

OBSERVATORIO

MODELO DE ESTADO Y COHESIÓN SOCIAL

2010
JUNIO
01

Periplos del Observatorio

DATOS E IDEAS PARA EL DEBATE



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es

Observatorio Medios de Comunicación y Sociedad. ISSN: 1989-6050

Observatorio

MODELO DE ESTADO Y COHESIÓN SOCIAL

Director del Observatorio:

Joan Coscubiela

Grupo de Trabajo:

José Adelantado

Miguel Ángel Alegre

Joaquín Aparicio Tovar

Luis Ayala Cañón

Nuria Bosch

Carlos Bravo Fernández

Rosana Costa Navarro

Jesús Cruces

Manuel de la Cruz

Juan Jorganes Díez

David Mallafre Conesa

Miguel Recio Muñiz

Joan Romero González

Julio Ruiz Ruiz

Marciano Sánchez Bayle

Joan Sifre Martínez

Rosa María Urbanos Garrido

INTRODUCCIÓN

En el marco de la Fundación 1º de mayo se constituyó en junio de 2009 el Observatorio sobre el Modelo de Estado y la cohesión social.

La iniciativa parte de la combinación de una inquietud y una necesidad.

Una inquietud largamente compartida en diferentes ámbitos de nuestra sociedad, y también en CCOO, **por la manera en que se está produciendo el debate** –si es que puede llamársele así– en relación al proceso de descentralización política y a su incidencia en la sociedad y en la configuración y contraposición de los diferentes intereses sociales.

Desgraciadamente, la **escasa calidad política y técnica no es exclusiva del debate sobre la dinámica de la descentralización**, y más bien es un mal generalizado y que puede afirmarse del conjunto de los debates sociales en España. Pero eso, lejos de ser un consuelo, sólo hace que incrementar esta inquietud compartida.

Y de ahí nace también de la necesidad de no dejarse arrastrar al terreno en que se está produciendo el debate. Generando para ello un espacio en el que conocer, analizar, reflexionar y debatir.

Eso es lo que se ha hecho desde la Fundación 1º de mayo, generar un espacio propio para discutir de aspectos como el impacto del modelo de Estado en la cohesión social, y en la eficacia de las políticas que desarrolla. Intentando con ello **afianzar la autonomía sindical de CCOO**.

Una autonomía que debe hundir sus raíces en la capacidad de disponer de un proyecto social propio, que no subcontrate en terceros la responsabilidad de pensar y proponer, y que parta de la evidencia que nuestra aproximación al debate de modelo de Estado debe hacerse desde **nuestra naturaleza de sujeto social que es portador de intereses propios, en el marco del conflicto social**.

El Observatorio es también, en este sentido, **una apuesta por reforzar la autonomía, la independencia sindical de CCOO**.

En un debate que por sus características transversales en términos sociales, y por el lugar en que se plantean los debates –la sociedad y no los centros de trabajo– tiene el **riesgo de situar al sindicalismo en una posición de subalternidad social**.

Y como quiera que la autonomía precisa de independencia de criterios, y no dependencia a trozos de los criterios de las fuerzas que en cada momento y en cada lugar, son ideológicamente dominantes, de ahí se desprende también la **necesidad y oportunidad de generar un espacio para poder desarrollar de manera autónoma nuestra función social**.

Estas han sido las reflexiones que han llevado a configurar el Observatorio como un espacio de encuentro de diferentes personas que, por su trayectoria profesional o por sus responsabilidades sindicales, pueden aportar datos, ideas, análisis y reflexiones útiles.

Hemos intentado dotarnos del máximo de capacidades para ello. Aprovechando los estudios y reflexiones que diferentes personas han realizado hasta ahora. **Conscientes que este tipo de debates necesitan de la combinación de datos e ideas**.

Periplo:
Se utiliza el concepto periplo en su significado original. O sea las observaciones que hacían los marineros de cabotaje en el Mediterráneo y que oportunamente anotadas servían como orientación para futuros viajes.

Sobretudo porque los **datos sin ideología, convertidos en tecnocracia, son la más peligrosa de las ideologías**, porque al negar serlo pretenden eludir el debate social para imponer unos determinados intereses. Y, de otro, la **ideología sin datos se convierte en una verdad teológica**, de las que no se pueden discutir porque se autoafirman. Un ejemplo muy actual lo tenemos con la “**teología de la desregulación**” referida al ámbito laboral.

En el terreno del debate sobre el modelo de Estado parece que en ocasiones **se confronten dos teologías**. La teología de la centralización, que pretende identificar uniformidad con equidad y cohesión, frente a la teología de la descentralización, que pretende identificar proximidad y autogobierno con eficacia y justicia.

De esas concepciones teológicas hemos intentado huir durante estos primeros meses de trabajo.

COORDENADAS DEL DEBATE.

España ha vivido en los últimos 30 años uno de los **procesos de transformación social más intensos y rápidos que haya tenido cualquier país en época de paz**.

El proceso de descentralización política y de construcción del Estado autonómico no ha sido el único espacio de transformación social y política de estos años –y éste ya es una dato a retener-, pero, sin duda, es uno de los ejes sobre los que se ha construido un importante cambio social.

Un proceso de descentralización política tan intenso como, en ocasiones, poco consensuado, al menos desde una concepción del consenso basada en el acuerdo consciente en un proyecto compartido. Somos conscientes que esta constatación va contra lo que la crónica formal de la transición política nos explica, pero los datos confirman.

No deberíamos perder de vista que, a diferencia de la libertad o la justicia social, **la descentralización política del Estado español no estaba en los objetivos ni en el imaginario del conjunto de la sociedad española al inicio de la transición democrática**.

Lo que había era una fuerte reivindicación en Euskadi y Cataluña. Una reivindicación de autogobierno, de reconocimiento político de su condición nacional, que hasta entonces no había tenido un canal por el que discurrir de manera plácida.

Es la necesidad de dar respuesta política a esta reivindicación, a este reto, en unos momentos en que el Estado español tiene la necesidad de repensarse, de refundarse, de lo que nace el proyecto de descentralización de España y de construcción de un Estado de las Autonomías.

Este pecado original ha condicionado, y mucho, la construcción del Estado autonómico. Entre otras cosas por la confluencia de dos factores que, juntos, han demostrado una cierta capacidad de generar riesgos y efectos colaterales.

No existían entonces, ni parecen existir ahora, fuerzas políticas y sociales a nivel de todo el Estado que tengan una idea clara y nítida del Estado Autonómico, de su naturaleza, y de los grados de descentralización política que debía conllevar.

De otra, en el ámbito de las CCAA tampoco parecen existir liderajes políticos que entiendan la naturaleza del autogobierno –o sea, asunción de responsabilidades– que supone la creación de un Estado de esa naturaleza.

Puede que sea esa falta de un proyecto definido de Estado autonómico por lo que éste haya sido un **proceso construido sobre un continuo de decisiones muy tácticas**, y casi siempre condicionadas por las necesidades de gobernabilidad del momento.

Baste recordar que los **15 primeros años de desarrollo autonómico se limitaron a una descentralización de la gestión de la política de gasto**, sin que hubiera ningún movimiento significativo en relación a la descentralización fiscal de los ingresos. Lo que, sin duda, comporta una idea de la autonomía que niega la propia idea de autogobierno, de autonomía política, que no es otra que la asunción de responsabilidades, no sólo en cómo se gasta, también en cómo se ingresa.

Los grandes movimientos de construcción del Estado autonómico se han dado como consecuencia de la necesidad política de los partidos estatales sin mayorías suficientes, de disponer de los apoyos parlamentarios para poder gobernar con cierta estabilidad.

Unos apoyos que nuestro peculiar sistema electoral –éste es otro debate no realizado con rigor– sitúa en aquellas organizaciones políticas que como consecuencia de la concentración de sus votos en pocas circunscripciones provinciales, obtienen unos resultados que les permiten disponer de esa capacidad política de incidir en la gobernabilidad de las instituciones.

Junto a la falta de una idea, un proyecto compartido, otra de las coordenadas que han marcado nuestra reflexión, es la constatación que la construcción del Estado autonómico **no es, ni de largo, el único proceso de transformación que ha vivido nuestra sociedad y, con ella, el Estado español en estos treinta años.**

De manera simultánea en el tiempo, y muy interrelacionado hasta el punto que en algunos momentos se han llegado a confundir, **en estas tres décadas se han producido otras transformaciones importantes desde la perspectiva de la configuración del Estado.**

De un lado, la **modernización del Estado español**, especialmente en terrenos que tienen mucha incidencia en la eficacia económica y la cohesión social, como es el de la Política Fiscal.

De otro, el proceso de **configuración de la Unión Europea** a través de la cesión voluntaria de una parte de las funciones políticas identificadas con el concepto de soberanía nacional.

El proceso más significativo vivido durante estos años es el menos conocido, o sobre el que la ciudadanía tiene menos percepción social, –aunque la crisis que estamos viviendo puede contribuir a cambiar esta no percepción–. Nos referimos al proceso por el cual **los mercados y la economía global han usurpado a los estados nacionales una buena parte de las funciones sociales**, incluidas las propias de la regulación, de la gobernanza. Ello lo ha sufrido también el Estado español.

En este contexto complejo de grandes cambios que se interrelacionan y confunden entre sí, la dialéctica y los **conflictos entre Administración Central y Comunidades Autónomas, o entre Estado centralizado y Estado descentralizado**, aparecen como la más importante y significativa –incluso en algunos análisis como la única transformación–.

En cambio, la realidad deviene más compleja y es fruto de un momento histórico en el que **en un período relativamente corto de tiempo, han confluído un continuo de transformaciones económicas y sociales** que provocan dialécticas de conflicto que no siempre se distinguen entre sí.

Así, hoy asistimos a conflictos que generan consecuencias que en muchos casos se confunden, pero que responden a dinámicas y factores muy diversos.

- La dialéctica entre Estado centralizado y Estado autonómico.
- La dialéctica entre Estado y mercado, entre política y economía.
- La dialéctica entre economía global y políticas estatales, regionales o locales.

Intentar interrelacionar estos procesos, y de manera simultánea identificar dónde están las causas de los grandes cambios producidos en el terreno de la equidad, de la cohesión social, de la eficacia, no es una tarea fácil. Ésta ha sido una de las preocupaciones principales del Observatorio en sus trabajos iniciales.

Esta confusión de procesos conlleva consecuencias políticas importantes que **afectan, y mucho, a la función social del sindicalismo y al contexto en que se está desarrollando.**

Durante los últimos años **el conflicto territorial –al menos hasta la crisis económica global- aparece como el eje articulador del debate social y de la política en España.** Soslayando, y en ocasiones anulando la realidad del conflicto social, que también puede tener expresiones territoriales, pero que tiene un perfil propio, en el que no sólo interviene la dialéctica entre modelos de estado, sino, sobre todo, entre Estado y mercado.

Por ello hemos dedicado una buena parte de las primeras sesiones, y también las primeras jornadas, a analizar cuáles han sido las tendencias que en el conjunto del mundo se han dado en los últimos decenios en el terreno de la descentralización política.

Y lo primero que conviene destacar es que, en contra de la imagen que se tiene la descentralización política del **Estado, no es un fenómeno limitado a la transición política española.** Es más, los datos confirman que el fenómeno de la descentralización política de los Estados se está generalizando en prácticamente todas las regiones del mundo. Que en ocasiones está vinculado a procesos de reforma o transformación democrática del Estado, pero no es así siempre. Que afecta tanto a países económicamente desarrollados, como a otros en fase muy incipiente de desarrollo. Que prácticamente todos los procesos son únicos en sí mismos, aunque existen algunos hilos conductores.

Del trabajo presentado por el profesor Andrés Rodríguez Pose como consecuencia de la investigación internacional realizada en los últimos años, se desprenden algunos datos agregados que son interesantes retener, sobre todo porque **desmitifican algunas suposiciones previas referidas a los impactos en términos de equidad y de crecimiento económico.** No es posible generalizar, porque la realidad económica y política previa al inicio de la descentralización política es un factor que incide de manera importante en los resultados. Al parecer, el impacto de estos procesos no suele ser muy significativo, lo que confirma una intuición previa de los miembros del Observatorio, en el sentido que otros procesos que se han producido de manera simultánea a la descentralización política, como son la globalización económica y la cesión o usurpación de soberanía de los estados por parte de los mercados, parece tener un impacto mayor que el de la descentralización política.

En el caso español aparecen elementos que apuntan a una **incidencia positiva, aunque moderada en términos de mayor equidad**. Y, en cambio, una incidencia prácticamente nula, y en todo caso no positiva, en términos de crecimiento económico.

Estas observaciones son las que nos han llevado a que, al analizar la realidad española, hayamos tenido un especial interés en conocer cuál ha sido el impacto que la economía y los mercados globalizados han tenido en la distribución primaria de la renta –la que se mide antes de la acción de las políticas desarrolladas por los poderes públicos-. También hemos analizado la evolución de nuestro sistema fiscal y su capacidad o no de reducir las desigualdades primarias en la distribución de la renta. Y, en último lugar, hemos abordado el impacto que en este terreno han podido tener los sucesivos sistemas de financiación autonómica.

HIPÓTESIS DE TRABAJO. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.

En el transcurso de los trabajos del Observatorio se ha ido configurando una hipótesis de trabajo a partir de los análisis sectoriales presentados por cada uno de los miembros del observatorio, que nos ha permitido profundizar en nuestras reflexiones y propuestas.

En el período de **30 años que analizamos**, constatamos que se han producido de manera simultánea los siguientes procesos:

1. La evolución económica en un contexto de fuertes cambios e innovaciones productivas, ha provocado que en el terreno de la distribución de la renta entre sus diversos componentes, **los salarios y las rentas derivados del mismo hayan visto reducida su participación proporcional en la renta nacional**.
2. Al mismo tiempo que los procesos de descentralización productiva y el paradigma social de la externalización de riesgos, han generado dinámicas de segmentación, que han incrementado significativamente las diferencias de renta y de las desigualdades primarias entre los trabajadores. Especialmente significativo ha sido este proceso en el último período de crecimiento de 15 años, donde, al parecer, las desigualdades primarias en la distribución de la renta se han incrementado.
3. **Las políticas fiscales**, que han jugado un importante papel en la reducción de las desigualdades primarias durante la primera etapa del período (hasta los primeros años de la década de los noventa), **parece que han perdido su capacidad de redistribuir progresivamente la renta, y reducir las desigualdades a partir de mediados de los años 90 del siglo pasado**.
4. Entre los factores detectados que pueden explicar **la detención de este proceso, están las reformas fiscales** llevadas a cabo a partir de esas fechas. Y, en paralelo, el desarrollo de algunas políticas de gasto público, que **no han fijado como referencia para el acceso a ellas por parte de los ciudadanos el nivel de renta de los beneficiarios**.
5. Mientras, otras políticas sociales de naturaleza asistencial ante situaciones de pobreza **no garantizan su acceso equitativo a todos los ciudadanos**, en la medida que se han desarrollado en el ámbito de las CCAA o de las Administraciones Locales.

6. El modelo de financiación de las Administraciones Públicas ha vivido un **fuerte proceso de descentralización, primero en los gastos y después en los ingresos**. Un proceso que sitúa a España entre los países con un mayor grado de descentralización en el gasto público, especialmente en los niveles de administración intermedia (CCAA), no así en las Administraciones Locales, que se mantienen en relación al gasto público social con una bajísima participación, en términos comparativos, con otros países descentralizados. Este proceso de descentralización ha tenido su fuerte impacto en los índices de gasto “per cápita” entre CCAA, apareciendo **fuertes diferencias, especialmente entre las Comunidades Forales y las de Régimen Común, y también en el interno de éstas últimas**. Una diferencia en el volumen de gasto per cápita entre CCAA, que no tiene necesariamente relación con el PIB de cada CCAA (ni en términos agregados, ni per cápita) y que más bien se dibuja en el sentido contrario, es decir, en el de la **redistribución a favor de las CCAA con un PIB menor**.
7. Esta distribución de recursos, junto con la incidencia de los Fondos estructurales de la Unión Europea, ha producido una **reducción significativa de las diferencias agregadas entre CCAA, y un acercamiento en sus niveles de renta. Pero de momento no consta que este acercamiento en los niveles de renta de las CCAA haya tenido un impacto de igualdad, de acercamiento de rentas entre los ciudadanos de las CCAA**; ni tan siquiera entre las que han mejorado de manera significativa su posición relativa en el reparto de la renta. Éste podría ser uno de los elementos en los que podríamos profundizar. Cómo conviven procesos de reducción de las desigualdades territoriales entre CCAA, con el mantenimiento, y en algunos casos empeoramiento, de las diferencias entre personas, tanto a nivel agregado de toda España, como en cada una de sus CCAA.
8. En este sentido, sería interesante analizar **en qué medida la orientación de las políticas adoptadas por las CCAA en el uso de su autonomía fiscal, ha contribuido a la reducción de sus desigualdades personales, o bien las ha agravado**, como también parece haber sucedido con las políticas fiscales responsabilidad de la Administración Central del Estado.

Y en qué medida **ha podido pasar alguna cosa parecida en relación a la orientación de las políticas de gasto público de las CCAA y las Administraciones Locales**.

9. En relación a las principales **políticas de gasto, se detecta una ampliación significativa de las prestaciones y su universalidad** en el acceso a todas ellas. Tanto en lo que se refiere a las prestaciones económicas contributivas, que en una parte muy mayoritaria continúan siendo responsabilidad de la Administración Central del Estado o de Administraciones Institucionales de ámbito estatal, como en aquellas prestaciones referidas a derechos fundamentales -como la educación o la salud-, que mantienen una configuración en su acceso homogénea para toda España, pero, en cambio, la gestión de su prestación ha sido transferida, y en algunas ocasiones privatizada.

En este ámbito de las políticas sociales transferidas a las CCAA, se detecta que el volumen de recursos per cápita destinados a Educación y a Salud son muy desiguales entre CCAA. Y las diferencias en el gasto “per cápita” en Educación y Salud **no necesariamente tienen que ver ni con la riqueza relativa de cada CCAA, ni con los ingresos “per cápita” que perciben**, y parecen estar más referidas a opciones políticas en la distribución del gasto por parte de cada CCAA.

MERCADO DE TRABAJO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Una de las características de estos últimos años ha sido la de los cambios que han llegado de la mano de las innovaciones tecnológicas, y de las posibilidades que ello ha generado en relación a nuevas formas de organización de la producción de bienes y servicios, y a la aparición de un nuevo paradigma social construido sobre la externalización de riesgos y costes a terceros.

Los importantes incrementos de productividad a nivel global, conviven con estos procesos de externalización de costes y riesgos, que en su vertiente de producción de bienes y servicios ha provocado una fuerte segmentación en el mercado de trabajo, con la consiguiente incidencia que ello ha tenido en el terreno de la distribución primaria de la renta.

Baste recordar en este sentido, la evolución que ha seguido la participación de los asalariados en relación al PIB y su tendencia a una menor participación en la renta nacional. También las desigualdades internas referidas a factores como el sexo, la edad, la formación, el lugar de nacimiento o incluso el tamaño de la empresa.

En un reciente trabajo de **Ignacio Álvarez Peralta, del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid**, para la Fundación 1º de mayo, aparecen algunos datos que pueden sucintamente recordarnos cuál ha sido la evolución de estos parámetros.

Así, **los salarios han pasado de una participación del 62% en la renta nacional** a comienzos de los años 60 del siglo pasado, a un punto álgido del 68% en la segunda mitad de los años 70, hasta descender a niveles por debajo del **55% en el último período de gran crecimiento**. Sin duda, en ello ha tenido que ver la manera en que se ha distribuido en el último período –el de la década prodigiosa– la riqueza generada.

En el período 1995-2007, un 44,7% de crecimiento acumulado del PIB “per cápita” ha ido acompañado de un incremento de productividad del 5,3%, mientras el salario medio por empleado sólo ha tenido un incremento acumulado en términos reales del 1,9%. A ello no debe ser ajeno que el volumen de personas ocupadas haya crecido en un 66% durante el mismo período.

En contraposición, la tasa bruta de explotación (excedente empresarial bruto en proporción a la facturación) ha evolucionado en España en porcentajes anuales siempre cercanos al 10%, que en términos comparativos es de las más altas de la UE-15.

No debe ser ajena a estos procesos la manera en que se ha producido el crecimiento del empleo en España durante estos años, con una fuerte presencia de los procesos de externalización productiva, que han propiciado la profundización de los diferenciales de renta entre los propios trabajadores, en función de su ubicación central o periférica en el tejido productivo.

POLÍTICAS FISCALES Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Otra de las características dominantes de este período ha sido la tendencia compartida con una buena parte de los Estados desarrollados, con importantes estados del bienestar, en la evolución de sus sistemas fiscales.

La evidencia de que la globalización reducía el margen de maniobra de los Estados nacionales para elaborar su propia política fiscal en relación a los hechos imponderables que, como el capital, han adquirido una gran capacidad de movilidad, ha llevado a estos Estados Nacionales a reconsiderar todas sus políticas fiscales. Ello ha tenido **consecuencias nítidas y negativas en el terreno de la suficiencia y en el de su función social de redistribución de la renta.**

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPAÑA.

En el trabajo de Luis Ayala, de la Universidad Rey Juan Carlos, que hemos tenido la oportunidad de conocer, aparecen con bastante nitidez los diferentes períodos de la historia reciente de España en relación a la evolución en la distribución de la renta. Es una evidencia que se constata también en los trabajos realizados por Jesús Ruiz-Huerta Carbonell durante estos años, y que fueron presentados en las primeras Jornadas del Observatorio.

Existe un consenso en el análisis de las principales tendencias de nuestro sistema fiscal en los últimos decenios. Estos son los elementos más significativos que cita Luis Ayala en su trabajo.

Para fechas anteriores a los 70, “la concentración de la propiedad de la tierra y el capital, y el asentamiento de un modelo de crecimiento basado en bajos costes salariales, fueron algunos de los factores destacados en la explicación de las dificultades para que la desigualdad disminuyera”.

En **la década siguiente a los años 70**, la crisis económica no supuso, paradójicamente, una modificación sustancial del patrón redistributivo en España. Con todo, se produjo cierta caída del porcentaje de renta acumulada en la decila más rica, y una moderada ganancia de la participación en el total de las decilas con menor renta.

La atenuación de los efectos de la crisis sobre la desigualdad se debió a los cambios en las políticas públicas... Los aumentos del gasto social fueron de los más elevados de las últimas cuatro décadas y estuvieron acompañados por importantes transformaciones del sistema tributario, diseñadas, entre otras razones, con el objetivo de aumentar su progresividad.

Para **la década de los años ochenta**, la gran mayoría de los estudios coinciden en una misma valoración, la de **reducción inequívoca de la desigualdad en la distribución de la renta en España.**

Los cambios en la distribución de la renta **desde comienzos de los años 90 son menos conocidos por la falta de bases de datos** que permitan analizar en detalle la evolución en la distribución de la renta.

A pesar de estas dificultades generadas por la falta de bases de datos disponibles, se constata que:

- Los resultados de la explotación de las Encuestas Continuas correspondientes a 1990 y 1995, ofrecen un panorama del proceso distributivo muy distinto al de la década anterior. De tal manera que **se habría frenado en los años noventa la trayectoria de reducción de la desigualdad, prologada durante más de veinte años**, repitiéndose tardíamente en España la quiebra del patrón distributivo que previamente habían registrado varios países de la OCDE.

- El panorama sobre lo sucedido desde mediados de los años noventa es menos conocido. Pero de la reconstrucción de los indicadores parece desprenderse que **en el período que va desde comienzos de los años 90, hasta la mitad de la primera década del año 2000, la desigualdad no disminuyó**, a pesar de la intensidad del crecimiento económico y del empleo, quebrándose así la tendencia a la reducción de la desigualdad vivida durante dos décadas, de 1973 a 1991.
- Y, como consecuencia de ello, también la interrupción del proceso de convergencia en los niveles medios de igualdad con la UE. Así, el índice de Gini se sitúa en el 0,33 para España y el 0,29 para el promedio de la UE-15, y lo mismo sucede con los **índices de pobreza relativa, que para España son del 19%, y para la UE-15 del 15%**.

En este proceso de detención en la reducción de la desigualdad, Luis Ayala nos ofrece en su trabajo diferentes hipótesis complementarias como factores que han incidido en ello:

- De un lado, **la reducción en términos relativos del gasto social en el período de crecimiento económico**, que ha pasado del punto álgido del 24,4%, a situarse por debajo del 20%, mientras los datos promedio de la UE se mantienen en torno al 29% del PIB.
- De otro, la evolución de la **imposición directa, que desde finales de los años 80 parece haber detenido su capacidad para redistribuir la renta**, como consecuencia de las reformas fiscales adoptadas.
- **La fuerte fragmentación en el sistema de prestaciones sociales**, en las condiciones de acceso y en el nivel de cobertura de las prestaciones. Fragmentación que responde al diferente tratamiento de los diferentes subsistemas, el contributivo y el asistencial, y dentro de cada uno de ellos.
- **La ausencia de un Sistema Nacional de Garantía de Ingresos.**
- Notables **disparidades en el nivel de cobertura** de los ciudadanos en las diferentes CCAA.

FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

A partir de las aportaciones realizadas por Nuria Bosch en relación al proceso de descentralización política del Estado, podemos apuntar algunos de los ejes más destacados de lo que ha supuesto la construcción del Estado autonómico.

- España es uno de los países con **una mayor descentralización del gasto dedicado a políticas de Bienestar Social**. Aunque esta descentralización no se produce en la misma proporción en todas las funciones sociales.
- En las **políticas de protección y promoción social, los niveles centrales de Gobierno mantienen un importante papel en el gasto social**. Sin duda, ello tiene que ver con las prestaciones económicas de la Seguridad Social, y con las prestaciones económicas vinculadas a políticas pasivas de empleo.
- En cambio, **el gasto en Sanidad y Enseñanza tiene el mayor nivel de descentralización**. El 91,5% en Salud, y 89,5 en educación a favor de las CCAA.

- **Un escaso peso en el gasto del Estado del Bienestar de las Administraciones Locales, el 13,1% del total del gasto público** de todas las administraciones. A pesar que muchas de las políticas asistenciales de atención a la pobreza se canalizan a través de las Administraciones Locales. Aunque las Administraciones Locales suelen dedicar a políticas sociales más recursos de los que disponen, y de los que les sería exigible en función de sus competencias.
- Y, como colofón, **España es**, entre los países con estructura descentralizada que se han comparado, donde el conjunto de las Administraciones Públicas **menos parte del gasto público total dedica a gastos del Estado del Bienestar**. Un 61,8% en España, frente a un 63,35 de Australia, un 65% de Suiza o Canadá, y un 71,1% de Alemania.

Si el análisis se lleva al **terreno comparativo entre CCAA**, constatamos, a partir de los datos del año 2005, unas tendencias muy nítidas.

- **Grandes diferencias en el global gasto público “per cápita”**. Así, el abanico es muy abierto entre:
 - Las CCAA que dedican más recursos por persona: 4.221,2 euros en el caso de Navarra, los 3.232,2 para Euskadi, los 3.216,2 para Cantabria.
 - Las CCAA que se encuentran en la banda baja del gasto social por persona. 2.381 euros en el caso de Madrid, los 2.321 del País Valencià, o los 2.409,3 de Murcia.
- **El gasto social por persona no siempre está relacionado con los recursos obtenidos por la financiación autonómica**. Sobre base 100 para el conjunto de las CCAA de régimen común nos encontramos que:
 - **Extremadura recibe un 123,9%** sobre la media de financiación por persona, mientras **su gasto social es de un 114,8%**.
 - **Cantabria recibe el 117,3%** y en cambio su gasto social se sitúa en el **108,5%**.
 - En un sentido contrario, **Baleares** recibe una financiación del **82,4% sobre la media**, mientras su **gasto social es del 94,8%**.
 - **Madrid recibe el 87,3%**, y su gasto social por persona es el **94,5% sobre la media** de CCAA de régimen común.
- Si estos datos se relacionan con el PIB “per cápita” de cada CCAA, en términos comparativos con la media, también se constata que **las CCAA con un menor PIB por persona reciben un porcentaje de financiación superior a la media**.
Y al contrario, **las de mayor índice de PIB por persona reciben un menor volumen de ingresos “per cápita”**.

Y también se comprueba que no existe relación –más bien al contrario– entre “renta per cápita” de la Comunidad Autónoma y volumen de gasto social por persona.

Hay un análisis que de momento no hemos podido realizar en el seno del Observatorio –por falta de datos disponibles–, y que resulta imprescindible para analizar el **impacto que está teniendo el proceso de reequilibrio territorial de los recursos del sistema de financiación en la redistribución personal de la renta dentro de cada CCAA**.

Se trata de analizar en qué medida el proceso de redistribución territorial que se ha

realizado en los ingresos de las CCAA, y en los gastos sociales en beneficio de las CCAA con menores niveles de renta, **ha tenido alguna consecuencia positiva en términos de igualdad en el interior de cada CCAA y en el conjunto de España.** Y, en paralelo, el impacto que en términos de distribución de la renta puede haberse producido en aquellas CCAA que, a partir de su mayor nivel de renta, transfieren recursos en beneficio de las CCAA con menor nivel de renta.

Por último, y en este apartado sería bueno constatar las dificultades para acceder a un mejor conocimiento en todo aquello que afecta a las Administraciones Locales, tanto en su vertiente de ingresos y financiación, como en la de gastos sociales.

Aunque no hemos entrado en profundidad en las políticas de gasto, aspecto éste que vamos abordar en una segunda fase de funcionamiento del Observatorio, disponemos de una primera aproximación.

POLÍTICAS SANITARIAS.

De las diferentes aportaciones realizadas por Marciano Sánchez Bayle y Rosa Urbanos en las reflexiones preliminares que nos han aportado, pueden destacarse las siguientes líneas de reflexión:

- Disponemos de los Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud que, oportunamente seleccionados, nos pueden **aportar más información en relación a los Servicios Autonómicos de Salud.**
- En estos momentos disponemos de evidencias iniciales en relación a cómo **evolucionan los indicadores de accesibilidad y calidad en términos de igualdad.** En aproximadamente la mitad de estos indicadores aparecen indicios de incremento de las desigualdades, y en la otra mitad parece que las desigualdades se han reducido.
- Estos son datos sobre aumento o reducción de las desigualdades en el acceso y la calidad de los servicios, sobre los que habrá que continuar trabajando con un objetivo claro: deslindar qué **tipos de desigualdad afectan a la equidad básica en el acceso al derecho a la Salud, y cuáles no afectan de manera significativa.** Al tiempo que nos pueden permitir identificar cómo inciden las prácticas médicas en relación a las prestaciones sanitarias -especialmente cuando se trata de prestaciones en las que intervienen dispositivos de alta tecnología-.
- Un Sistema Nacional de Salud con un grado tan importante de descentralización en la gestión, **requiere de instrumentos institucionales** que no dependen ni única, ni principalmente, del ejercicio de las funciones propias de la Administración Central del Estado. Al contrario, en buena parte, requieren de la **articulación de mecanismos concretos de cooperación entre todos los niveles de la Administración.** Comenzando por la mejora en el establecimiento de los indicadores compartidos, pasando por la fijación de objetivos comunes para todas las CCAA, y terminando por el establecimiento de procesos y mecanismos de evaluación de las políticas compartidos voluntariamente por las CCAA.
- Se detecta en el ámbito de la Salud una tendencia común al conjunto del Estado del Bienestar y las Políticas Fiscales. **Un incremento de la percepción ciudadana de que los riesgos asociados a la descentralización son mucho**

mayores que las ventajas que de ello recibe la ciudadanía. Y ello a pesar de la significativa innovación y modernización del sector sanitario, que ha posibilitado la descentralización política, y de la valoración, en general positiva, que tiene la ciudadanía sobre el Sistema Nacional de Salud.

- En este sentido, **es curioso constatar la escasa percepción de desigualdad que la ciudadanía imputa al funcionamiento de la economía o a la política fiscal**, y la importancia que, en cambio, le otorga en el avance de la desigualdad a la descentralización política.

EDUCACIÓN

En las aportaciones que nos ha trasladado Miguel Ángel Alegre, aparece una reflexión en torno a la necesidad de analizar de manera integrada las tres esferas institucionales básicas que soportan las estructuras de provisión de los sistemas de Bienestar: Estado, Mercado y Familia.

Puede que éste sea un enfoque que debemos utilizar no sólo para el ámbito educativo, donde la interrelación entre mercado y Estado es evidente, como lo es el papel que juega la familia. Baste comprobar cómo en algunas CCAA –entre ellas de manera significativa Cataluña, a partir de la aprobación de la Ley de Educación de Cataluña– se ha consolidado un modelo de copago del coste de la enseñanza en su etapa obligatoria, por la vía de legalizar de facto las aportaciones “voluntarias” de las familias en los centros educativos concertados.

En este sentido, se ha suscitado la conveniencia que **en el análisis del conjunto de las políticas de gasto social se incorporen estas tres variables: Estado, Mercado y Familia.**

En el transcurso de las reflexiones hemos podido disponer de los trabajos aportados por el Observatorio *social* de la Educación de la Fundación 1º de Mayo.

A pesar de que las reflexiones se refieren a datos que sólo llegan hasta el año 2004, ello no es óbice para confirmar la existencia de algunas tendencias de fondo que parecen muy consolidadas en relación a los indicadores de equidad e igualdad en relación a la educación.

Así, se confirma que, en general, las diferencias entre CCAA –también entre sectores sociales– en todos los parámetros educativos son muy importantes, pero que en algunos casos se han reducido de manera significativa a partir del proceso de descentralización política del Estado, y la transferencia a las CCAA de las competencias educativas.

Ello se ha producido en el nivel de las **tasas de escolarización de las etapas no obligatorias.** El gran diferencial existente a comienzos de los 90 del siglo pasado en la etapa de 3 a 5 años, y que afectaba especialmente a Andalucía, Canarias, Murcia y el País Valencià, se ha reducido significativamente en los primeros años de este siglo. Algo parecido ha sucedido con la etapa de secundaria postobligatoria. Todo apunta que las CCAA que partían de peor posición inicial, han debido hacer un mayor esfuerzo en la universalización de la escolarización. El resultado ha sido un claro avance en la convergencia entre CCAA.

Para avanzar en este proceso de convergencia, **ha sido clave el modelo de financiación autonómica**, como también hemos comprobado en otros ámbitos. Así, las diferencias de PIB “per cápita” entre CCAA no sólo no se han trasladado al gasto educativo, sino que se han invertido. Con datos de los años 2002-2004 se comprueba que, mientras el PIB “per cápita” de Madrid es casi el doble que el de Extremadura, ésta Comunidad dedica a gasto público educativo el 6,4% de su PIB, mientras Madrid se queda en el 2,8% del suyo –para una media estatal del 4%-.

A pesar de este proceso de convergencia territorial en el gasto público educativo, **las diferencias en términos de gasto por alumno continúan siendo muy importantes**. Con datos del año 2002, el País Vasco –sistema de financiación foral– dedicaba 5.515 euros por alumno, mientras Andalucía –financiación de régimen común– sólo 2.412 euros por alumno; estando la media estatal en 2.973 euros, y la CCAA de régimen común con más gasto por alumno, Asturias, con 3.704 euros.

Las diferencias en el gasto y en el esfuerzo educativo se dan en mayor proporción cuando se analizan las diferentes redes educativas –pública, privada concertada y concertada-.

Los porcentajes de implantación de la red privada concertada van del 51,2% en el País Vasco, al 11,9% en Canarias –para una media estatal del 25,5%-, existiendo una relación directa entre el PIB “per cápita” de cada Comunidad Autónoma, y el nivel de implantación de la educación concertada.

Ello tiene también su repercusión en la selección del alumnado en función del nivel socioeconómico –clase, lugar de origen, inmigración-, o necesidades educativas del alumnado.

En la educación pública, el 88% del alumnado se encuentra en entornos familiares de nivel bajo y medio, mientras que en la educación **privada concertada el 74% de alumnos escolarizados se concentran en familias de niveles medio y alto**.

En la escolarización de hijos de personas inmigrantes, la red pública, que escolariza una media del 67,5% de la población, concentra el 81% de los hijos de familias inmigrantes –el 89% si se trata de familias originarias de África-.

En relación a la escolarización de los **alumnos con necesidades educativas, los centros públicos**, que agrupan algo más de dos tercios de la escolarización global, se hacen cargo del **81,6% de los alumnos con necesidades educativas especiales**. Parece pues que **las diferencias, los elementos de desigualdad y de falta de equidad, se producen especialmente en clave social**.

En relación a **algunos indicadores de cualidad**, nos encontramos que la **tasa de idoneidad presenta diferencias importantes**. De manera que, aunque, en general, todas las CCAA hayan mejorado, continúan existiendo grandes diferencias que incluso pueden haberse ensanchado. Con datos del curso 2001-2002 se detecta una tasa de idoneidad del 53% en Baleares, y de un 82,9% en Cataluña –para una media estatal del 62,1%-.

En iguales términos se comporta la **tasa de abandono educativo temprano** que, aunque se ha reducido en los diez años que van desde el 1992 al 2002, continúa teniendo importantes diferencias entre CCAA: el 37,3% para Extremadura –y niveles similares en Baleares, Castilla la Mancha y Andalucía- y, en el otro extremo, el 12% del País Vasco.

Parece necesario profundizar en el análisis de, hasta qué punto los esfuerzos realizados por algunas CCAA para avanzar en objetivos cuantitativos, como la universalización en el acceso, han podido mermar la capacidad para avanzar en términos cualitativos. También en qué medida incide el gasto público “per cápita” -que no siempre sigue las mismas pautas de ordenación entre CCAA del gasto educativo global en relación al PIB de cada Comunidad Autónoma- en los resultados educativos a nivel territorial; y también la incidencia que puedan tener las diferencias sociales en el acceso a la educación y a las diferentes redes educativas. Aunque es posible que algunos de los factores que puedan explicar estas diferencias los encontremos fuera del sistema educativo, en las diferencias sociales entre clases, aunque después se expresen en términos agregados a nivel territorial entre CCAA.

INDICADORES DE EQUIDAD Y EFICIENCIA

Con la idea puesta en el carácter estable y dinámico del Observatorio, nos hemos marcado el objetivo de elaborar y poner a disposición una serie de indicadores que permitan analizar el impacto dinámico que el proceso de descentralización política del estado esta teniendo en el terreno de la equidad en el acceso a derechos y prestaciones, también en la eficacia en el uso de los recursos públicos.

De momento no podemos ofrecer resultados fehacientes. Sobre todo por dos grandes razones: la primera, por la falta de datos de calidad; la segunda, por la dificultad de aislar el proceso de descentralización política del resto de procesos que, antes comentábamos, se habían producido de manera coetánea y simultánea en el tiempo.

España es un país con un importante déficit histórico en relación a las bases de datos que permitan analizar en el medio y largo plazo la evolución de los parámetros de nuestro interés.

A esta insuficiencia tradicional se añaden otros factores que han incrementado las dificultades.

De un lado, **algunos apagones informativos**, especialmente en materia fiscal, fruto de decisiones más que dudosas, como la decisión de dejar de elaborar durante algunos años la Encuesta de Presupuestos Familiares Básica.

De otro, la **falta de datos armonizados** en relación a algunas de las políticas sociales propias del Estado Social. La manera extraordinariamente tacticista con la que se han producido algunos de los procesos de transferencia de competencias a las CCAA, sin la existencia de un proyecto social y político compartido, ha agravado las carencias de las bases de datos. Especialmente por la **escasa cultura de cooperación entre los poderes públicos**, y un mayor grado de desconocimiento de la realidad de las administraciones locales. Éstas son algunas de las razones que explican la falta de información cualitativa suficiente.

Especialmente significativo es **la falta de datos en el terreno de las políticas públicas asistenciales, en el terreno de la pobreza, la exclusión social, o el amplio espacio de los Servicios Sociales**. Una carencia que, sin duda, se complica como consecuencia de la dispersión de Administraciones que intervienen en estos ámbitos.

Ésta es, de entrada, una de las primeras consideraciones en el terreno de la eficiencia.

Cualquier proceso de descentralización política del Estado debe ir acompañado de un Pacto que garantice la creación de espacios y mecanismos comunes y bases de datos que permitan la armonización en el análisis de la realidad. Sin estos mecanismos, la eficiencia en la gestión de las políticas públicas se resiente, al no permitir ni tan siquiera un seguimiento de sus efectos, en relación a los objetivos sociales planteados.