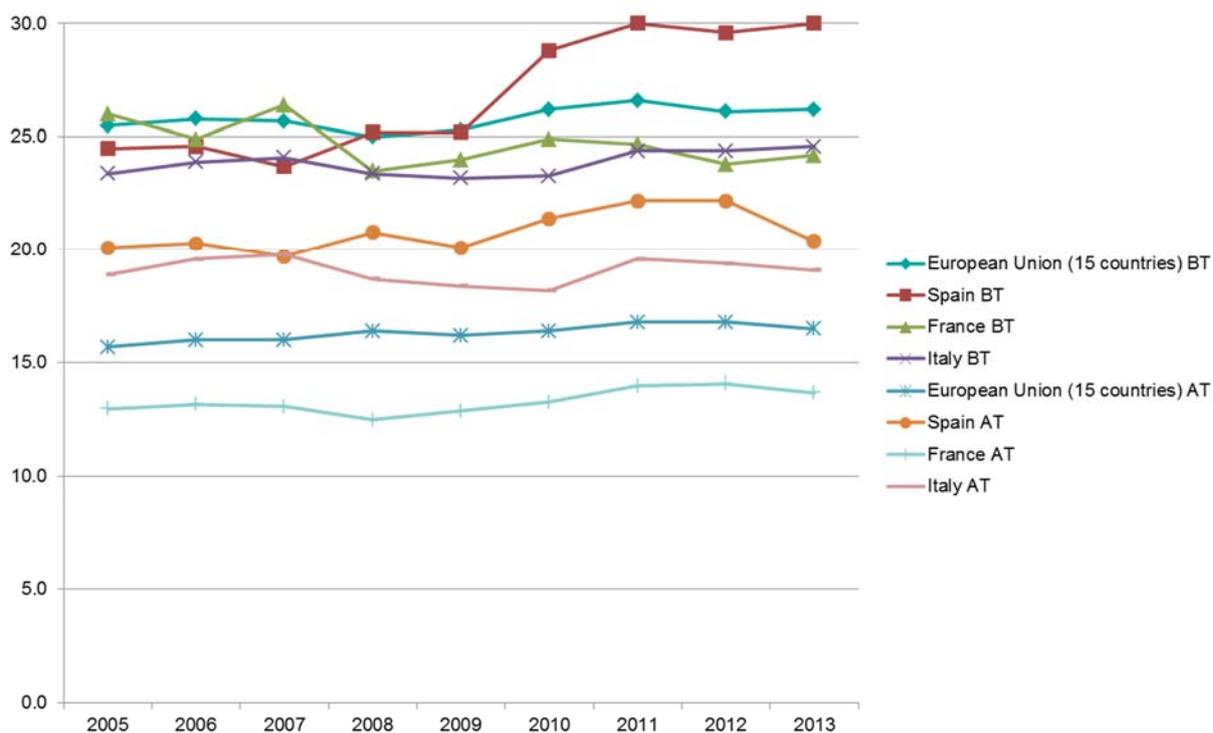
Comparación con otros países de la UE

[2]



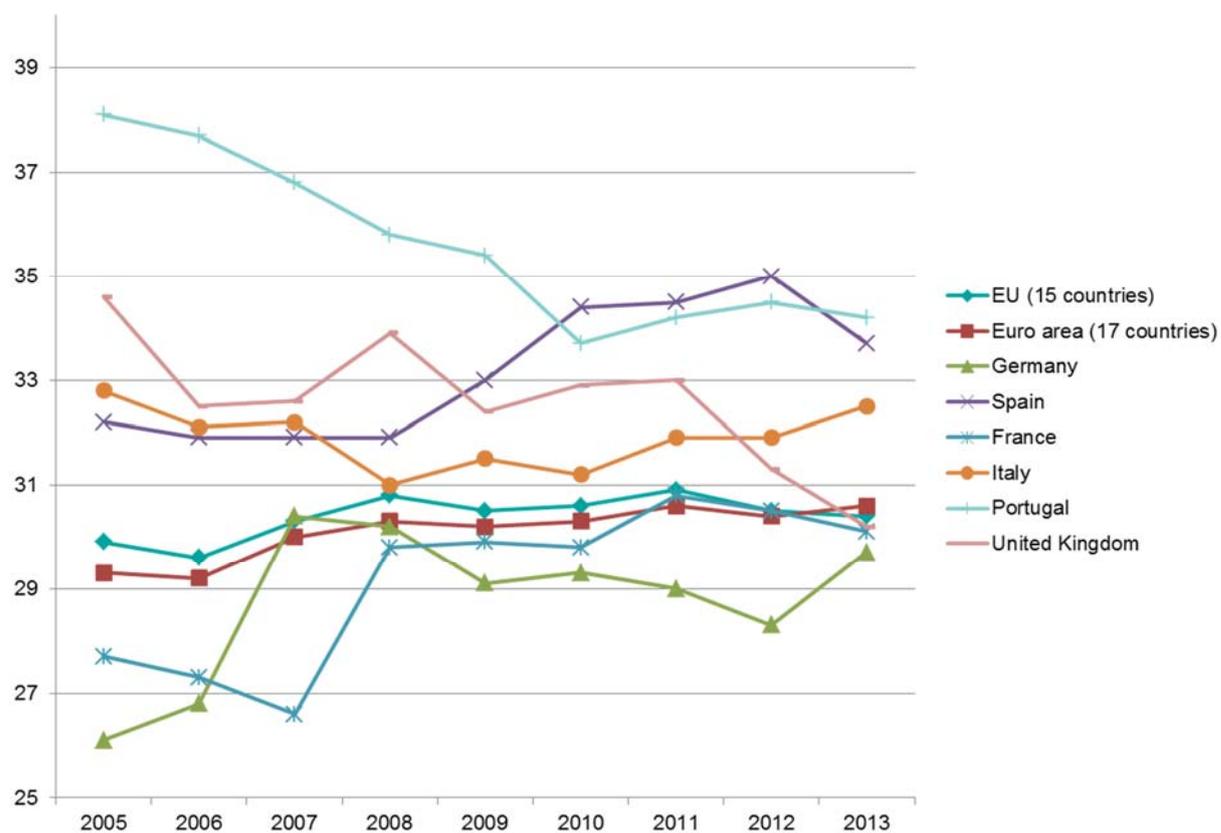
Fuente: Eurostat

[3] % en riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales (excepto pensiones)



Fuente: Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=en

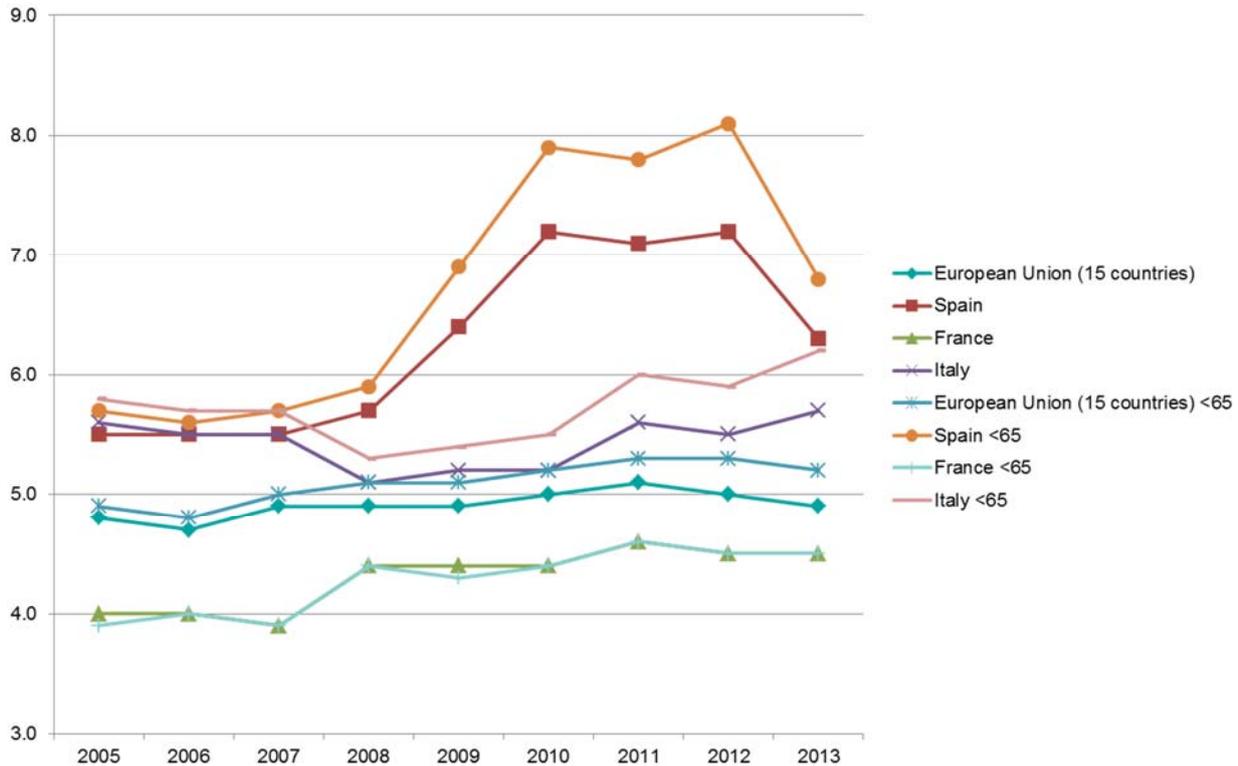
[4] Gini del ingreso disponible



Fuente: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/download.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tessi190>

S80/S20 del ingreso

[5]



Fuente: Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=en

Valor monetario de los cuidados informales

[6]

Tabla 20. Horas de cuidado informal recibido por personas dependientes y valoración monetaria

	Horas de cuidado (millones)	Valoración 1 (millones €)	Valoración 2 (millones €)	Valoración 3 (millones €)
Andalucía	1.032,41	7.918,60	13.121,96	11.996,63
Aragón	128,28	983,88	1.630,39	1.361,01
Asturias	132,90	1.019,33	1.689,13	1.608,07
Baleares	73,47	563,54	933,85	1.122,67
Canarias	189,16	1.450,87	2.404,24	2.080,78
Cantabria	69,72	534,78	886,18	544,54
Castilla y León	292,92	2.246,68	3.722,99	4.065,71
Castilla - La Mancha	220,97	1.694,80	2.808,47	2.099,17
Cataluña	580,50	4.452,42	7.378,14	8.434,65
Valencia	572,80	4.393,34	7.280,23	6.174,74
Extremadura	120,76	926,20	1.534,81	746,27
Galicia	413,29	3.169,97	5.252,98	3.727,92
Madrid	337,99	2.592,41	4.295,90	4.745,43
Murcia	155,66	1.193,93	1.978,47	1.608,00
Navarra	55,30	424,12	702,82	1.259,10
País Vasco	178,42	1.368,51	2.267,77	3.259,80
La Rioja	27,33	209,65	347,42	331,02
Ceuta y Melilla	19,87	152,42	252,58	313,98
Total nacional	4.601,76	35.295,48	58.488,34	55.479,49

Fuente: elaboración propia a partir de la EDAD 2008

Fuente: http://www.ief.es/documentos/investigacion/seminarios/economia_publica/2011_11Julio.pdf

[7]

Ley de Dependencia - Fondos

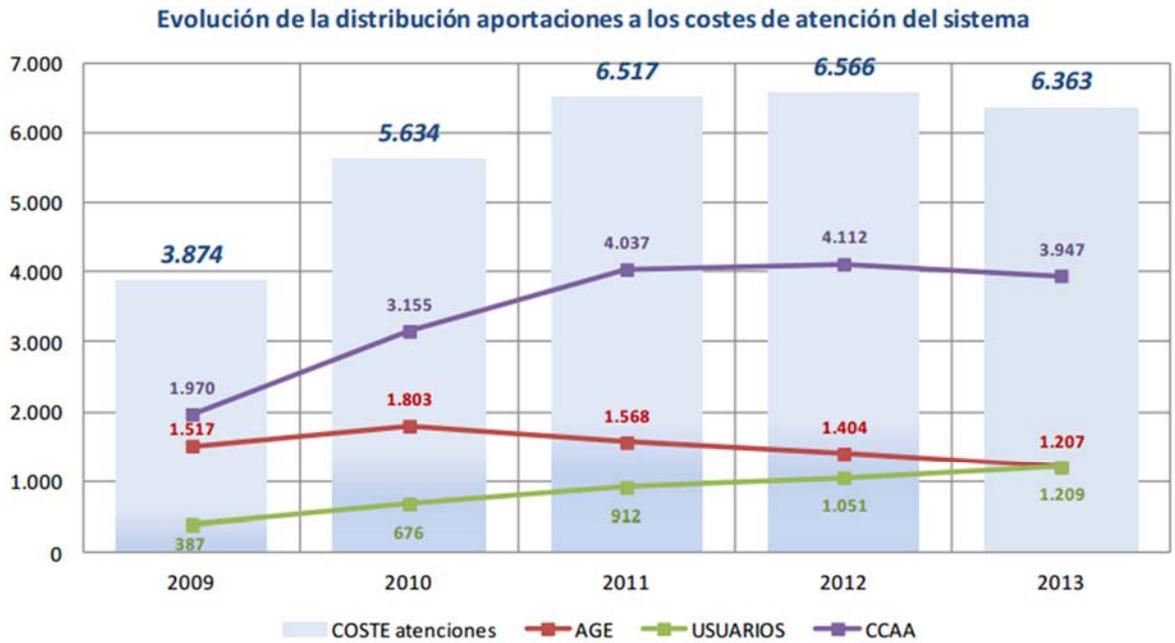
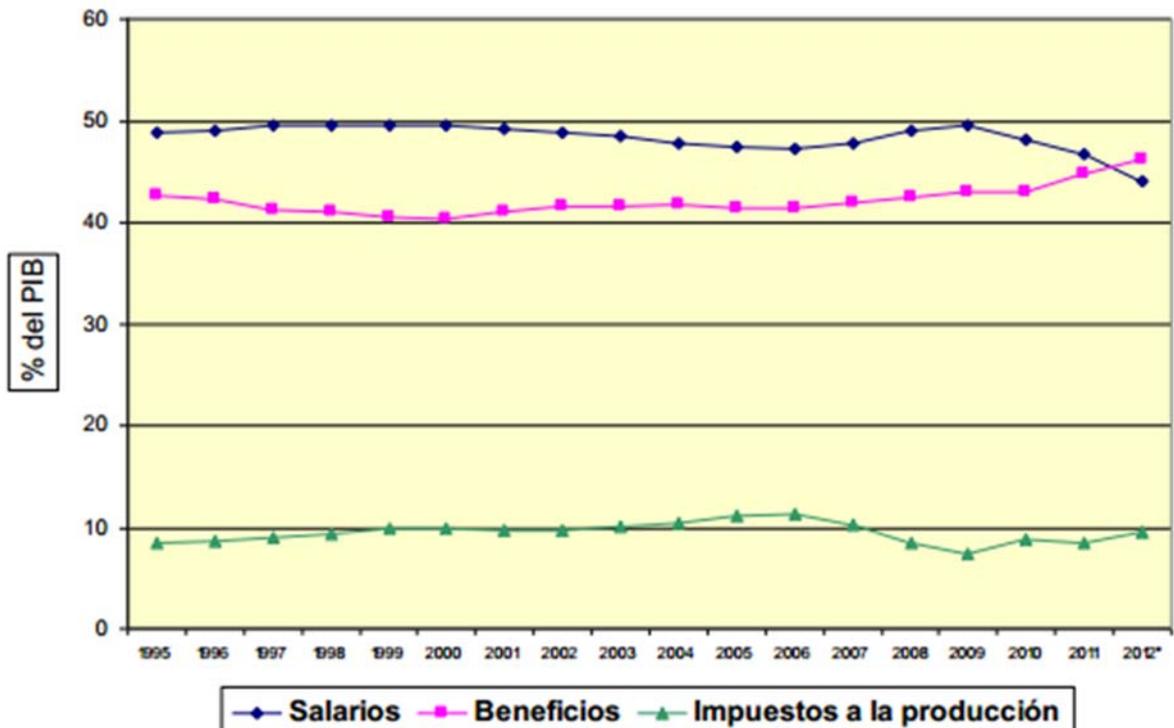


Gráfico 24. Elaboración propia. Fuente: Datos SISAAD (IMSERSO) y modelo de costes del Observatorio

Fuente: <http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XIII%20DICTAMEN%20del%20OBSERVATORIO.pdf>

[8] España: distribución del PIB en salarios, beneficios e impuestos (1995-2012)

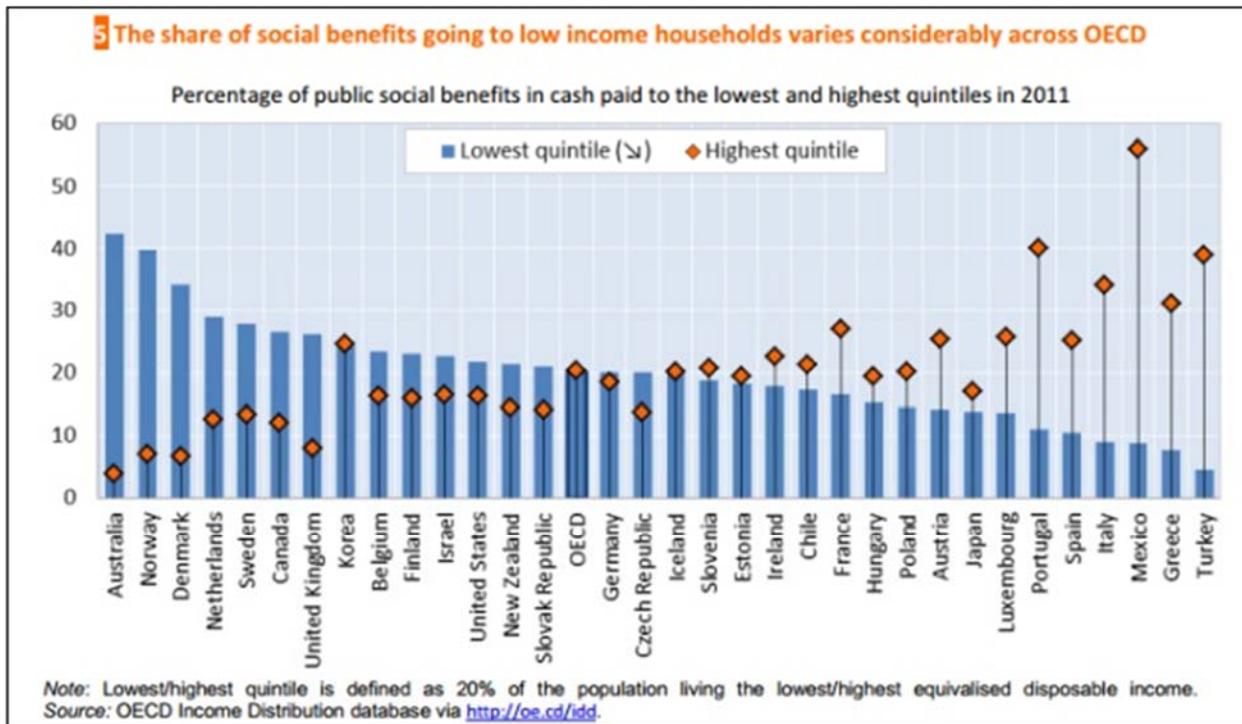


Fuente: Contabilidad trimestral de España. En www.ine.es.
 (*) Los datos de 2012 corresponden al primer trimestre del año.



Fuente: EADA-ICSA informe "Evolución salarial 2007-2013".

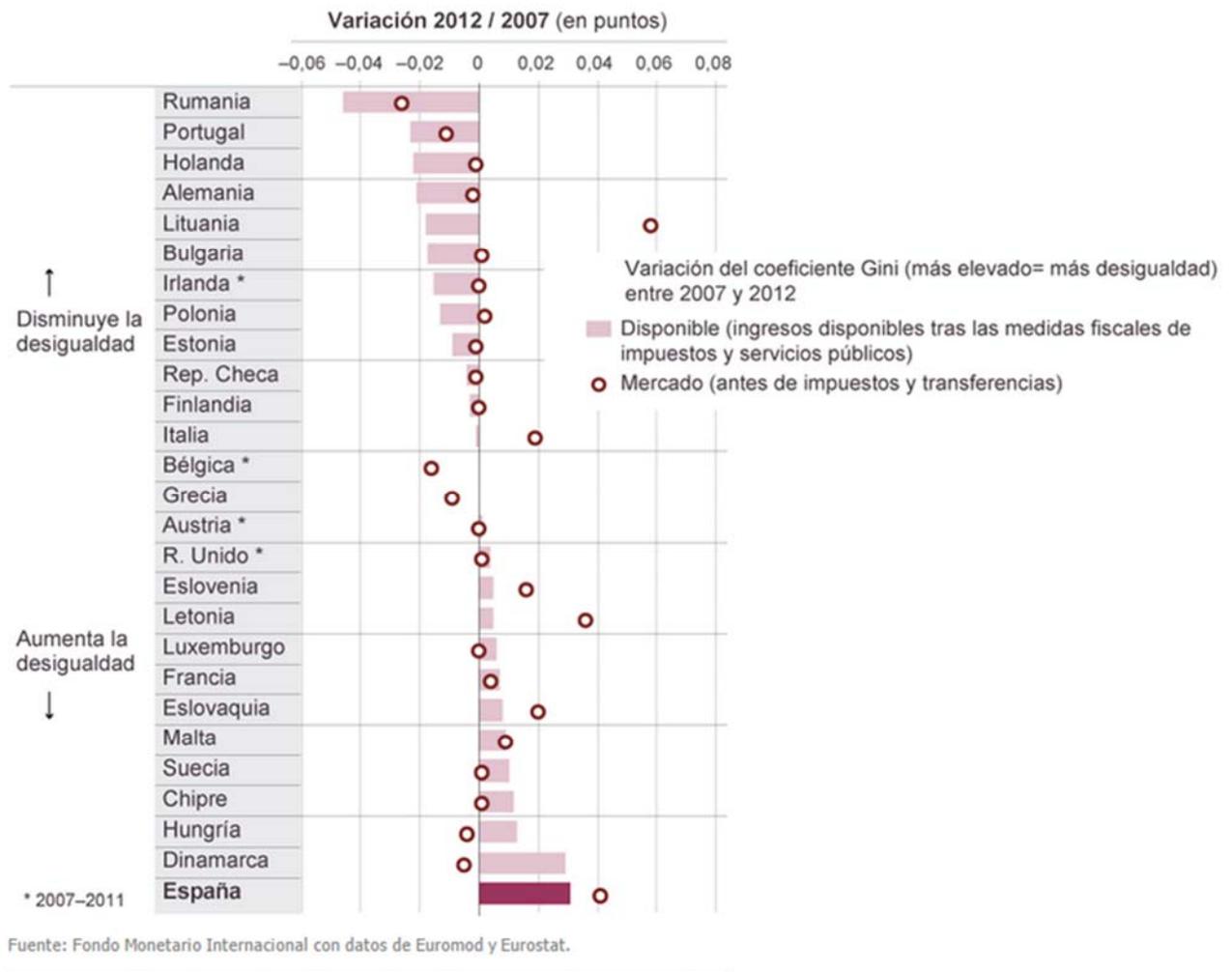
OECD: Distribución de beneficios sociales en 2011



Línea azul (% de beneficio social para el quintil con menos ingresos) Rombo (%beneficios sociales para el quintil con más ingresos)

[11]

Efecto redistributivo de los ajustes fiscales



[12]

Obligaciones familiares y empleo

Razones del trabajo a tiempo parcial según grupos de edad. UE-27. 2011 (%)

	Total (de 15 a 64 años)	De 15 a 24 años	De 25 a 49 años	De 25 a 64 años
Varones				
Seguir cursos de enseñanza o formación	20,2	58,1	11,0	7,1
Enfermedad o incapacidad propia	6,7	..	5,9	8,8
Cuidado de niños o adultos enfermos, incapacitados o mayores	3,9	..	6,9	5,3
Otras obligaciones familiares o personales	7,8	1,4	5,5	10,0
No poder encontrar trabajo de jornada completa	36,5	27,1	48,5	39,7
Otros motivos	24,9	12,6	22,3	29,2
Mujeres				
Seguir cursos de enseñanza o formación	7,3	49,6	2,9	2,1
Enfermedad o incapacidad propia	3,3	0,8	2,3	3,7
Cuidado de niños o adultos enfermos, incapacitados o mayores	28,7	5,7	41,6	31,6
Otras obligaciones familiares o personales	17,4	3,0	15,2	19,2
No poder encontrar trabajo de jornada completa	23,1	28,6	23,3	22,4
Otros motivos	20,2	12,3	14,7	21,1

(..) dato no disponible

Fuente: Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (LFS). Eurostat

Guarderías públicas en España (2012)

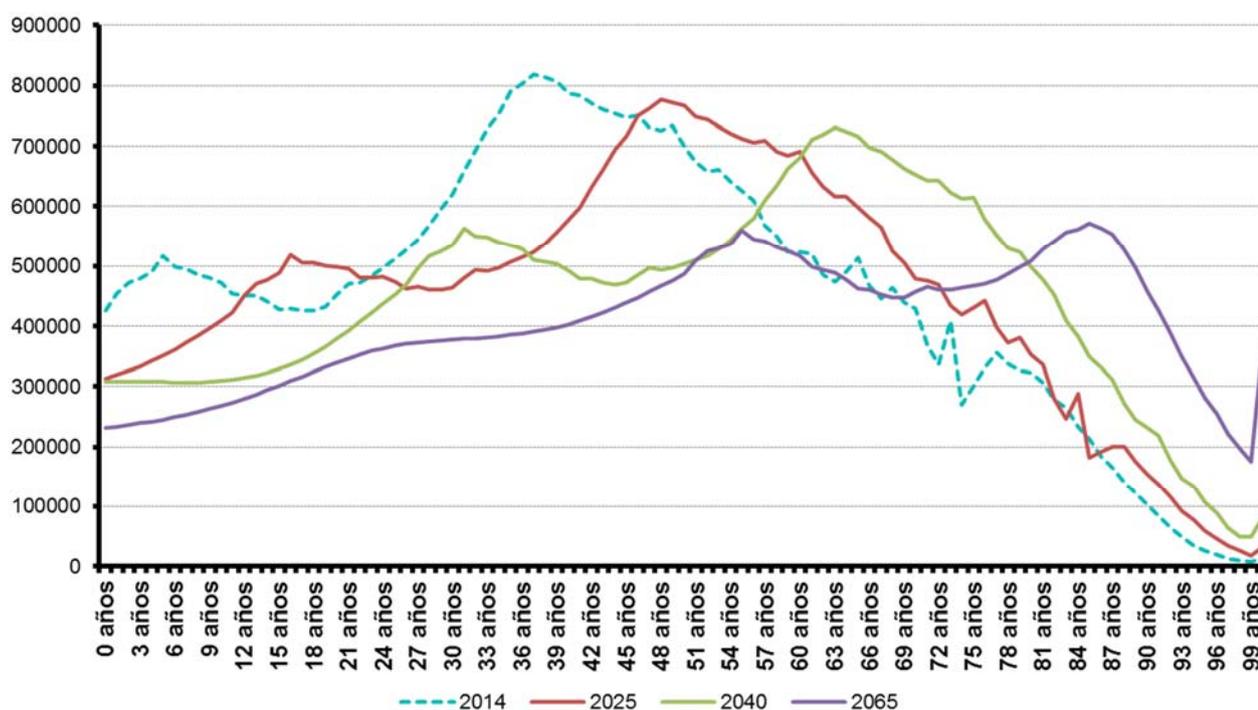
[13]

	Plazas añadidas	Población de 0 a 3 años	Porcentaje cubierto
Andalucía	22196	376232	5.90%
Aragón	4118	52425	7.86%
Principado de Asturias	1549	31939	4.85%
Illes Balears	1674	47414	3.53%
Canarias	1107	77002	1.44%
Cantabria	1026	22507	4.56%
Castilla-La Mancha	3181	89130	3.57%
Castilla y León	3020	82122	3.68%
Cataluña	11326	342670	3.31%
Extremadura	2811	41397	6.79%
Galicia	3144	89289	3.52%
La Rioja	678	13167	5.15%
Comunidad de Madrid	12149	297897	4.08%
Región de Murcia	1842	73498	2.51%
Comunitat Valenciana	2727	212690	1.28%
TOTAL	72548	1849379	3.92%

Fuente: Fundación Encuentro

Proyecciones sobre la estructura de la población en España

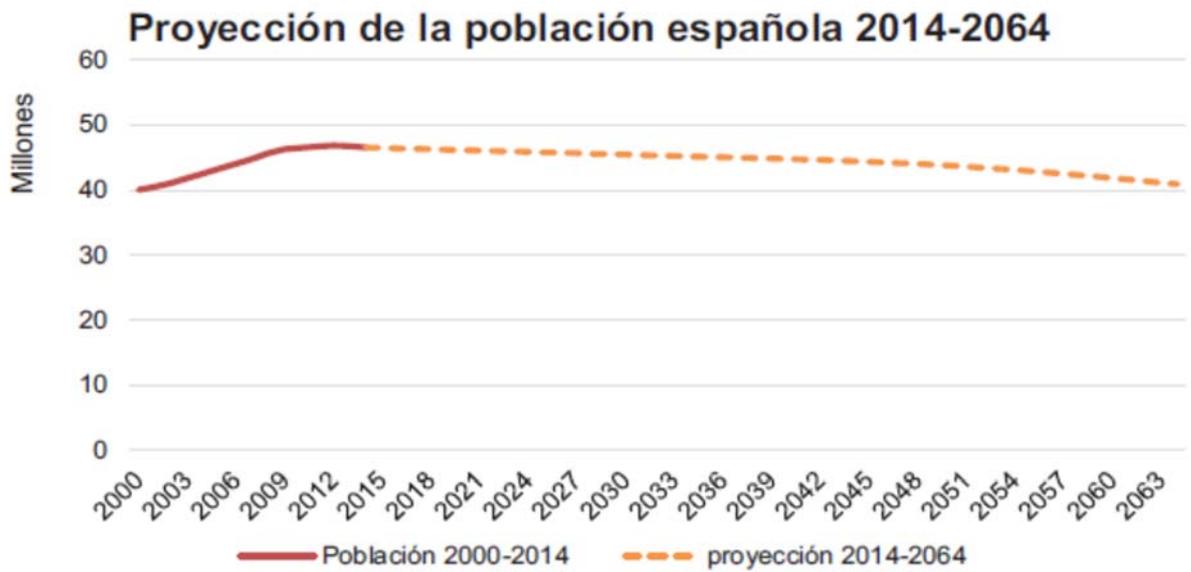
[14]



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

[15]

Riesgo demográfico



Fuente: INE.

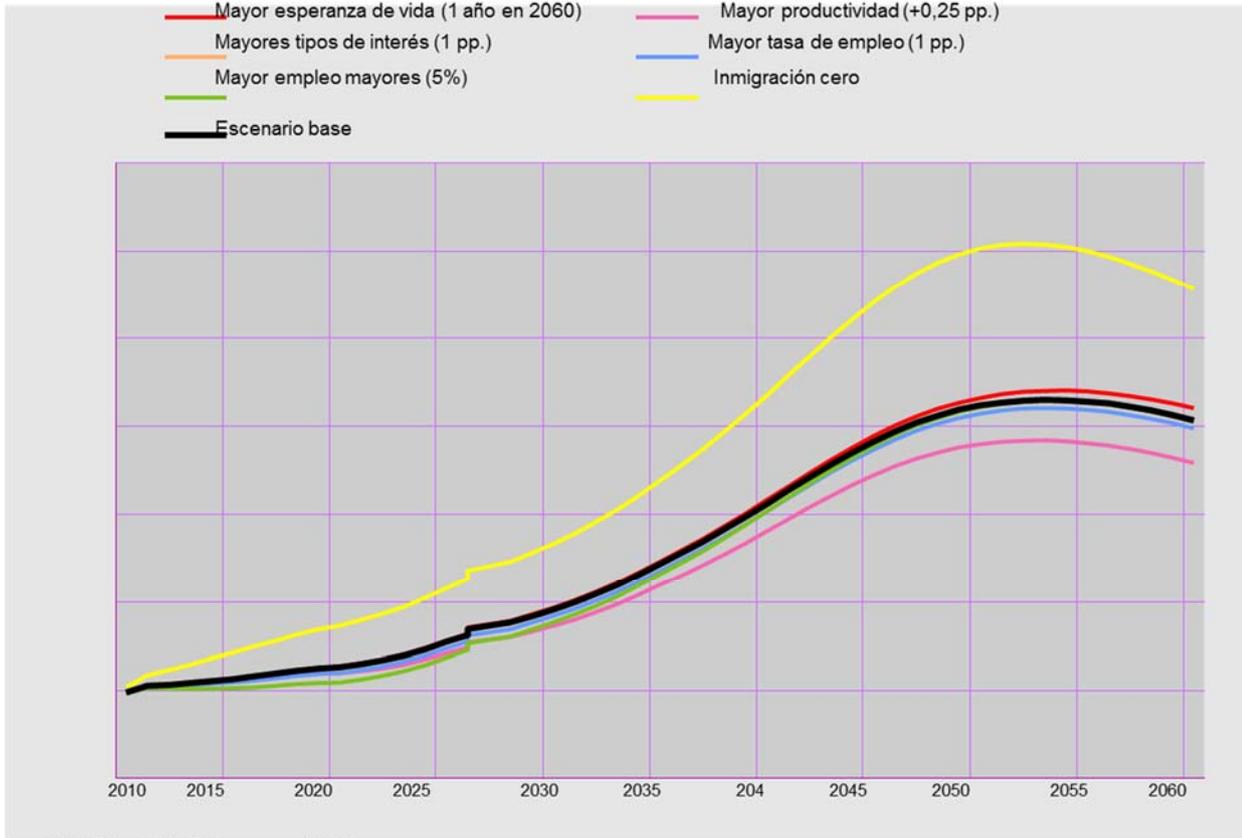
[16]

Riesgo del mercado de trabajo: Cotizantes por pensionista



Evolución prevista del gasto en pensiones (% del PIB según escenarios)

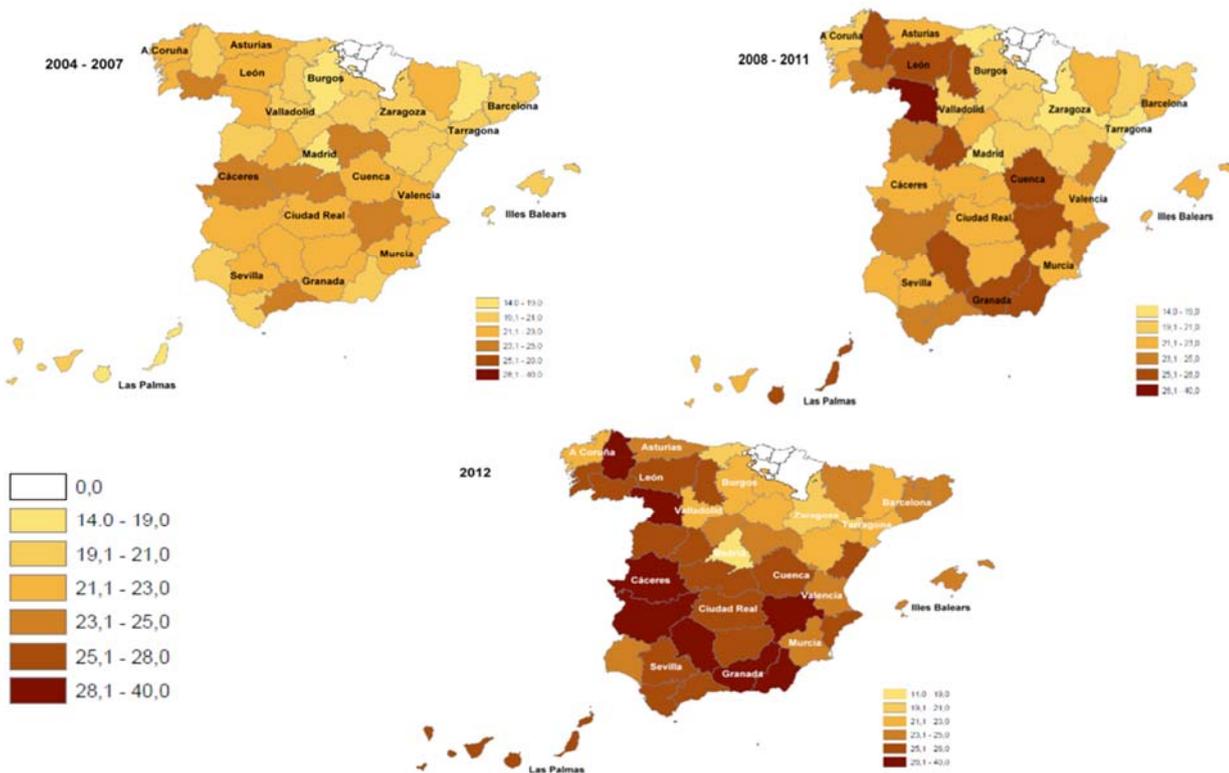
[17]



FTE: Comisión Europea y CPE

Economía sumergida

[18]



Fuente: Sarda, J (2014): 27-29

[19]

Distribución del número de pensiones por cuantía (%)

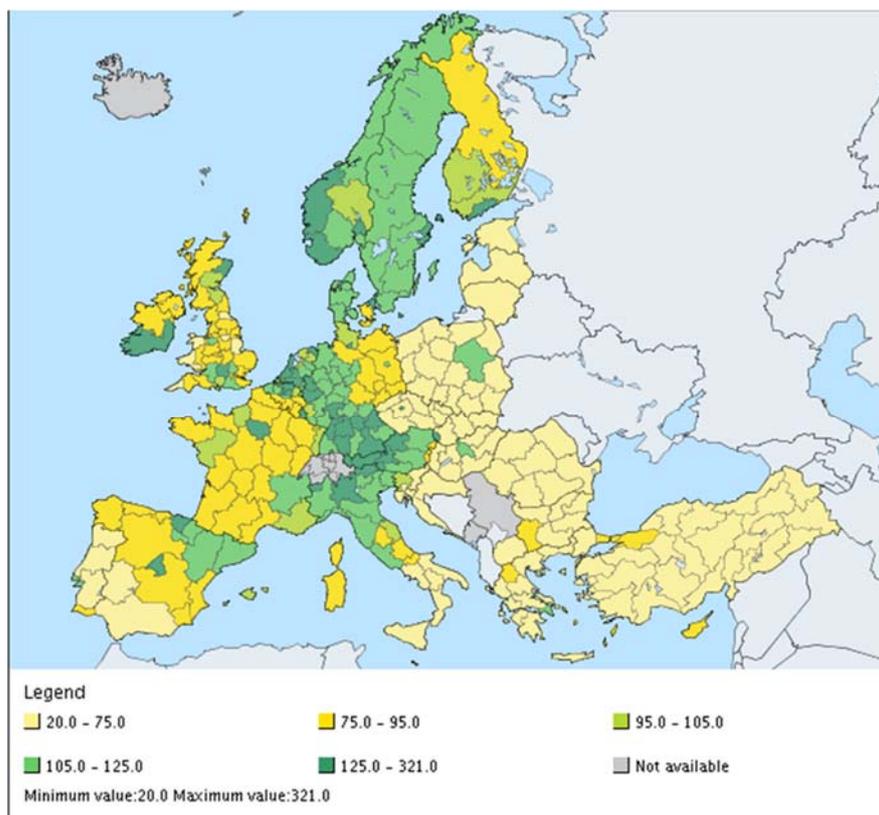
1 DE DICIEMBRE DE 2014

Fuente: Seguridad Social

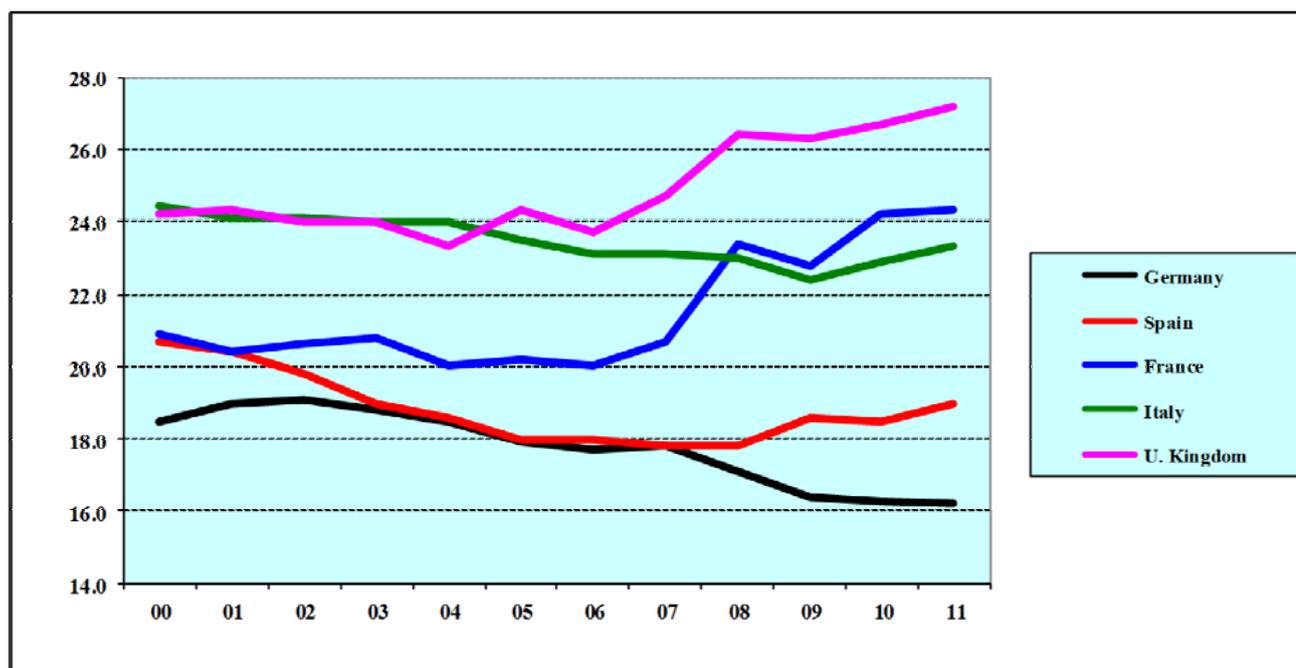
TRAMOS DE CUANTÍA	INCAPACIDAD PERMANENTE	JUBILACIÓN	VIUDEDAD	ORFANDAD	FAVOR DE FAMILIARES	TOTAL PENSIONES
por debajo SMI (645,3 €)	41,2	40,7	69,1	82,5	80,6	49,6
de 645,3 a 1.000 €	28,5	21,8	20,9	14,8	11,5	21,9
de 1000 a 2.000 €	24,3	27,3	10,0	2,6	7,7	21,6
más de 2.000 €	6,0	10,2	0,0	0,1	0,2	6,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[20]

PIB/h (ppc) en las regiones europeas (NUTS II), en porcentaje del PIB/h medio (2011)

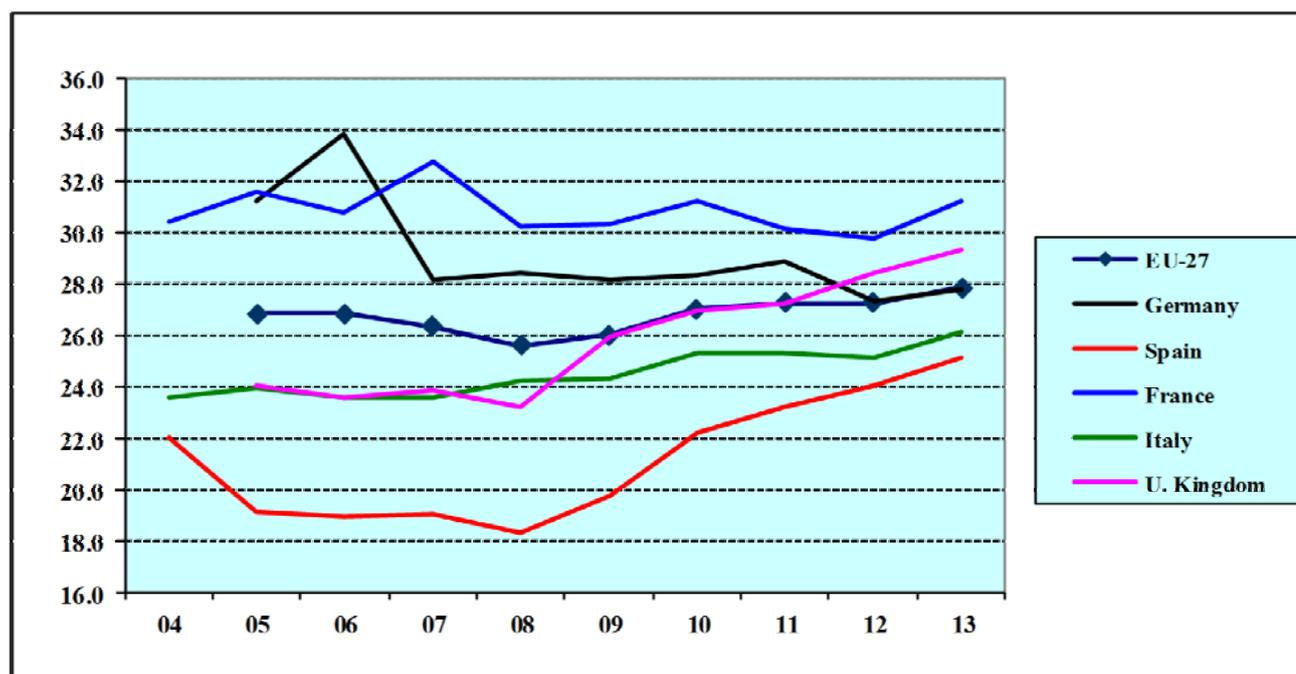


Dispersión del PIB/h regional dentro de los cinco grandes países de UE (2000-2011)



Fuente: Eurostat

Efecto reductor de las tasas de riesgo de pobreza en UE: cinco países grandes (2004-2013)



Fuente: Eurostat

[23]

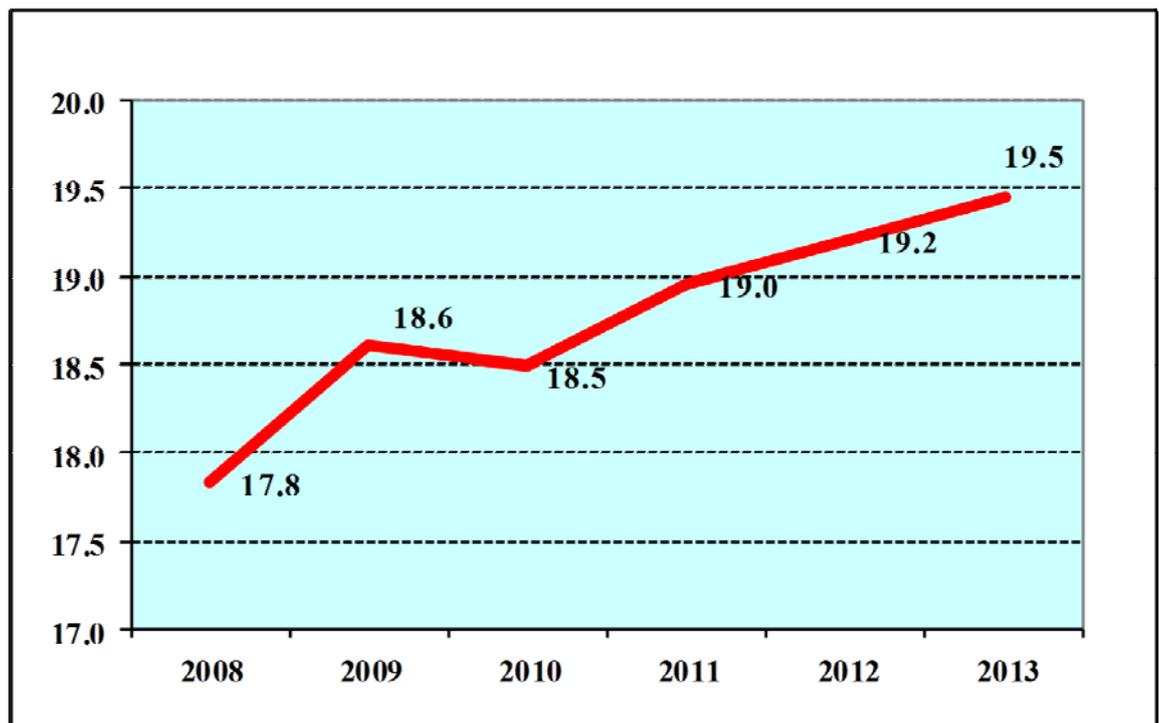
España: índices de PIB por habitante de CCAA (2013)



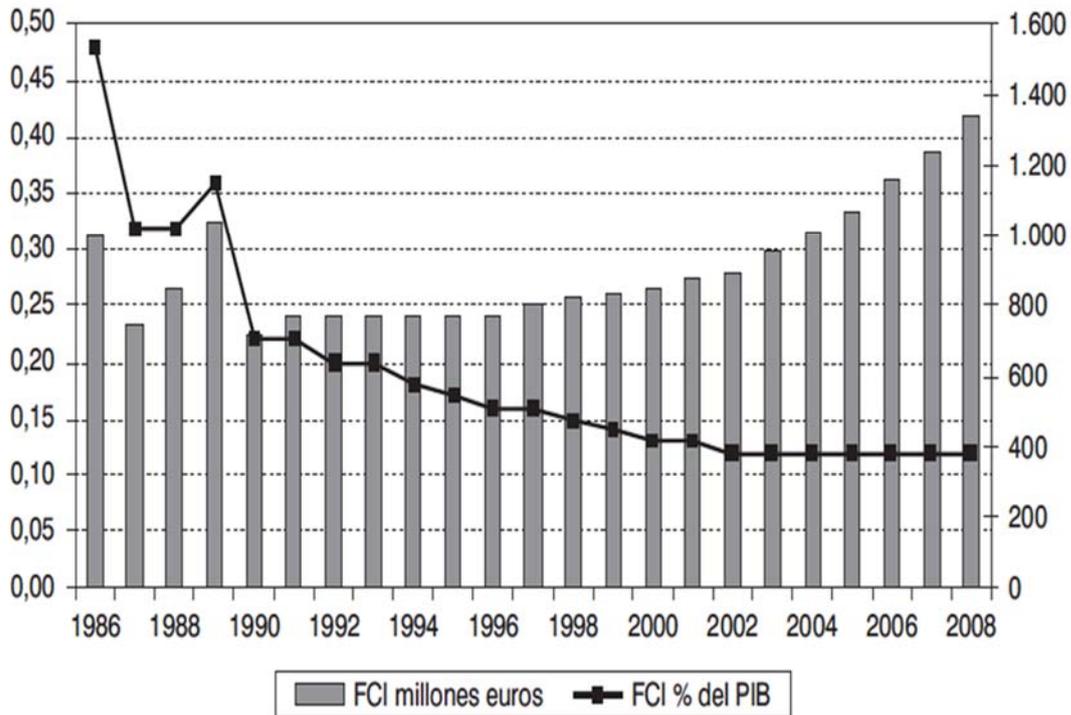
Evolución a la divergencia			
2009	2010	2011	2012
4.18	4.34	4.40	4.48
0.29	0.33	0.33	0.32
0.17	0.15	0.14	0.15
0.14	0.12	0.11	0.14
0.71	0.67	0.68	0.69
0.04	0.04	0.03	0.03
0.24	0.16	0.10	0.07
0.85	0.88	0.89	0.91
2.57	2.68	2.74	2.92
1.26	1.23	1.35	1.37
0.72	0.71	0.73	0.75
0.62	0.55	0.58	0.52
4.45	4.12	4.20	4.12
0.52	0.52	0.59	0.61

Fuente: INE

[24] España: divergencia interregional de PIB por habitante (2008-2013)



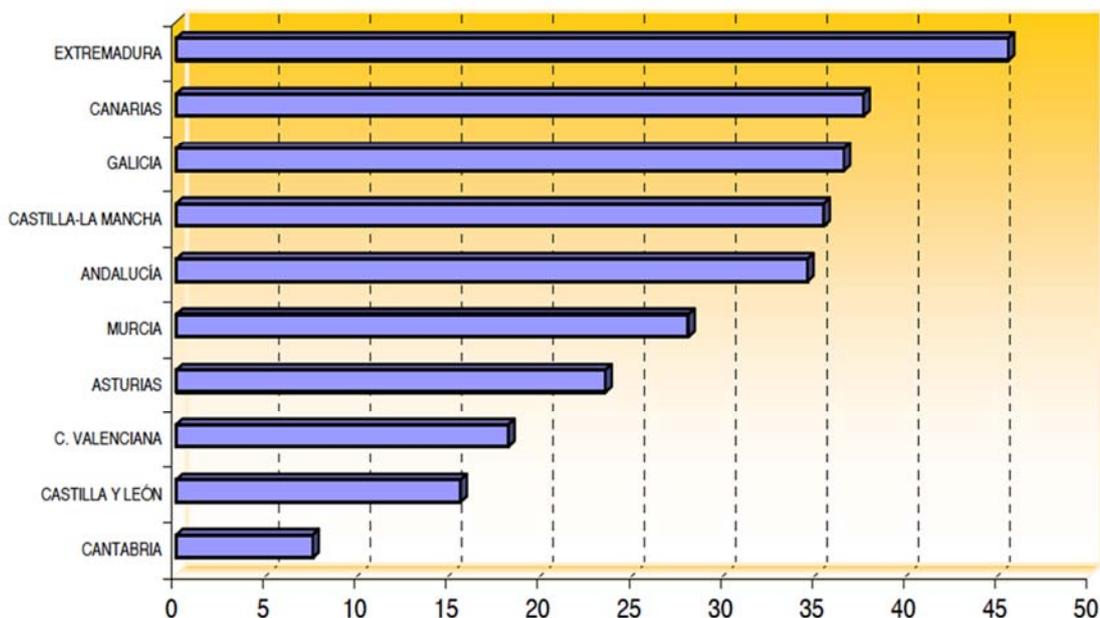
Índice de divergencia= $\text{Suma} (\text{Ind. PIB/hr}-100)(\text{Pr}/\text{Pn})$
 media ponderada (por el peso de la población regional en la total)
 de las diferencias porcentuales de PIB/h regional (PIB/hr) respecto del PIB/h medio



Fuente: Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero, "Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial ", Presupuesto y Gasto Público, núm. 53, 2008, p. 11.

FCI y crisis económica

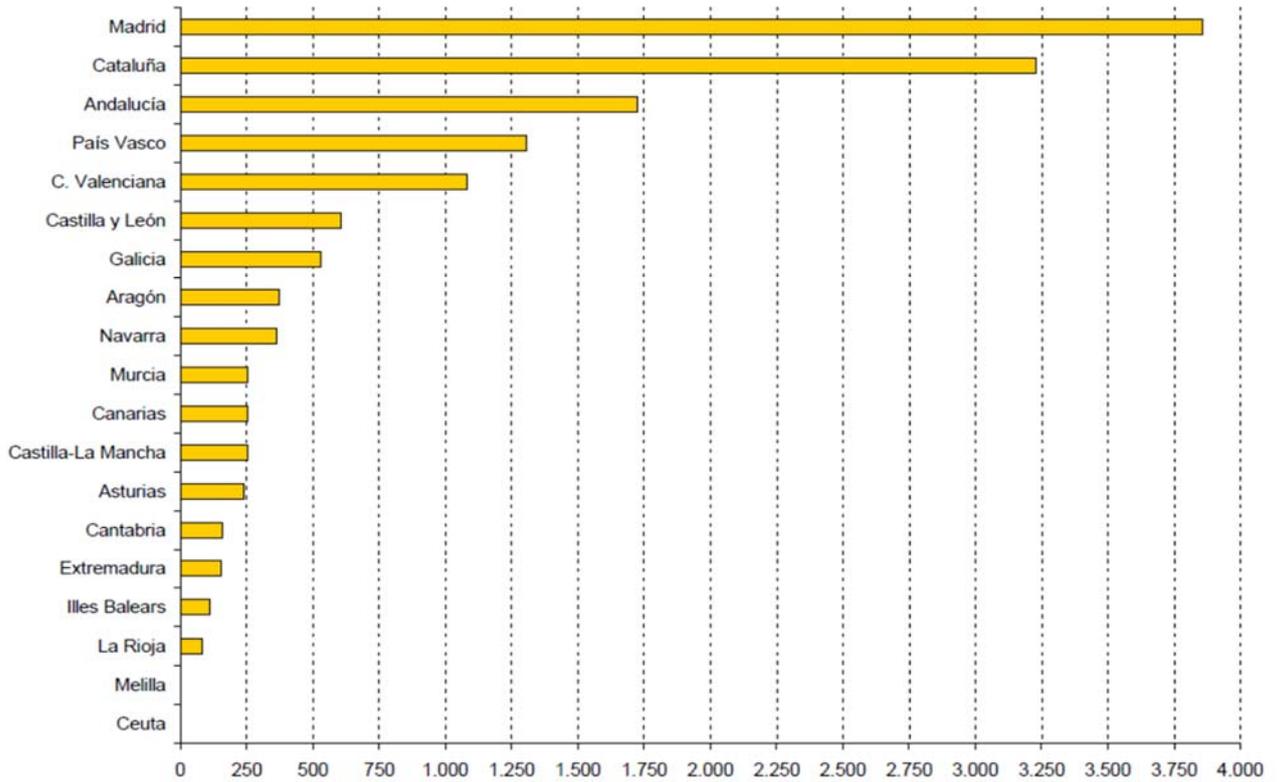
FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (Año 2011)
(Euros por habitante)



Fuente: Informe de la Subdirección General de Análisis Económico de las Comunidades Autónomas, Dirección General de Cooperación Autonómica, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, marzo de 2011.

[27]

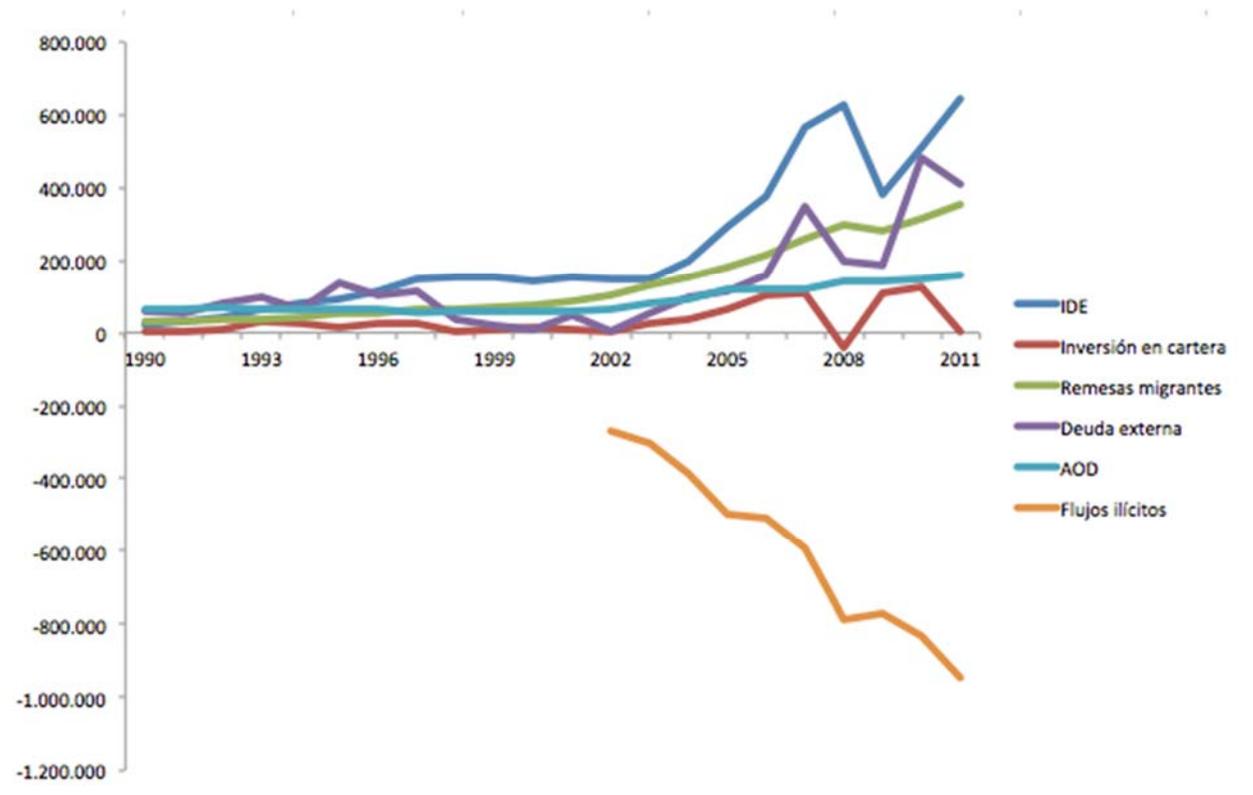
Gastos totales en I+D (año 2010, millones de euros)



Fuente: INE (Estadísticas de actividades de I+D).

[28]

Financiación global del desarrollo

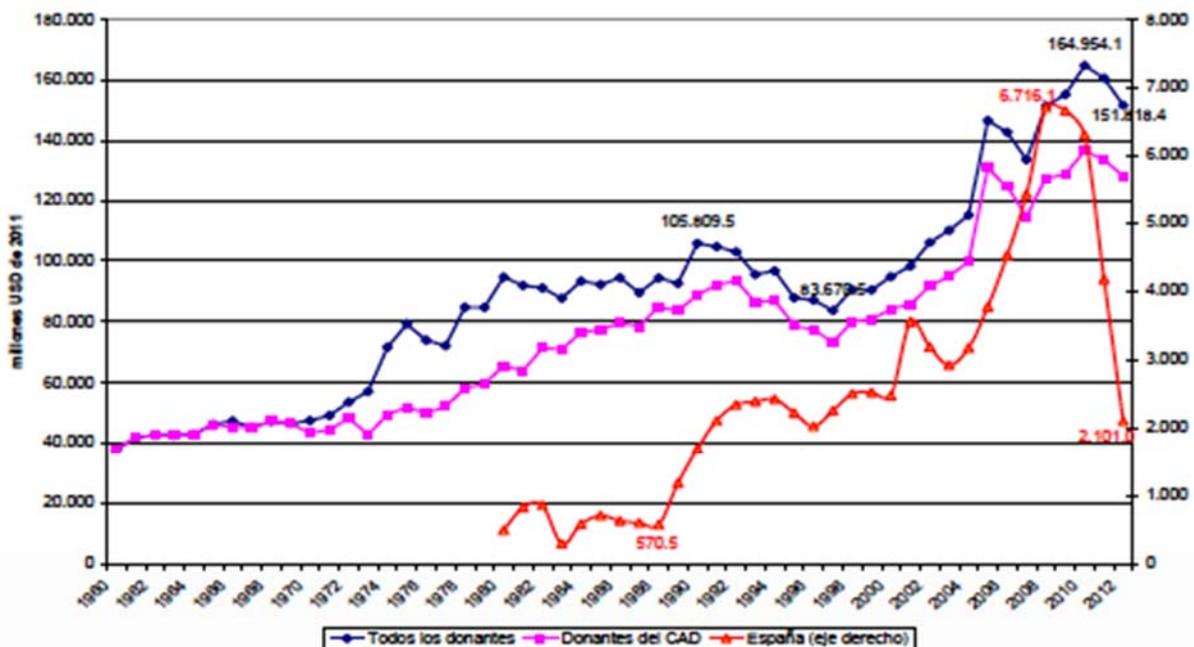


Fuente: Banco Mundial, OCDE y Global Financial Integrity.



Fuente: <http://www.realidadayuda.org/analizar-la-ayuda/con-cuanto-se-ayuda#esfuerzo-de-espana-en-aod>

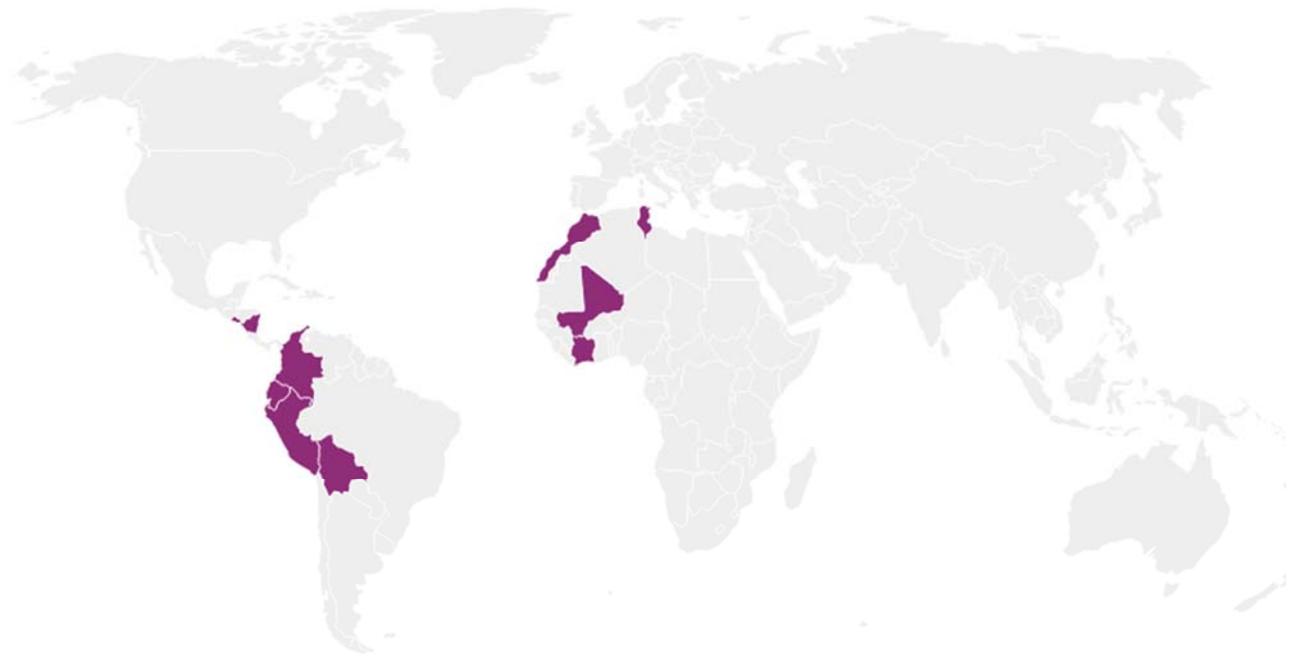
Gráfico 3. Evolución de la AOD: 1960-2012



Fuente: OECD-DAC (2013). International Development Statistics, on line database

[31]

Los 10 países que más AOD española recibieron en 2013



Fuente: <http://www.realidadayuda.org/analizar-la-ayuda/a-donde-va-la-ayuda#diez-paises-que-mas-reciben>

[32]

La concentración de la ayuda española

La presencia exterior de AECI en 2012



La presencia exterior de AECID en 2016



- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
- Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
- Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas
- Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos
- Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- Objetivo 9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países
- Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
- Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
- Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
- Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible