



Parlamento europeo

Los sistemas de bienestar de la UE y los retos de la pobreza y la desigualdad

(Versión traducida por la Secretaría de Políticas Europeas de UGT)



ESTUDIO



EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

Autores: Nora Milotay, Eamonn Noonan (editors), Denise Chircop, Klaus Müller, Cecilia Navarra, Magdalena Pasikowska-Schnass

PE 698.916 – Octubre 2022

ES

Los sistemas de bienestar de la UE y los retos de la pobreza y la desigualdad

Este estudio examina cómo las políticas contemporáneas del Estado del bienestar abordan las cuestiones de la desigualdad y la pobreza tanto entre los Estados miembros de la UE como dentro de ellos. Combina análisis cuantitativos y cualitativos para mostrar los fuertes vínculos entre desigualdad y pobreza, no sólo en términos estadísticos, sino también en términos de distribución de la riqueza, movilidad intergeneracional y dinámica del mercado laboral. Los estados de bienestar se analizan de forma multidimensional, abarcando las políticas tradicionales del estado de bienestar en materia de protección social, mercados laborales y sanidad, así como las políticas en materia de educación y cultura. Estas dos últimas son también políticas públicas que tienen el potencial de mitigar el riesgo social y la marginación, un objetivo clave de las políticas del Estado del bienestar. El estudio señala los vínculos entre las políticas del Estado del bienestar y las estrategias económicas, e investiga el impacto directo e indirecto de las políticas de la UE. Muestra la convergencia en algunos ámbitos, como la disminución de los niveles de pobreza y unas políticas más predistributivas en los Estados miembros, pero también pone de manifiesto la persistencia de desigualdades y una gran dependencia de la trayectoria, es decir, el impacto continuado de las tradiciones e instituciones históricas. El estudio concluye con cuatro escenarios para el futuro de los Estados de bienestar de la UE, que arrojan luz sobre la amplia gama de posibles opciones políticas tanto a nivel nacional como de la UE.

AUTORES

Nora Milotay y Eamonn Noonan (coordinadores del proyecto)

Nora Milotay – Resumen ejecutivo y capítulos 1 y 4

Denise Chircop – Capítulo 6

Cecilia Navarra y Klaus Müller – Capítulos 2 y 3

Eamonn Noonan – Capítulos 5 y 8

Magdalena Pasikowska-Schnass – Capítulo 7

Gráficos: Eulalia Claros y Samy Chahri

Este documento ha sido elaborado por la Dirección General de Servicios de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) de la Secretaría General del Parlamento Europeo.

Para ponerse en contacto con los autores, envíe un correo electrónico a: eprs@ep.europa.eu

Para ponerse en contacto con el editor, envíe un correo electrónico a: eprs@ep.europa.eu

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: EN

Traducciones: DE, FR

Manuscrito terminado en septiembre de 2022.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD Y DERECHOS DE AUTOR

El presente documento se ha elaborado para los diputados y el personal del Parlamento Europeo y va dirigido a ellos como material de referencia para ayudarles en su labor parlamentaria. El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de su(s) autor(es) y las opiniones expresadas en el mismo no deben considerarse representativas de la posición oficial del Parlamento.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, siempre que se cite la fuente y se informe previamente al Parlamento Europeo y se le envíe una copia.

Bruselas © Unión Europea, 2022.

Créditos de las fotos: © Hurca! / Adobe Stock.

PE 698.916

ISBN: 978-92-846-9815-8

DOI: 10.2861/378738

CAT: QA-04-22-101-EN-N

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

Resumen ejecutivo

Este estudio pretende contribuir al debate sobre la modernización de los Estados de bienestar en toda la Unión Europea (UE) en el contexto de las transiciones ecológica y digital y de los debates sobre el futuro de Europa.

El punto de partida es un análisis de datos clave sobre el complejo y a veces empeorado panorama de las desigualdades y la pobreza. A continuación, el estudio examina cómo se abordan en Europa las desigualdades -incluida una de sus peores consecuencias, la desventaja intergeneracional- en varios ámbitos políticos: protección social, sanidad, educación y arte y cultura.

Los Estados del bienestar creados en el siglo XX tenían como objetivo combatir las privaciones y garantizar la seguridad social y económica para todos. Ahora se enfrentan a cambios y retos importantes. El descenso de la desigualdad observado en Europa desde la Segunda Guerra Mundial se ha tambaleado en las últimas décadas del siglo XX. Los grupos de Estados miembros siguen caminos diferentes a la hora de abordar estos retos, según su historia y su configuración institucional.

El impacto de las políticas directas e indirectas de la UE en las políticas de los Estados miembros a lo largo de los años es variado.

Este estudio sigue una nueva dirección en la investigación comparada sobre el Estado del bienestar, que consiste en hacer hincapié en la naturaleza multidimensional de la política del Estado del bienestar. El concepto de Estado del bienestar no sólo implica políticas sociales, de mercado laboral y sanitarias, sino también educativas y culturales. Estas últimas también desempeñan un papel a la hora de mitigar los riesgos sociales, reducir la marginación y la desigualdad de ingresos y allanar el camino hacia la prosperidad para todos los miembros de la sociedad; como tales, pueden considerarse bienes públicos. El estudio contribuye a la discusión sobre los retos de la financiación de los Estados de bienestar y al debate sobre el desarrollo de la ciudadanía social en toda la UE, donde los derechos sociales son verdaderamente universales y no están necesariamente vinculados al empleo o al estatus de residencia. El estudio pone de relieve las interrelaciones entre las estrategias económicas y las políticas de bienestar. Las instituciones socioeconómicas, como las normas del mercado de productos, los sistemas financieros, la fijación de salarios, la educación y la protección social, contribuyen a determinar las políticas económicas y de bienestar. Así, los Estados de bienestar pueden redistribuir la renta mediante impuestos y transferencias, pero también tienen un papel en la predistribución, es decir, en el establecimiento de las condiciones previas para la distribución de la renta, la riqueza y otros recursos intangibles. Los sistemas de negociación colectiva, las políticas fiscales y la prestación de servicios, como la educación, pueden influir en la predistribución.

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

- En general, aunque existen importantes diferencias entre los Estados miembros, los 27 Estados miembros (UE-27) han avanzado en la lucha contra la privación material. Entre 2010 y 2019, el número de personas con privación material en la UE se redujo en 15 millones. Sin embargo, ha habido menos éxito en la lucha contra la pobreza de ingresos.
- La pobreza de ingresos es una medida de los ingresos en relación con la mediana de los ingresos de cada país y, por tanto, un indicador de desigualdad. En algunos países, la pobreza de ingresos aumentó sustancialmente; los ingresos en la parte inferior de la distribución no siguieron el ritmo del aumento de la renta mediana. Las desigualdades han aumentado desde la década de 1980-1990, lo que dificulta la propia lucha contra la pobreza.
- El gasto social es una importante fuente de ingresos para la población de la UE, y desempeña un papel que va más allá de la mitigación de la pobreza. Entre 2010 y 2018, el gasto social como porcentaje del producto interior bruto (PIB) disminuyó en 1,7 puntos porcentuales en la UE-27. Disminuyó en la mayoría de los países de la UE, principalmente debido a una caída en el gasto en prestaciones por desempleo. Al mismo tiempo, el gasto social per cápita aumentó a precios constantes (un 9 % entre 2010 y 2018).

- La dispersión del gasto social entre los países con mayor y menor gasto fue mayor en 2018 que en 2010. Esto indica una falta de convergencia al alza; el aumento en los países con un PIB significativamente más bajo no redujo las diferencias entre los Estados miembros. Ha habido tendencias comunes en algunas áreas, como el apoyo a las personas con discapacidad, una mayor inversión en políticas familiares y para las personas mayores, la individualización de la protección social y un mayor uso de políticas redistributivas. Aun así, parece prevalecer la dependencia de la trayectoria dentro de los sistemas del Estado del bienestar de los Estados miembros.
- Las transferencias sociales han permitido reducir la proporción de población en riesgo de pobreza en unos 10 puntos porcentuales en la UE27 (con importantes diferencias entre países).
- Las realidades socioeconómicas varían mucho en la UE. Esto dificulta el consenso sobre las medidas a escala de la UE. Es preciso abordar mejor las divisiones este-oeste y norte-sur dentro de la UE. La crisis del coronavirus ha dado un nuevo impulso a este antiguo reto.
- Los programas sociales forman parte de estrategias económicas y de crecimiento más amplias. Están estrechamente vinculados a las diferentes estructuras de los mercados laborales, incluidas las diferencias en las proporciones de empleos atípicos y los niveles de protección social entre los Estados miembros. Pueden influir tanto en la demanda como en la oferta de la economía, dependiendo de factores como el alcance de la fiscalidad progresiva, el acceso a la educación y la cultura, y la salud y la seguridad en el trabajo.
- Los servicios sanitarios son fundamentales para el bienestar, entre otras cosas por la persistencia de desigualdades en materia de salud, como demuestra, por ejemplo, la menor esperanza de vida entre los grupos desfavorecidos. Los retos actuales incluyen la necesidad de estrategias preventivas de epidemias y la adaptación a nuevas oportunidades y riesgos en ámbitos como la tecnología y el clima. Unas políticas acertadas pueden contribuir a mitigar las desigualdades sanitarias.
- La educación es un bien público que adopta la forma de una transferencia social en especie sin comprobación de recursos. Promete la igualdad de oportunidades a través de la alfabetización y la aritmética generalizadas. Sin embargo, las políticas educativas y su aplicación en contextos específicos pueden crear barreras en lugar de oportunidades. Por ejemplo, la combinación entre la estratificación social, principalmente en función de criterios socioeconómicos, y el uso de itinerarios educativos puede reforzar las divisiones socioeconómicas. Algunos sistemas escolares consiguen apoyar a los alumnos desfavorecidos mejor que otros, y esto se refleja en sus resultados.
- La educación puede desempeñar un importante papel en la reducción de la pobreza. Un aumento de una sola desviación típica en el gasto público en educación primaria se asocia a una reducción de unos 3,1 puntos porcentuales en la pobreza de los adultos.
- Las políticas culturales forman parte del Estado del bienestar, ya que las artes y la cultura pueden ayudar a las personas a convertirse en individuos autónomos y ciudadanos comprometidos; estas cualidades están asociadas a una mayor probabilidad de superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La privación cultural -falta de participación en el ecosistema de la cultura y de acceso al mismo- suele acompañar a otros determinantes socioeconómicos de la trayectoria vital de las personas, como la privación económica, las condiciones de vida deficientes o la discriminación.

El capítulo final ofrece cuatro escenarios arquetípicos para el futuro del Estado del bienestar. Los escenarios son formas útiles de promover la reflexión sobre el futuro. Invitan a considerar distintas posibilidades, recordándonos que hay varios futuros posibles, no sólo uno.

Contenido

1. Investigación sobre los Estados del bienestar de la UE	1
1.1. Antecedentes históricos	1
1.2. Tipologías del Estado del bienestar y su evolución	1
1.3. El papel de la UE: La europeización de los Estados del bienestar	3
1.4. Debates sobre el futuro	4
2. Los retos de la pobreza y su relación con las desigualdades en Europa	5
2.1. Dinámica de la pobreza en la UE	5
2.2. De la pobreza a la desigualdad y viceversa: Las interrelaciones	10
3. Tamaño del Estado del bienestar en la UE y sus repercusiones	18
3.1. El lado de los recursos: Breve descripción de la fiscalidad	18
3.2. El lado del gasto: El gasto social en la UE	20
4. Protección social	28
4.1. La cuestión	28
4.2. Políticas	31
4.3. Nuevas políticas y prácticas emergentes	33
5. La salud como dimensión del bienestar	36
5.1. Antecedentes	36
5.2. Políticas actuales	37
5.3. Nuevas prioridades y perspectivas	39
6. Educación	41
6.1. La cuestión	41
6.2. Política educativa actual de la UE	42
6.3. Nuevas políticas/directrices emergentes	45

7. Arte y cultura	48
7.1. Desigualdades en el acceso y la participación	48
7.2. Asuntos sociales	52
8. Perspectivas: Escenarios futuros para el Estado del bienestar	56
8.1. Declive: Subfinanciación crónica de la protección social	57
8.2. Continuidad: Saliendo del paso	59
8.3. Avance: Reactivar el motor de la cohesión	60
8.4. Transformación: Una protección social más fuerte y universal	61
8.5. Observaciones finales	63

Tabla de figuras

Figura 2.1 - Porcentaje de personas que viven en situación de privación material severa_____	7
Figura 2.2 – Porcentaje de personas que viven en hogares con baja intensidad de trabajo_____	8
Figura 2.3 – Tasa de riesgo de pobreza (pobreza de ingresos)_____	9
Figura 2.4 – Desigualdad en la UE: Proporción de adultos en la parte superior e inferior de la distribución de ingresos_____	12
Figura 2.5 – Correlación entre los indicadores de pobreza y desigualdad en la UE_____	13
Figura 2.6 – Porcentaje de niños "de cuello blanco" sin padres "de cuello blanco" en la UE_____	14
Figura 2.7 – Evolución de la tasa de actividad en algunos países europeos _____	15
Figura 2.8 – Tasa de pobreza activa_____	16
Figura 3.1 – Ingresos fiscales en países ricos seleccionados (% de la renta nacional), 1870-2010_	18
Figura 3.2 – Impuesto de sociedades en la UE, 2004-2019_____	19
Figura 3.3 – Evolución de algunos componentes de la renta disponible ajustada de los hogares_	20
Figura 3.4 – Gasto social en porcentaje del PIB _____	21
Figura 3.5 – Evolución del gasto social (euros constantes de 2010) per cápita, 2010-2019_____	22
Figura 3.6 – Estructura por edades de los ciudadanos móviles de la UE frente a los nacionales, agregado UE27, 2020_____	24
Figura 3.7 – Prestaciones de protección social en metálico y en especie, 2019_____	25
Figura 3.8 – Tasa de riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales, 2020_____	25
Figura 3.9 – Contribución de las transferencias sociales a la renta media equivalente, 2020_____	26
Figura 4.1 – Tasa de empleo temporal, 2020 _____	29
Figura 4.2 – Tasa de autoempleo, 2020 _____	30
Figura 4.3 – Estimación de los resultados del Gobierno: de -2,5 débil a 2,5 fuerte_____	32
Figura 6.1 – Matriculaciones en educación y atención a la primera infancia de niños a partir de 3 años (% de variación entre 2014 y 2019)_____	43
Figura 6.2 – Jóvenes (entre 18 y 24 años) que abandonan los estudios antes de finalizarlos_____	44
Figura 6.3 – Adultos (entre 25 y 64 años) que participan en actividades de formación _____	45
Figura 7.1 – Gasto público en servicios culturales _____	49
Figura 7.2 – Gasto de los hogares en cultura por cuantiles de renta (relación con el gasto medio), 2015 _____	50
Figura 7.3 – Porcentaje de personas que han asistido a un acto cultural (cine, museo o espectáculo en directo), 2015 _____	51
Figura 7.4 – Espacios culturales disponibles e índice de frecuentación en las principales ciudades europeas_____	53
Figura 8.1 – Cuatro escenarios para el Estado del bienestar_____	58

1. Investigación sobre los Estados del bienestar de la UE

1.1. Antecedentes históricos

Históricamente, los Estados de bienestar se diseñaron para compensar los riesgos sociales, reducir la marginación social y la desigualdad de ingresos y garantizar la prosperidad de todos los miembros de la sociedad.¹ En este contexto, en 1952, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) codificó² las políticas que garantizaban los derechos de seguridad social, que abarcaban nueve ámbitos: asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes laborales, familia, maternidad, invalidez y viudedad. Así pues, se basaba principalmente en los riesgos sociales históricos, pero también indicaba que nuevos riesgos sociales estaban en camino. La historia de los Estados de bienestar europeos es, en efecto, una historia de objetivos e instrumentos cambiantes, debido a los cambios demográficos, los modelos familiares, las transformaciones financieras y económicas, las crisis, etc. Sin embargo, al considerar sus principales funciones en términos de legislación, prestación y financiación, los Estados de bienestar descansan sobre tres pilares: el Estado, el mercado y los ciudadanos.³

Todos los paradigmas se basan en una determinada noción de justicia social: necesidades (centrada en el mantenimiento basado en los recursos), mérito (centrada en el seguro) o igualdad (centrada en los servicios universales, la renta básica incondicional, etc.).

1.2. Tipologías del Estado del bienestar y su evolución

Las tipologías de los Estados de bienestar intentan crear grupos de diferentes regímenes de bienestar según distintos criterios. Las tipologías son importantes para abordar la cuestión de la dependencia y la convergencia.⁴

En la década de 1990, Esping Andersen⁵ agrupó los Estados de bienestar europeos según tres criterios iniciales: la desmercantilización (es decir, reducir la dependencia del mercado); la estratificación social (es decir, el papel del Estado de bienestar en el mantenimiento o la eliminación de la estratificación social); y la combinación de lo público y lo privado (es decir, el papel relativo del Estado, la familia y el mercado en la provisión de bienestar). Posteriormente se añadieron otros criterios, como el desfamiliarismo, el universalismo y la mercantilización. Las categorías definidas fueron liberal, conservador corporativista y socialdemócrata; así como la posteriormente definida Europa meridional y Europa central y oriental o régimen postsocialista.⁶ Tradicionalmente, los Estados de bienestar liberales se caracterizan por una asistencia sujeta a la comprobación de recursos, modestas transferencias universales o modestos planes de seguridad

¹ B. Greve, *Welfare and welfare state: central issues now and in the future*, Routledge, 2020.

² OIT, [Social security \(minimum standards\) Convention](#), 1952 (No 102).

³ W. Van Lancker, A. van den Heede, [Economic inequality and the welfare state](#), Centre for Sociological Research Working Paper Series, 2019-2.

⁴ A finales de los años 60, Richard Titmuss fue el primero en presentar un esquema de clasificación de los Estados de bienestar y distinguir los modelos de bienestar residual, de rendimiento industrial y redistributivo institucional. En los países con el modelo residual, se da prioridad a las familias y el Estado sólo interviene en casos extremos, cuando la propia familia ya no puede ocuparse de su bienestar. En el modelo de Estado del bienestar productivo, desempeñan un papel importante las instituciones de bienestar social que prestan apoyo en términos de rendimiento y productividad. El modelo de bienestar redistributivo institucional proporciona servicios sociales en función de las necesidades y busca la igualdad social. Véase: R. Titmuss, [What is Social Policy?](#), in: S. Leibfried, S. Mau, (eds), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction Volume I*, Edward Elgar Publishing, 2008.

⁵ G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, 1990.

⁶ Estas categorías son objeto de un amplio debate en la literatura comparada sobre el Estado del bienestar. Un resumen bastante reciente, que incluye a los países de Europa Central y Oriental, puede encontrarse en H. J. M. Fenger, [Welfare regimes in Central and Eastern Europe, Incorporating post-communist countries in welfare state typology](#), *Contemporary issues and ideas in social sciences*, 2007.

social. Las prestaciones atienden principalmente a una clientela de bajos ingresos, normalmente de clase trabajadora. En este tipo hay poca redistribución de los ingresos. El tipo conservador-corporativista se caracteriza por un nivel moderado de descomoditización. La influencia directa del Estado se limita a la concesión de prestaciones de mantenimiento de los ingresos relacionadas con la situación profesional. Tradicionalmente se desalienta la participación de las mujeres casadas en el mercado laboral, y el principio de subsidiariedad implica que el Estado sólo intervendrá cuando se agote la capacidad de la familia para mantener a sus miembros. En el tipo socialdemócrata, el nivel de descomoditización es alto. Las prestaciones universales, a menudo generosas y altamente redistributivas, proceden principalmente de la fiscalidad progresiva.

La investigación está aumentando en la identificación de subgrupos dentro de la categoría de países postsocialistas, como en los modelos de bienestar en, por ejemplo, Europa del Este (incluyendo Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía) y Europa Central (incluyendo Croacia, Chequia, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia). Sobre la base de los datos de 2014, las principales líneas divisorias entre los dos subgrupos fueron la desigualdad de ingresos, la proporción de contratos de trabajo temporales y la magnitud del gasto público. Tras examinar las diferencias entre los dos modelos considerados, se observa que los Estados con el modelo de bienestar de Europa Central son más avanzados y están más cerca del resto de Europa o de los Estados de bienestar de la "vieja Europa" que los países con el modelo de bienestar de Europa del Este. El modelo de Europa del Este incluye un mercado laboral rígido y discriminatorio y una menor capacidad financiera gubernamental para aplicar políticas sociales generosas.⁷ Otra agrupación de países postsocialistas se divide en el grupo de países de Visegrád⁸ por un lado, y los países bálticos y balcánicos, por otro. Esta distinción fue especialmente válida entre 2014 y 2016, momento a partir del cual estos países se han ido asemejando cada vez más al régimen continental, es decir, conservador-corporativista.⁹

Desde la crisis de 2008, se ha hecho hincapié en cuestionar esta tipología y en ver la convergencia entre las diferentes categorías de Estados de bienestar. Además, algunas de las nuevas teorías que analizan la transformación del Estado de bienestar en Europa después de 2008 van más allá de la idea de convergencia y sugieren incluir conceptos como "diversidad estructurada" y "más allá de la continuidad" a la hora de describir los cambios en el Estado de bienestar.¹⁰ La primera teoría hace gran hincapié en los diferentes marcos institucionales y sostiene que las respuestas políticas están fuertemente determinadas por las de los diferentes contextos políticos, sociales y económicos. La segunda sostiene que la dirección de la transformación no está dominada por los diferentes regímenes de bienestar u otros modelos, sino que es muy diversa, y puede observarse una convergencia en algunos ámbitos políticos entre los distintos países (por ejemplo, una mayor atención a la inversión social,¹¹ o la privatización o individualización de las políticas).

⁷ A. Lauzadyte-Tutliene, T. Balezantis, E. Goculenko, [Welfare State in Central and Eastern Europe](#), Economics and Sociology, 2018, 11(1), 100-123.

⁸ Los orígenes de esta alianza cultural y política de cuatro países de Europa Central y Oriental (Chequia, Hungría, Polonia y Eslovaquia) se remontan al siglo XIV, cuando los gobernantes bohemios, húngaros y polacos acordaron rutas comerciales comunes.

⁹ A. Orosz, [The emergence of East Central Europe in a welfare regime typology](#), Central and Eastern European Online Library, Volume 9, No 2, July-December 2019.

¹⁰ P. Taylor-Gooby, B. Leruth and H. Chung, (eds.), *After austerity: welfare state transformation in Europe after the great recession*, Oxford University Press, 2017

¹¹ La inversión social implica un cambio de mentalidad sobre lo que significa la política social y cómo debe aplicarse. Implica invertir en las personas a lo largo de toda la vida, para que todos y cada uno de los individuos puedan participar en la economía. Para alcanzar este objetivo, las políticas se adaptan a las circunstancias individualizadas y los servicios se prestan de forma integrada. La inversión social hace hincapié en las políticas públicas que "preparan" a los individuos, las familias y las sociedades para adaptarse a los retos, como los cambios en las pautas profesionales y las condiciones de trabajo, los nuevos riesgos sociales, el envejecimiento de la población y el cambio climático. Por lo tanto, el énfasis se pone en "capacitar" en lugar de "reparar" los daños causados, es decir, en la creación de empleo y la empleabilidad en lugar de la sustitución de ingresos: N. Morel, B. Palier and J. Palme, *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*, Policy, 2012; A. Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, 2013; J. Gingrich, Ben W. Ansell, *The Dynamics of Social Investment: Human Capital, Activation and Care*. In: P. Beramendi, S. Häusermann, H. Kitschelt and H. Kriesi (eds.), *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press, 2015, pp. 282-304.

1.3. El papel de la UE: La europeización de los Estados del bienestar

En general, la europeización puede entenderse como el impacto de la Unión Europea (UE) en los Estados miembros, ya que implica centrarse en el vínculo entre el desarrollo supranacional y el desarrollo del Estado de bienestar nacional. En principio, el impacto puede producirse en ambas direcciones, basándose en el desarrollo ascendente o descendente de ideas y políticas. El impacto de la europeización en un Estado de bienestar nacional puede ser directo o indirecto. Existen al menos tres formas diferentes de entender la europeización: el desarrollo de un nivel europeo de gobernanza; el proceso de impacto e influencia desde el nivel supranacional al nacional; los procesos centrados en el desarrollo de creencias y normas compartidas que luego podrían transferirse a los Estados nacionales, así como en una comprensión tanto ascendente como descendente.

Por centrarnos en algunos ejemplos, el método abierto de coordinación (MAC) es una forma indirecta de influir en los Estados de bienestar nacionales. La Unión Económica y Monetaria (UEM) y la integración gradual de las economías europeas pueden influir en los Estados de bienestar nacionales y puede afirmarse que se sitúan entre la influencia directa y la indirecta. Por ejemplo, el efecto puede ser directo, ya que las políticas fiscales restrictivas pueden estrechar el margen para el gasto y las políticas de bienestar. Al mismo tiempo, puede argumentarse que la libre circulación de bienes y servicios y el libre comercio, en igualdad de condiciones, pueden generar un mayor nivel general de bienestar a través del aumento de la renta agregada como consecuencia del libre comercio europeo. Una forma más directa, es cuando la UE acuerda una directiva en relación con cuestiones de bienestar. Sin embargo, esto es difícil de conseguir, dado que en la mayoría de los ámbitos se necesita unanimidad o mayoría cualificada para imponer una directiva.

La UE también puede actuar como agenda-setter e influir en la capacidad y elección de los Estados miembros en la prestación de servicios sociales en los modernos Estados del bienestar, influyendo así en los votantes de los distintos países. En este contexto, la UE influye definiendo la dirección de la política mediante el diseño de metas y objetivos (pero a veces los términos utilizados se interpretan de forma diferente en los distintos Estados miembros). También influye modificando los límites del papel del mercado y del Estado. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, al referirse a la libre circulación de bienes y servicios, ha modificado varios límites entre el Estado y el mercado. Un ejemplo es cuando el Tribunal llegó a la conclusión de que una persona tenía derecho a que se le reembolsara el coste de una operación de cadera, a pesar de que la operación había tenido lugar fuera de las fronteras físicas del entonces Estado miembro, el Reino Unido (RU), ya que de otro modo habría tardado demasiado en esperar el tratamiento dentro del RU (caso Watt).

La influencia de la UE puede distinguirse a su vez entre Derecho "duro" (como las directivas de la UE) y Derecho "blando"¹² -partes del Semestre Europeo, por ejemplo, el marco de gobernanza de la UE que permite a los Estados miembros coordinar sus políticas económicas.

Desde el año 2000, la UE ha aumentado su influencia en la protección social. La última iniciativa global en este campo, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, con sus veinte principios y derechos, debería servir de brújula para actualizar los mercados laborales y los Estados del bienestar a las realidades de la vida y el trabajo del siglo XXI. Algunas investigaciones afirman que la UE tiene una "política oculta del Estado del bienestar", ya que ha ido acumulando competencias en este ámbito desde el Tratado de Roma, tratando siempre de adaptarse a las necesidades cambiantes¹³. En los últimos años se ha observado un mayor impacto de la evolución supranacional debido también a la integración gradual de las economías europeas, lo que implica que una crisis económica en un país, especialmente en los países más grandes, también repercute en muchos otros países

¹² N. Milotay, [Social governance in the EU: Managing complex systems](#), EPRS, May 2020.

¹³ R. Cornelissen, F. de Wispaleare, Sixty years of European social security coordination, in: B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova and Ph. Pochet (eds.), [Social policy in the European Union:1999-2019; the long and winding road](#), ETUI-OSE, 2020.

de Europa. Una crisis financiera y las constantes dificultades, así como la crisis del coronavirus, tienen enormes repercusiones en los estados del bienestar de toda la UE.

El mayor reto lo plantean las diferencias entre los Estados miembros y las regiones de la UE en términos de prestación y financiación del bienestar, ya que están fuertemente vinculadas a sus respectivos contextos socioeconómicos.

1.4. Debates sobre el futuro

De cara al futuro, parte de la literatura comparada sobre los Estados de bienestar¹⁴ mira hacia el futuro de los Estados de bienestar del siglo XX, que se han visto sometidos a una presión adicional por la crisis del coronavirus. Esta literatura va más allá de las formas tradicionales de pensar sobre los Estados de bienestar. La literatura anterior se ha centrado principalmente en el aumento de las demandas sobre el Estado de bienestar y la disminución simultánea de los recursos, de modo que el debate sobre el bienestar se ha convertido en un debate de compensaciones. En cambio, las nuevas vías hacen hincapié en la naturaleza multidimensional de la política del Estado del bienestar (por ejemplo, en la inversión social) y también intentan profundizar en sus prioridades y determinantes.

La exploración de las respuestas a las prioridades y los determinantes también implica el análisis de las diferencias entre los Estados de bienestar de Europa Occidental, Oriental y Central por igual. Es posible que el futuro de los tipos de Estado de bienestar específicos de cada nación sea menos fuerte que antes y que se produzca un movimiento hacia un tipo de Estado de bienestar europeo en lugar de los regímenes de bienestar existentes. Al mismo tiempo, los nuevos tipos de riesgos siguen implicando la necesidad de una acción de bienestar muy local o, al menos, a nivel regional.

En este contexto, el presente estudio explora las desigualdades abordadas por los distintos ámbitos políticos de la política de bienestar.

¹⁴ Se trata de: A. Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, 2013; G. Bonoli and D. Natali (eds.): *The New Welfare State in Europe*, Oxford University Press, 2012; or the currently running project called [welfarepriorities](#) financed by the European Research Council.

2. Los retos de la pobreza y su relación con las desigualdades en Europa

"La pobreza es uno de los dos grandes retos a los que se enfrenta hoy el mundo en su conjunto, junto con el cambio climático, con cuyas consecuencias la pobreza está íntimamente relacionada".

"Conocer el alcance de la pobreza es importante para comprender el mundo en el que vivimos... Las estadísticas sobre la pobreza son importantes porque motivan a la gente a abordar un reto clave".

Anthony B. Atkinson¹⁵

2.1. Dinámica de la pobreza en la UE

En todo el mundo, el número de personas que viven en la pobreza extrema se redujo del 36 % en 1990 al 10 % en 2015. Esto oculta una enorme heterogeneidad entre regiones.¹⁶ Este progreso se está desacelerando y la crisis COVID-19 puede revertir los avances logrados hasta ahora.¹⁷

En la Unión Europea y sus Estados miembros, la lucha contra la pobreza y la exclusión social es un compromiso clave.¹⁸ Después de 1997, el Tratado de Ámsterdam añadió nuevas disposiciones a los ámbitos de actuación existentes, en particular los artículos 136 y 137, y proporcionó un nuevo marco jurídico y la base para nuevos compromisos políticos en este ámbito..

En 2010, la Comisión Europea propuso cinco objetivos mensurables de la UE para 2020, que deberían dirigir el proceso, y los tradujo en objetivos nacionales en varios ámbitos, incluida la lucha contra la pobreza.¹⁹

La Comisión Europea propuso los siguientes objetivos principales de la UE para 2020.²⁰

- El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debe estar empleada y
- 20 millones de personas menos (25 %) deberían estar en riesgo de pobreza.²¹

2.1.1. En riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE)

En 2019, 91,4 millones de personas en la UE27 vivían en hogares en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE), lo que equivale al 20,9 % de toda la población.²² En 2010, eran 103,7 millones (23,9%)

¹⁵ A. B. Atkinson, *Measuring poverty around the world*, Princeton University Press, 2019.

¹⁶ El número de pobres extremos sigue aumentando en el África subsahariana, a pesar del descenso de la tasa de pobreza (Banco Mundial), [Poverty and Shared Prosperity Report](#), 2020).

¹⁷ Naciones Unidas Nations, [Sustainable Development Goals](#), 2020 y Naciones UNidas, [Shared Responsibility, Global Solidarity](#), Respuesta a las repercusiones socioeconómicas de COVID 19, marzo de 2020

¹⁸ Decisión nº 1098/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la [European Year for Combating Poverty and Social Exclusion \(2010\)](#).

¹⁹ Comisión Europea, [Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth](#), COM/2010/2020, marzo de 2010.

²⁰ El Plan de Acción 2021 sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales proponía tres nuevos objetivos principales que debían alcanzarse para 2030: al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años debe tener empleo; al menos el 60 % de los adultos debe participar en actividades de formación; y debe reducirse en al menos 15 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

²¹ Ibid, el umbral nacional de pobreza se define como el 60 % de la renta mediana disponible en cada Estado miembro. El umbral de pobreza es, según el [Cambridge English Dictionary](#): "el nivel oficial de ingresos que se necesita para alcanzar un nivel de vida básico con dinero suficiente para cosas como comida, ropa y un lugar donde vivir".

²² Eurostat, Glosario: [At risk of poverty or social exclusion \(AROPE\)](#).

de la población de la UE). La pandemia de COVID-19 plantea serios desafíos a esta tendencia: en 2020, el indicador se mantuvo estable en general, pero aumentó en aproximadamente la mitad de los Estados miembros.²³

El indicador "En riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE)" tiene tres dimensiones, y clasifica a las personas en riesgo de pobreza o exclusión social que se encuentran en al menos una de ellas. Éstas son: :

- Privación material grave (no monetaria y relacionada con el consumo, es decir, la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas);
- Vivir en hogares con muy baja intensidad de trabajo (mide el acceso al empleo y la exclusión social);
- Pobreza de ingresos (dimensión monetaria y relativa al resto de la población).

Estos tres indicadores reflejan múltiples facetas de la pobreza, la exclusión y la desigualdad en toda Europa.

Privación material grave

La primera dimensión de los índices de "privación material severa"²⁴ complementa la información sobre exclusión social proporcionando una estimación de la proporción de personas cuyas condiciones de vida se ven gravemente afectadas por la falta de recursos (por ejemplo, no poder permitirse una comida con carne, pollo, pescado o equivalente vegetariano, permitirse la calefacción para mantener la casa caliente y/o hacer frente a gastos financieros imprevistos).

En 2010, el 8,9% de la población de la UE (38,7 millones de personas en total) sufría privación material severa. La proporción de personas en situación de privación material grave variaba significativamente entre los Estados miembros de la UE, oscilando entre el 0,5 % de Luxemburgo y el 45,7 % de Bulgaria.

En 2019, el 5,5 % de la población (23,9 millones de personas en total) sufría privación material severa. La proporción de personas en situación de privación material grave varió -aunque significativamente menos en comparación con 2010- entre los Estados miembros de la UE, oscilando entre menos del 1,3 % en Luxemburgo y el 20,9 % en Bulgaria.

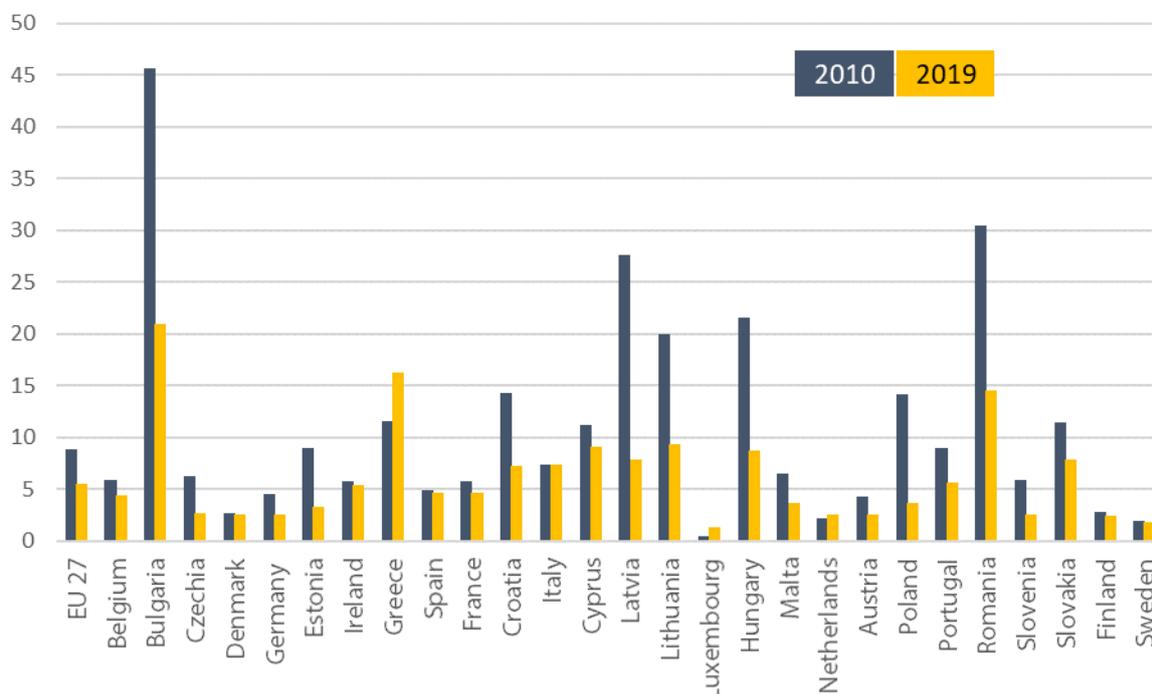
En 2019, en comparación con 2010, la tasa de privación material severa fue 3,4 puntos porcentuales inferior, lo que representa casi **15 millones de personas menos en situación de privación material severa en Europa**. La reducción fue muy superior a la media en los Estados miembros de Europa Oriental (con la excepción de Eslovenia). En el sur de Europa no se aprecia ninguna mejora en la última década, y en algunos casos se observa un aumento de la privación material. Los efectos más fuertes de la crisis económica, exacerbados por las medidas de austeridad,²⁵ pueden explicar en parte por qué la tasa de privación material severa se mantuvo sin cambios en Italia, no disminuyó significativamente en España y aumentó un 40 % en Grecia.

²³ Comisión Europea, [Employment and Social Developments in Europe](#), 2021.

²⁴ Eurostat, Glosario: [material deprivation](#).

²⁵ L. Rajmil, A. Hjern, N. Spencer, D. Taylor-Robinson, G. Gunnlaugsson and H. Raat, Austerity policy and child health in European countries: a systematic literature review, *BMC public health*, Vol. 20, 2020, pp. 1–9.

Figura 2.1 – Porcentaje de personas que viven en situación de privación material severa



Fuente: Eurostat, [ilc_mddd11].

En 2019, los porcentajes más bajos se encuentran en Luxemburgo (1,3 %) y Suecia (1,9 %), así como en Finlandia (2,4 %), Países Bajos (2,5 %), Dinamarca Alemania, Chequia y Eslovenia (todos en torno al 2,6 %). Con algunas excepciones, se observa por tanto una tendencia a la "convergencia al alza", con una notable disminución de la diferencia entre los Estados miembros con respecto a 2010.

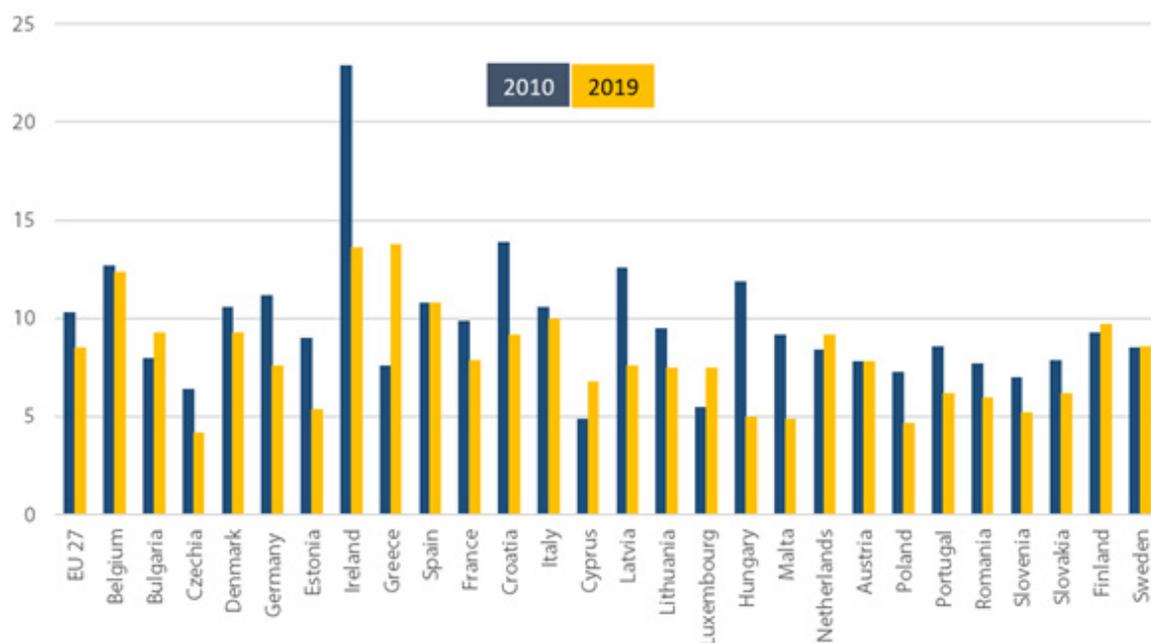
Hogares con baja intensidad de trabajo

Las personas que viven en hogares con una intensidad de trabajo muy baja se definen como personas de 0 a 59 años que viven en hogares en los que los adultos trabajaron el 20 % o menos de su potencial total durante los 12 meses anteriores.²⁶

En 2010, el 9,9 % de la población europea (39 millones de personas en total) vivía en hogares con baja intensidad de trabajo; desde menos del 4,9 % en Chipre hasta el 22,9 % en Irlanda. En 2019, el 8,8 % de la población (32,8 millones de personas en total) vivía en hogares con baja intensidad de trabajo; desde menos del 4,9 % en Eslovenia hasta el 13,8 % en Grecia. En general, en 2019, en comparación con 2010, la proporción de la **población que vivía en hogares con baja intensidad de trabajo** era un 19 % inferior, lo que representa **6,3 millones de personas**.

²⁶ La intensidad del trabajo se refiere a la relación entre el número de meses que trabajaron los miembros del hogar en edad de trabajar durante el año de referencia de los ingresos y el número total de meses que teóricamente podrían haber trabajado los mismos miembros del hogar.

Figura 2.2 - Porcentaje de personas que viven en hogares con baja intensidad de trabajo



Fuente: Eurostat, [ilc_lvhl11].

El panorama es muy diverso en Europa. Se han producido notables reducciones en el número de hogares con baja intensidad de trabajo en Hungría (-62 %), Letonia (-48 %) y Estonia (-42 %) ²⁷, y aumentos en Chipre (+42 %), Luxemburgo (+59 %) Grecia (+68 %).

Pobreza de ingresos

La tercera dimensión del AROPE es la pobreza monetaria (de ingresos), que es la proporción de la población "en riesgo de pobreza", medida como la proporción de personas con una renta disponible equivalente ²⁸ por debajo de un determinado umbral nacional. Este umbral se fija en el 60 % de la mediana nacional de la renta disponible equivalente después de transferencias sociales. ²⁹ No se trata de una medida absoluta del nivel de vida, sino de una medida de los bajos ingresos en comparación con otros residentes en ese país. Por lo tanto, también es una medida de desigualdad.

Este indicador se mantiene estable entre 2010 y 2019, con un 16,5 % de la población por debajo de los umbrales nacionales. Esta proporción varió significativamente en 2019 entre los Estados miembros de la UE, oscilando entre alrededor del 10 % en Chequia y alrededor del 24 % en Rumanía.

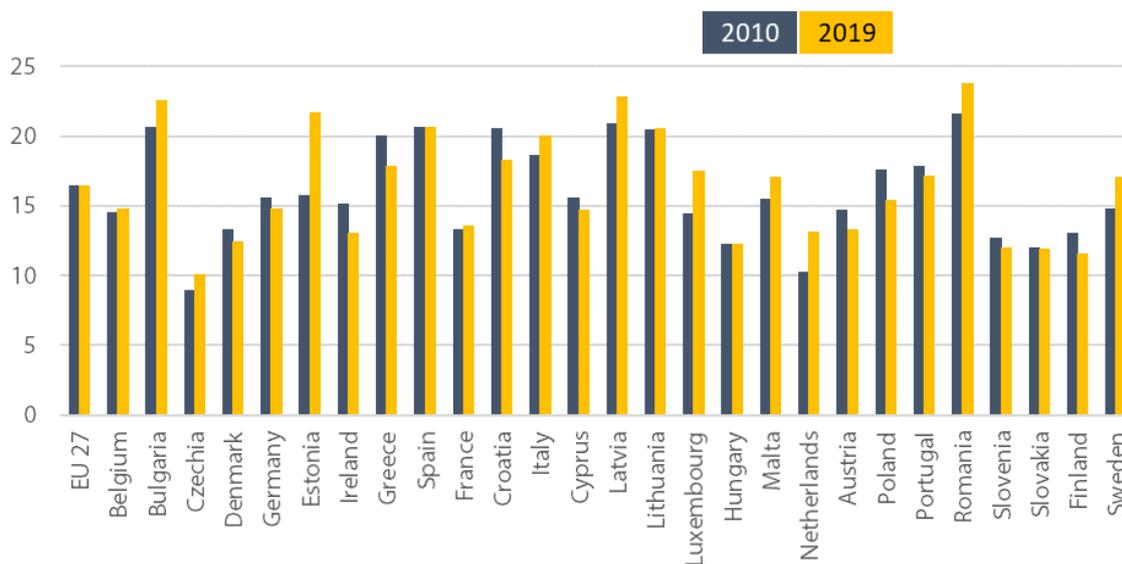
La tasa de riesgo de pobreza disminuyó significativamente en Austria, Croacia, Finlandia, Grecia, Polonia e Irlanda. Sin embargo, también hay que tener en cuenta la evolución del umbral de pobreza. Por ejemplo, la disminución de la proporción de población en riesgo de pobreza en Grecia se debe a una disminución sustancial de la renta media y, por tanto, a una disminución del umbral, lo que explica el resultado aparentemente contradictorio con la dinámica de la privación material.

²⁷ En la mayoría de estos casos, incluida Irlanda, se produjo un rápido aumento tras la crisis financiera (2008-2010).

²⁸ Eurostat, [Glossary: Equivalent disposable income](#).

²⁹ Eurostat, [Glossary: At-risk-of-poverty rate](#).

Figura 2.3 - Tasa de riesgo de pobreza (pobreza de ingresos)



Fuente: Eurostat, [ilc_li02].

A pesar de que el porcentaje de población en riesgo de pobreza en la UE se mantuvo estable, entre 2010 y 2019, **el número de personas en riesgo de pobreza aumentó en 600 000**, debido al aumento de la población. Este aumento fue muy superior a la media en los Países Bajos (33 %), Estonia (35 %) y Luxemburgo (46 %). En estos casos, la pobreza relativa de ingresos aumentó, lo que indica que la renta media aumentó sustancialmente, pero dejando atrás a una parte elevada de la población.

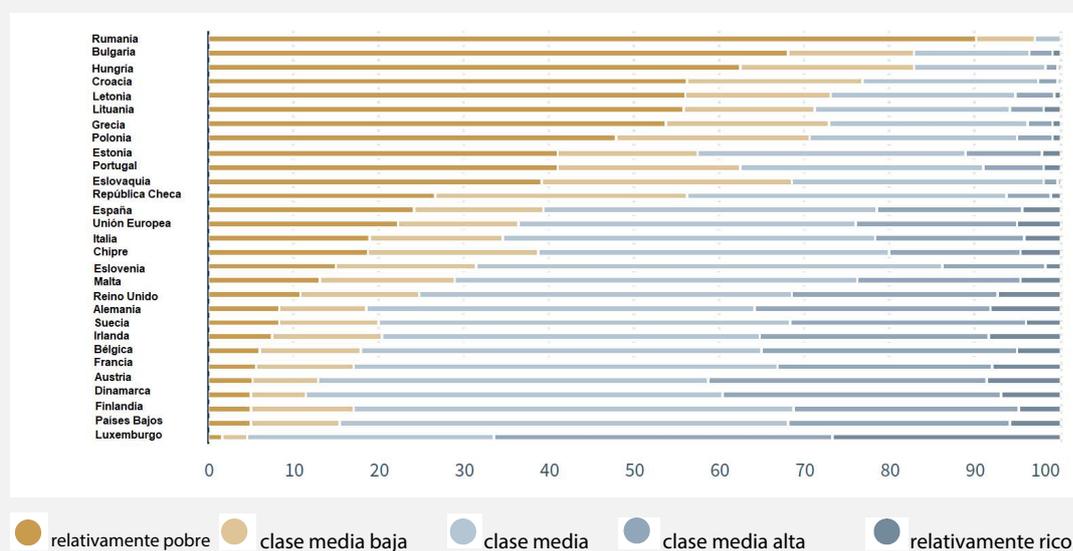
En general, parece que **la UE de los 27 dio pasos importantes en la lucha contra la pobreza en sus dimensiones de privación material e intensidad de trabajo** -con 20 millones de personas menos que experimentan estas formas de pobreza-, pero **no ha tenido éxito en la lucha contra la pobreza de ingresos. Este intento fallido de reducir la desigualdad está obstaculizando la propia lucha contra la pobreza.** Para desarrollar mejor este aspecto, pasamos a analizar las conexiones entre pobreza y desigualdad.

La perspectiva europea: Si la UE tuviera un umbral de pobreza único

Desde el punto de vista europeo, es importante saber que el umbral de riesgo de pobreza se fija en el 60 % de la renta media disponible equivalente nacional (y no europea) (después de transferencias sociales). Se expresa en estándares de paridad de compra (EPA), para tener en cuenta las diferencias en el coste de la vida entre los Estados miembros de la UE. En 2018, el umbral de pobreza varía considerablemente para una sola persona, entre Rumanía con 3 745 PPA (paridad de poder adquisitivo - 1 970 euros) y Luxemburgo con 19 197 PPA (24 162 euros).

La perspectiva cambia si definimos la renta mediana europea, que fue de 1 311 euros PPA al mes para la UE-28 en 2014. De esta renta media europea, el 60 % se sitúa en torno a 790 PPA al mes, lo que podría considerarse un "umbral de pobreza europeo". Si esto se considerara el umbral de la pobreza, en los países más ricos habría 20 millones de pobres menos, y 45 millones más en los países más pobres. En algunos países, la mediana de los ingresos en EPA era incluso inferior al "umbral europeo de pobreza", situado en torno a las 790 EPA (Rumanía, Bulgaria, Hungría, Croacia, Letonia, Lituania y Grecia). En estos países, en 2014, más de la mitad de la población vivía por debajo del umbral europeo de pobreza, siendo la proporción en Rumanía del 90 %. Esto representa una medida importante de las diferencias que siguen existiendo entre los Estados miembros, a pesar de los elementos de convergencia mostrados anteriormente.

Grupos de renta: Si Europa fuera un solo país (2014)



Fuente: Niehues, Judith, [Einkommen in Europa: Arm und Reich ist auch eine Frage des Maßstabs](#), 2018.

2.2. De la pobreza a la desigualdad y viceversa: Las interrelaciones

2.2.1. Desigualdad en la UE: Breve panorámica

Europa experimentó un importante descenso de la desigualdad durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pero esta tendencia se frenó en gran medida a partir de los años noventa.

Según Atkinson,³⁰ esta disminución de la desigualdad en Europa puede atribuirse a varios elementos. En primer lugar, al Estado del bienestar y a la expansión de las prestaciones sociales, financiadas mediante impuestos progresivos: de hecho, durante varias décadas la redistribución a través de impuestos y prestaciones ha podido contrarrestar la desigualdad en la distribución de los ingresos de mercado. En segundo lugar, el aumento de la participación del trabajo en la renta nacional³¹ ha sido una característica importante de las economías europeas entre la Segunda

³⁰ A. B. Atkinson, *Inequality*, Harvard University Press, 2015.

³¹ La parte de la renta nacional que se destina a salarios.

Guerra Mundial y la década de 1970. La relación negativa entre la participación del trabajo y las desigualdades ha sido identificada por Checchi y García Peñalosa,³² en un análisis de los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): un aumento de un punto porcentual en la participación del trabajo se asocia con una reducción de 0,7 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini. En tercer lugar, en los mismos años, la distribución del capital se hizo menos desigual (la parte de la riqueza que poseía el 1 % más rico disminuyó hasta aproximadamente principios de los años ochenta). La distribución de las rentas salariales también desempeñó un papel importante: especialmente entre los años sesenta y setenta, cuando la dispersión de los salarios disminuyó gracias a la negociación colectiva y a algunas intervenciones políticas destinadas a proteger a los peor pagados (por ejemplo, los salarios mínimos). Todos estos factores llegaron a su fin o se invirtieron entre los años ochenta y noventa. La participación en la renta de los deciles de renta más altos empezó a aumentar y la de la mitad inferior de la distribución de la renta disminuyó..

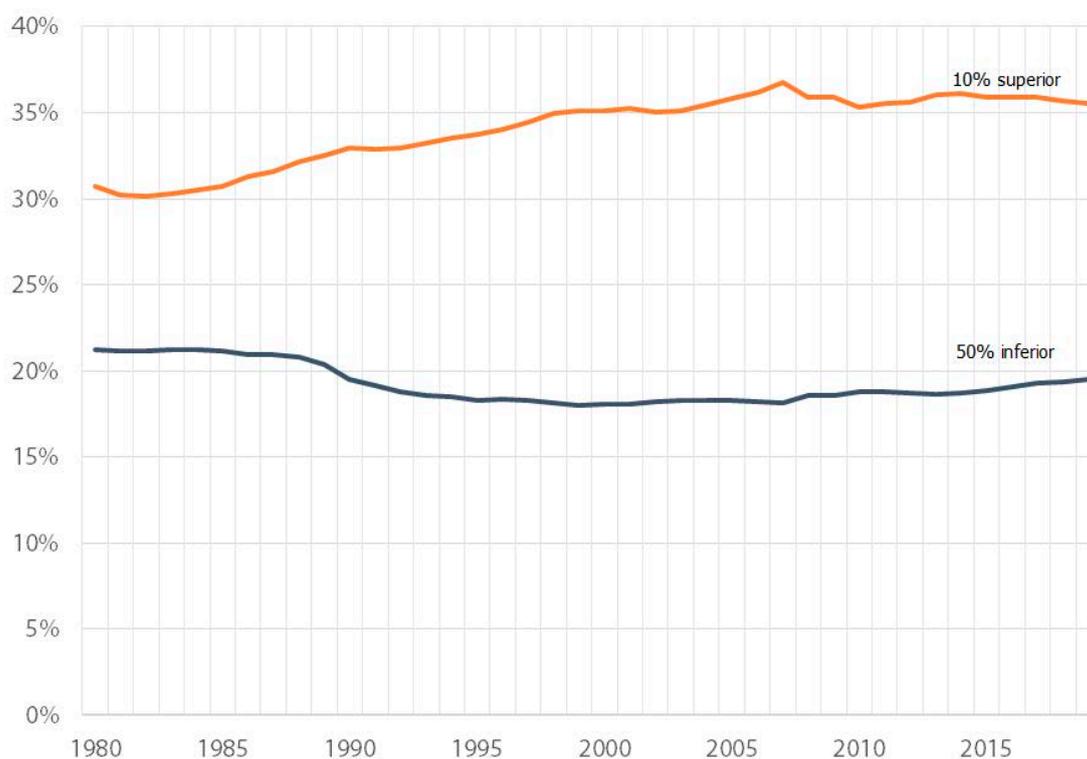
Durante la pandemia de COVID-19, la desigualdad se ha agravado: además de las desigualdades preexistentes, los grupos vulnerables se han visto más afectados: los trabajadores vulnerables, los jóvenes, los inmigrantes y las personas pertenecientes a minorías étnicas, las personas que necesitan cuidados de larga duración, los niños y los cuidadores, y las familias monoparentales han sufrido mayores consecuencias. Las desigualdades de género también se han visto afectadas: las mujeres experimentaron la mayor reducción de horas de trabajo y siguieron asumiendo la mayor parte de las responsabilidades de cuidado de personas, lo que supuso un mayor estrés que nunca para su conciliación de la vida laboral y familiar.³³ Además, los trabajadores con bajos niveles educativos experimentaron mayores pérdidas de empleo que los trabajadores con estudios superiores.³⁴

³² D. Checchi and C. García-Peñalosa, Labour market institutions and the personal distribution of income in the OECD, *Economica*, 77(307), 2010, pp. 413-450.

³³ Comisión Europea, [Employment and Social Developments in Europe](#), 2021.

³⁴ Z. Darvas, [COVID-19 has widened the income gap in Europe](#), Brueghel, diciembre de 2020.

Figura 2.4 - Desigualdad en la UE: Proporción de adultos en la parte superior e inferior de la distribución de ingresos



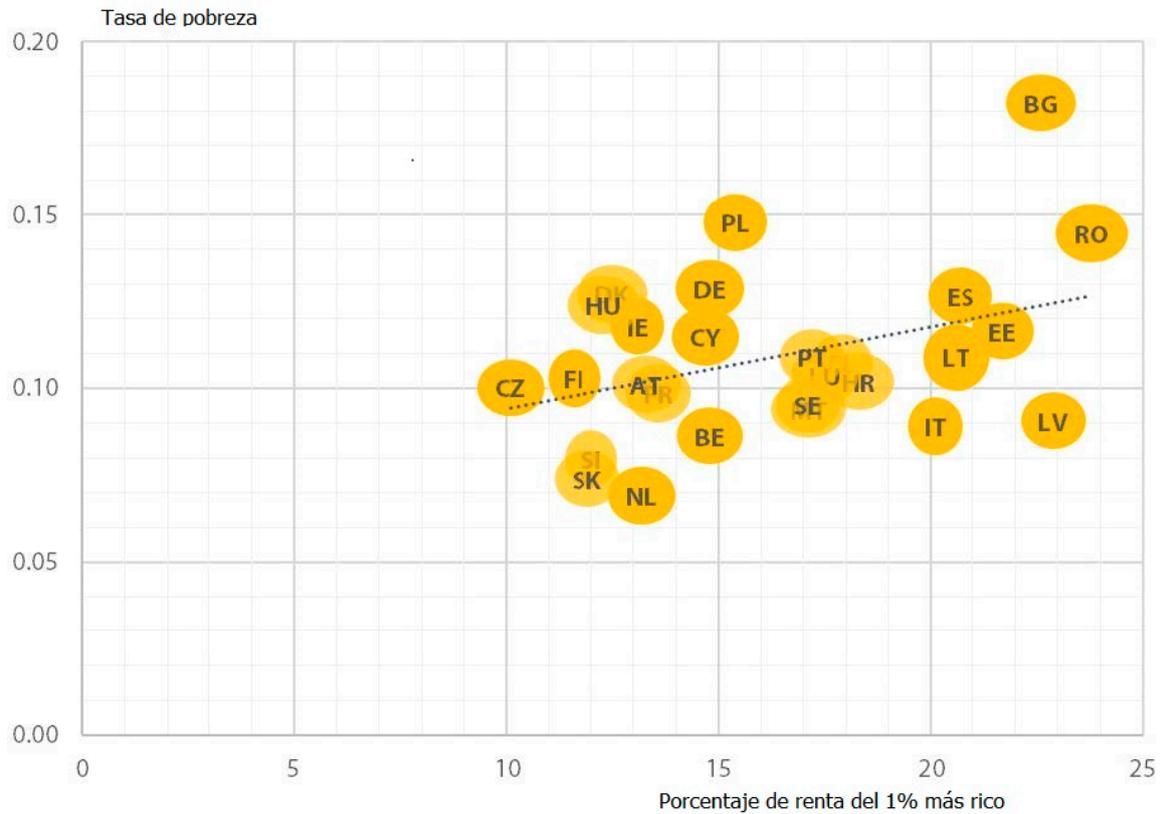
Fuente: [World Inequality Database](#).

2.2.2. Pobreza y desigualdad dentro de los países

La pobreza de ingresos y la desigualdad están estrechamente relacionadas, como muestra la Figura 2.5. La proporción de población en riesgo de pobreza de ingresos se ve efectivamente afectada por el nivel general de ingresos. La proporción aumenta especialmente en los casos en los que la mediana de los ingresos aumenta, pero los ingresos de la parte inferior de la distribución no crecen al mismo ritmo. De hecho, en algunos países, la proporción de personas en situación de pobreza aumentó sustancialmente también porque se ha producido un aumento importante de los ingresos medios y medianos, mientras que los ingresos de las personas situadas en la parte inferior de la distribución no mantuvieron el mismo ritmo. Por ejemplo, en Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia, la proporción de personas en situación de pobreza de ingresos aumentó más o igual que el aumento de los ingresos medios. Como ya se ha dicho, en Estonia se produjo un aumento masivo de la incidencia de la pobreza relativa, debido a un aumento de la renta mediana que no vio un aumento correspondiente de las rentas bajas. Es interesante comparar la situación con la de Lituania, que registró un aumento similar de la renta mediana, pero donde las rentas bajas parecen haberse mantenido. En Grecia, por el contrario, la contracción sustancial de la renta mediana fue mayor que la de las rentas más bajas. Esto indica que **la pobreza relativa de ingresos no puede abordarse sin abordar también la desigualdad**.

Una mayor pobreza tiende a ir acompañada de altos porcentajes de ingresos superiores, como muestra Atkinson (2015). Atkinson traza los países de la OCDE según su tasa de pobreza y la proporción de ingresos que van al 1 % superior: casi ningún país ha logrado tasas de pobreza inferiores a la media junto con una proporción de ingresos del 1 % superior a la media. Se puede obtener una imagen similar utilizando datos de 2019.

Figura 2.5 - Correlación entre los indicadores de pobreza y desigualdad en la UE



Fuente: cálculo de los autores a partir de [World Inequality Database](#) y Eurostat [ilc_li02], 2019.

La crisis de COVID-19 también aporta pruebas de que la desigualdad va en detrimento del apoyo prestado a las categorías vulnerables. Un análisis reciente publicado por el *New York Times*³⁵ sostiene que, en los países más igualitarios, las personas con menores ingresos y niveles educativos más bajos estaban más protegidas frente a la pérdida de su empleo o de sus ingresos durante COVID-19 que en las sociedades menos igualitarias.

Las conexiones entre pobreza y desigualdad no son meramente estadísticas. Seleccionamos aquí dos áreas en las que las interrelaciones entre ambas son especialmente relevantes:

- distribución de la riqueza y movilidad intergeneracional;
- dinámica del mercado laboral.

Distribución de la riqueza y movilidad intergeneracional

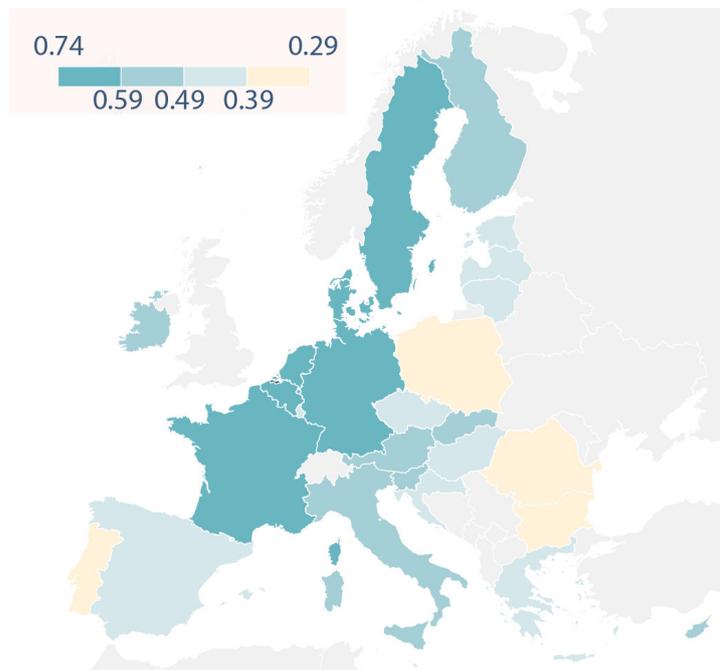
En la mayoría de los Estados miembros de la UE, menos de la mitad de los trabajadores de cuello

³⁵ J. Rothwell, [How Social Class Affects Covid-Related Layoffs Worldwide](#), *The New York Times*, 3 May 2021.

³⁶ L. Cappellari, Income inequality and social origins, *IZA World of Labor*, 2021: 261 ([doi: 10.15185/izawol.261.v2](https://doi.org/10.15185/izawol.261.v2)).

blanco no tenían ningún trabajador de cuello blanco entre sus padres.³⁷ La situación es muy heterogénea, y los países del este y el sur de Europa presentan la movilidad intergeneracional más baja (véase la figura 2.6).³⁸

Figura 2.6 – Porcentaje de niños "de cuello blanco" sin padres "de cuello blanco" en la UE



La movilidad social está estrechamente relacionada con la riqueza, que está más desigualmente distribuida que la renta: ser pobre en activos condiciona fuertemente los resultados vitales de una persona. Según las últimas conclusiones de Eurofound³⁹, la riqueza y la educación están estrechamente relacionadas. Junto con la educación de los padres, la riqueza es un factor determinante del nivel educativo. Además, la riqueza de los padres está estrechamente relacionada con el nivel de vida de los hijos, actuando como amortiguador para los adultos jóvenes.

La riqueza es claramente persistente, es decir, depende en gran medida de las transmisiones intergeneracionales, como la herencia. La desigualdad de la riqueza en

Fuente: [European Commission](#).

Europa ha ido en aumento desde mediados de la década de 1970, después de haber disminuido entre las décadas de 1910 y 1970: la proporción de la riqueza que posee el 10 % más rico es menor si se compara con la de Estados Unidos, pero sigue siendo superior al 60 %⁴⁰. Europa ha experimentado un importante aumento de la relación riqueza/renta, lo que plantea retos en términos de dinámica inmobiliaria y de fiscalidad.

Dinámica del mercado laboral y pobreza en el trabajo

La proporción de la renta nacional que se destina al trabajo es otro factor determinante de la dinámica de la desigualdad, como ya se ha comentado. Entre la década de 1970 y la de 2010, al contrario que en las décadas anteriores, la proporción de beneficios aumentó en la mayoría de los países ricos (véase la Figura 2.7 a continuación).

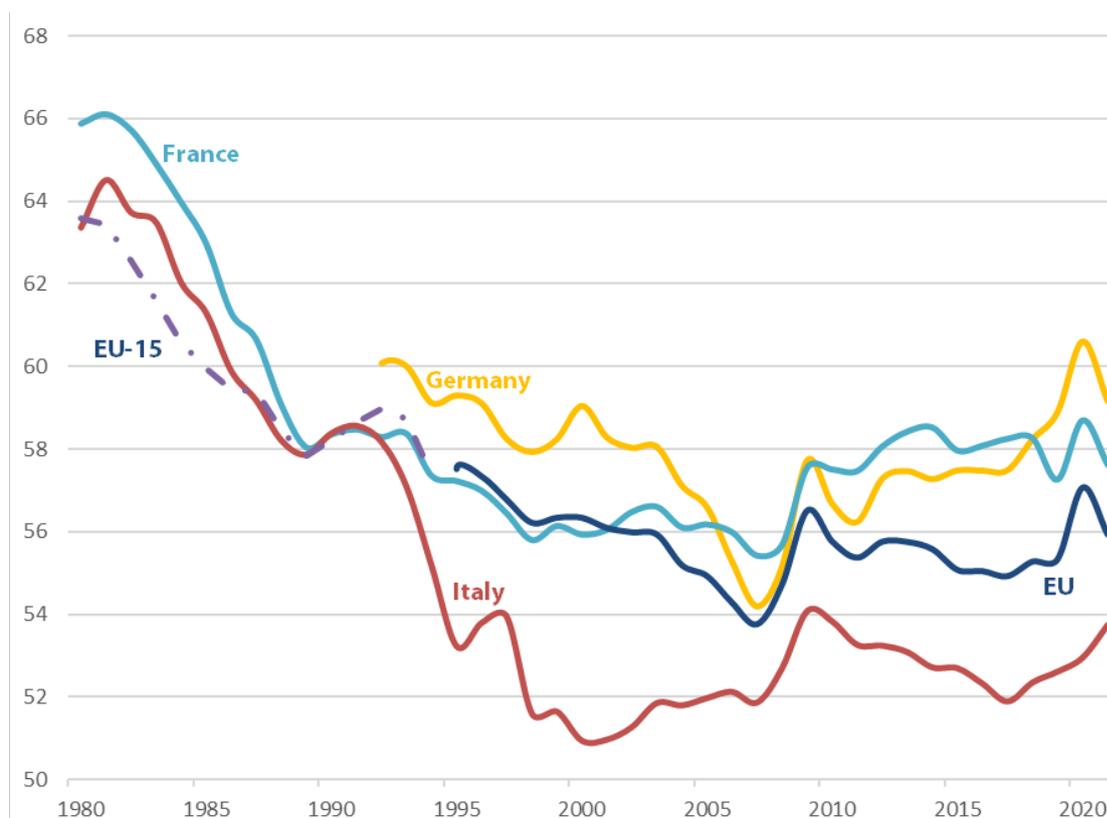
³⁷ Porcentaje de trabajadores de cuello blanco entre los encuestados SILC de 30 años o más sin que ninguno de sus progenitores es un trabajador de cuello blanco. [EU Multidimensional Inequality Monitoring Framework](#), Comisión Europea.

³⁸ La heterogeneidad dentro de los países también es importante y muestra una correlación con la desigualdad de ingresos similar a la descrita anteriormente. De hecho, el [Multidimensional Inequality Monitoring Framework](#) del CCI identifica una relación negativa entre la desigualdad de ingresos y la movilidad intergeneracional a nivel regional en los cuatro países para los que se dispone de datos: Italia, Países Bajos, España y Suecia. .

³⁹ Eurofound, Wealth distribution and social mobility, Publications Office of the European Union, 2021.

⁴⁰ T. Piketty, Inequality in Europe and what the EU can do about it, EUSA Conferences, 2015.

Figura 2.7 - Evolución de la tasa de actividad en algunos países europeos



Fuente: [European Commission, Ameco database](#).

Las instituciones del mercado laboral tienen un impacto importante en la proporción de mano de obra y en las desigualdades de renta (tanto a través de la proporción de mano de obra como a través de otros canales). Según Checchi y García Peñalosa (2010),⁴¹ la cobertura de la negociación colectiva tiene un efecto positivo especialmente relevante en la proporción de mano de obra⁴² Además, según los mismos autores, tanto las prestaciones por desempleo como una legislación de protección del empleo más estricta reducen la desigualdad (curiosamente, la segunda también disminuye la tasa de desempleo).⁴³

Desde la década de 1990 se han producido grandes cambios en los mercados laborales europeos y se ha introducido una mayor flexibilidad salarial, de contratación y temporal. En las últimas décadas, un componente importante del crecimiento del empleo en los países de la UE ha sido el empleo atípico (a tiempo parcial, temporal y mal remunerado). De hecho, el trabajo atípico⁴⁴ y el trabajo por cuenta propia representaban el 41 % de la población activa de la UE27 en 2019.⁴⁵ El aumento de estos tipos de empleo ha contribuido sustancialmente al incremento de la desigualdad salarial y de la vulnerabilidad en caso de crisis, como ha demostrado la pandemia COVID-19.

⁴¹ Checchi and García-Peñalosa, op. cit.

⁴² Curiosamente, este trabajo constata que una mayor coordinación en la negociación tiene un efecto decreciente sobre el desempleo, mientras que las prestaciones por desempleo no tienen ningún efecto (a pesar de que las predicciones teóricas habrían llevado a suponer un efecto creciente sobre el desempleo).

⁴³ D. Checchi and C García-Peñalosa (2008). Labour market institutions and income inequality. *Economic Policy*, 23(56), 602-649.

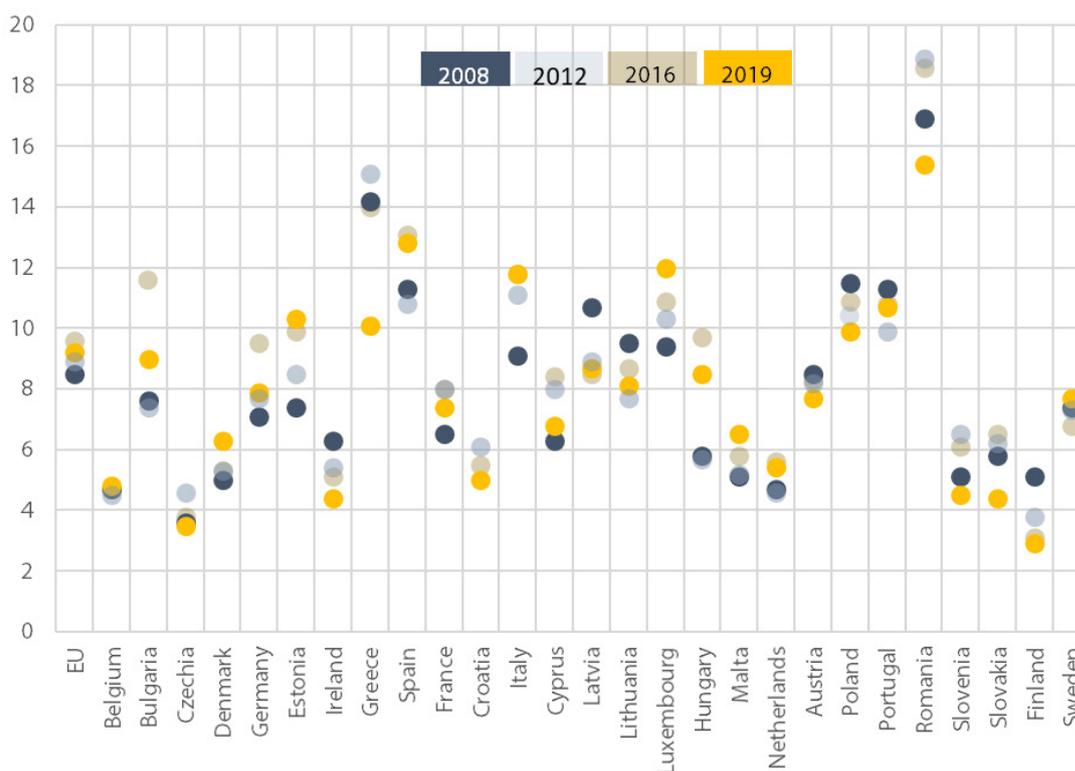
⁴⁴ Definición de [Eurofound](#): Los trabajadores atípicos incluyen el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial y de guardia y otras relaciones laborales multipartitas, así como el empleo encubierto y el trabajo autónomo dependiente.

⁴⁵ Comisión Europea, [Access to social protection for workers and the self-employed](#). Versión 0 del marco de seguimiento, octubre de 2020, p. 78. Basado en LSF de Eurostat). Otra categoría de trabajadores vulnerables son los autónomos, que suman unos 28 000 millones en la UE.

Además, los estudios demuestran que el empleo precario afecta más a las mujeres, y ello, entre otros factores, por la desproporcionada cantidad de tiempo que éstas dedican a las funciones de cuidadoras y al trabajo doméstico, ambas no remuneradas y en gran medida no reconocidas.⁴⁶

Esto nos lleva de nuevo al análisis de la pobreza: **tener un empleo en un contexto así no es una garantía para salir de la pobreza**. Como muestra Atkinson, en 2008/2009, sólo una de cada dos personas que, partiendo de una condición de pobreza, accedió a un empleo, pudo realmente salir de la pobreza.

Figura 2.8 - Tasa de pobreza activa



Fuente: Eurostat [ilc iw01].

Si observamos el problema unos años después, parece haber aumentado en la mayoría de los Estados miembros. En toda la UE, el riesgo de pobreza para los que no trabajan aumentó sustancialmente entre 2008 y 2016; disminuyendo después en algunos países, pero sin compensar el aumento anterior. Sin embargo, los hogares que trabajan y son pobres representan una proporción significativa -y, en algunos países, creciente- de todas las personas en situación de pobreza.

Los trabajadores más pobres también tienen menos capacidad de ahorro, y esto es especialmente evidente en el caso de los jóvenes (de 15 a 30 años), que son los más afectados por los cambios en el mercado laboral. Las tasas de ahorro reflejan las desigualdades, ya que aumentan con los ingresos.⁴⁷ Sólo cinco países de la UE muestran tasas de ahorro medias positivas para el primer quintil de ingresos (el 20 % de los hogares con los ingresos más bajos): Francia, Chequia, Irlanda, Estonia y Polonia. Por el contrario, Grecia (-73,3 %), Rumanía (-53,5 %), Croacia (-35,8 %) y Portugal (-26,4 %) presentan las tasas de ahorro negativas más pronunciadas para los

⁴⁶ Parlamento Europeo, Departamento de Políticas, El trabajo precario desde una perspectiva de género e interseccionalidad, y formas de combatirlo, estudio solicitado por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (FEMM) del Parlamento Europeo, 2020.

⁴⁷ Eurostat, [Income, consumption and wealth](#). Estadísticas experimentales.

hogares del quintil de ingresos más bajos. En estos cuatro países, incluso el hogar mediano del segundo quintil de renta registra una tasa de ahorro negativa. En el último quintil de renta (el 20 % de los hogares con ingresos más elevados), todos los países registran tasas de ahorro medianas sólidas.

3. Tamaño del Estado del bienestar en la UE y sus repercusiones

El papel del Estado del bienestar varía desde la intervención y el apoyo directos hasta la creación indirecta de opciones y la evitación de limitaciones, contribuyendo a garantizar un alto grado de inclusión social.

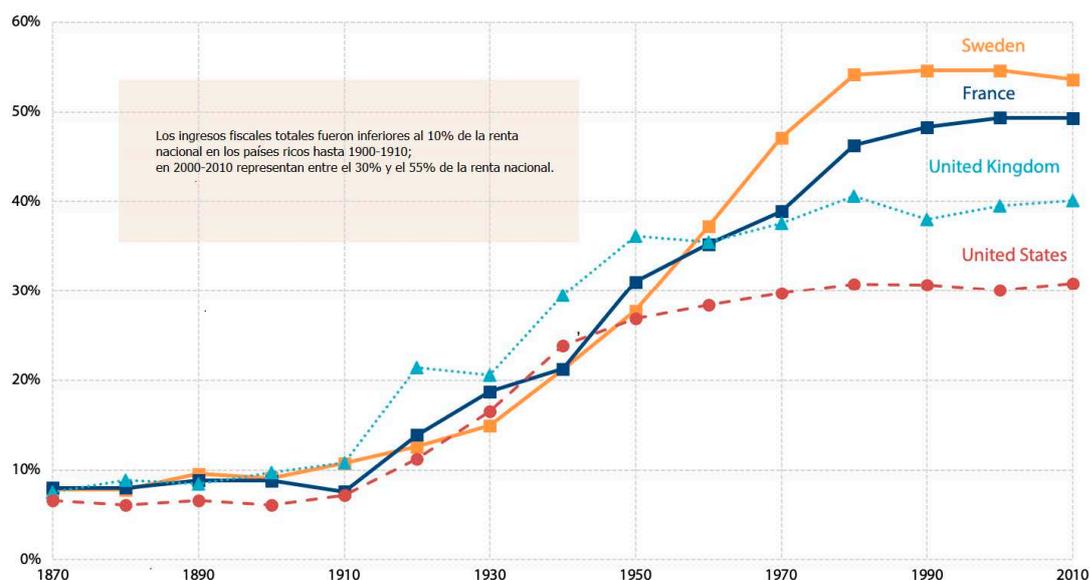
El tamaño del Estado del bienestar y el grado de reducción de las desigualdades que persigue son áreas muy controvertidas en los debates sobre investigación y política. Los Estados del bienestar disponen de varios instrumentos para reducir las desigualdades. Además de aumentar los niveles absolutos o relativos de impuestos y tasas sobre las rentas altas, el Estado del bienestar también puede dirigir las transferencias sociales y/o poner los servicios sociales a disposición de los más necesitados en términos de educación, nutrición, salud, vivienda y empleo. El impacto del Estado del bienestar depende de la naturaleza y el tamaño precisos de los instrumentos elegidos.

Los sistemas de bienestar **pueden contribuir sustancialmente a la reducción de las desigualdades**, y pueden apoyar a los hogares que se enfrentan a shocks. Como consecuencia de los efectos desiguales de la pandemia de COVID-19 sobre el empleo, los hogares más pobres experimentaron en general mayores reducciones de los ingresos de mercado. **Las transferencias de efectivo y los impuestos aliviaron -y en algunos casos incluso compensaron- la regresividad del choque inicial de la COVID-19 sobre los ingresos del mercado.**⁴⁸ Esto, junto con el menor aumento del desempleo en comparación con la crisis de 2008, puede atribuirse al mayor esfuerzo de movilización de recursos para los sistemas de bienestar y los estabilizadores del empleo y los ingresos.

3.1. El lado de los recursos: Breve descripción de la fiscalidad

La pandemia se produce después de unas dos décadas en las que, por el contrario, la "**reducida capacidad redistributiva de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales** fue en ocasiones la principal fuente del aumento de las diferencias de ingresos de los hogares", como señaló el Secretario General de la OCDE, en la introducción de su informe de 2011 sobre las desigualdades, "Divididos estamos". Como muestra la figura siguiente, centrado en una muestra de países ricos, la recaudación fiscal como porcentaje del PIB aumentó entre 1910 y 1980 y luego se estancó en todas partes, aunque a niveles diferentes (Europa continental se sitúa en niveles más altos que Reino Unido y Estados Unidos).

Figura 3.1 - Ingresos fiscales en países ricos seleccionados (% de la renta nacional), 1870-2010

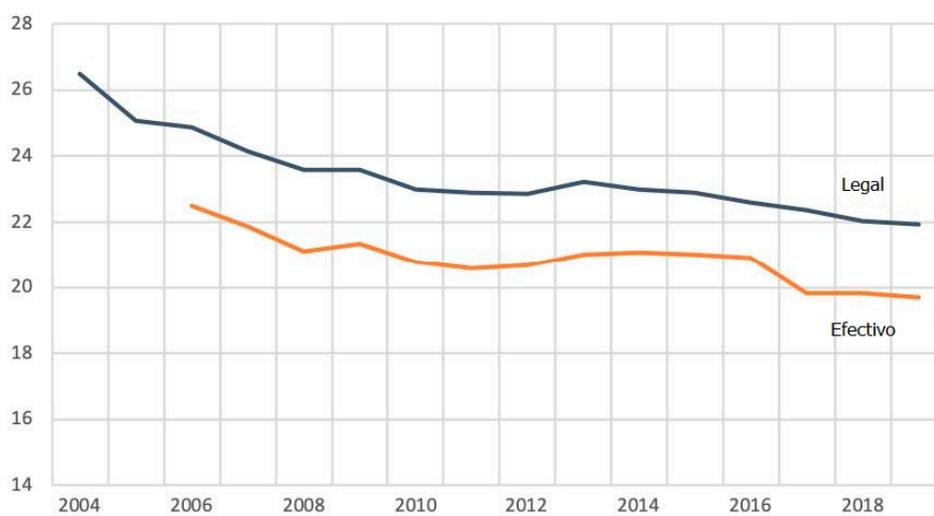


Fuente: Piketty, [The capital in the 21st century](#), 2014.

⁴⁸ ibid.

Este cambio de tendencia se produce al mismo tiempo que el aumento de las desigualdades identificado en la sección anterior. Sobre todo a partir de la década de 1990, la **competencia fiscal** ha desempeñado un papel importante. Un estudio de 2019⁴⁹ sobre los países de la OCDE muestra cómo la competencia internacional por las empresas y las inversiones y por el muy móvil 1 % de los ingresos más altos ha dado lugar a una disminución sustancial de los tipos impositivos sobre las empresas y sobre los ultrarricos. La competencia fiscal es un reto importante a escala mundial, así como en la UE. Tanto los impuestos de sociedades como los impuestos sobre las rentas más altas cayeron (los impuestos de sociedades disminuyeron más en Europa que en EE.UU.). Piketty identifica un descenso del tipo impositivo legal desde un nivel de alrededor del 35 % en 1995, hasta aproximadamente el 23 % en 2011. La figura siguiente actualiza esta evidencia con datos hasta 2019.

Figura 3.2 - Impuestos de sociedades en la UE, 2004-2019



Fuente: [European Commission](#).

Como demuestran Saez y Zucman,⁵⁰ en el caso de la economía estadounidense, esta evolución ha sido impulsada por decisiones políticas, especialmente de aquellas que revirtieron el sistema fiscal inspirado por Franklin D. Roosevelt - que duró desde los años treinta hasta los setenta y que, de hecho, fue capaz de reducir la desigualdad,⁵¹ recortando el tipo impositivo marginal de las rentas más altas. No obstante, la importancia de las prestaciones y transferencias sociales es crucial para la renta de los residentes en la UE. Las prestaciones sociales (por ejemplo, las prestaciones por desempleo y familiares) y las transferencias sociales en especie (por ejemplo, el acceso gratuito a la educación y la sanidad), que suelen basarse en derechos y no están sujetas a la comprobación de recursos, representan en conjunto una parte mayor que los salarios netos de la renta disponible ajustada de los hogares⁵² (véase la figura 3.3).

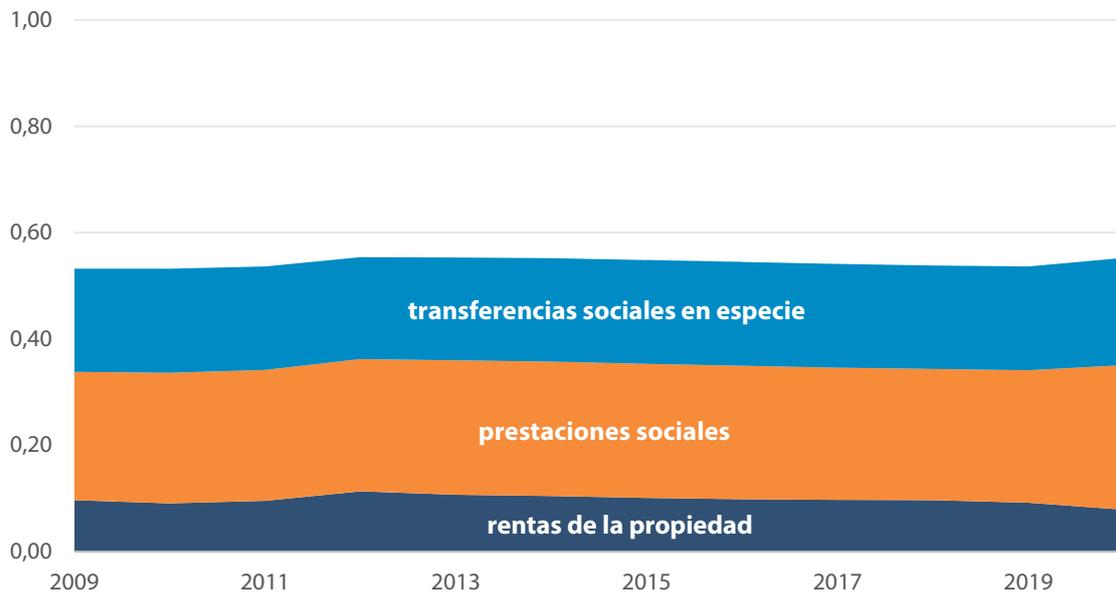
⁴⁹ P. H. Egger, S. Nigai and N. M. Strecker, The taxing deed of globalization. *American Economic Review*, 109(2), 2019, pp. 35390.

⁵⁰ E. Saez and G. Zucman, *The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*, WW Norton & Company, 2019.

⁵¹ El tipo impositivo marginal del 94 % establecido en 1942 para las rentas extremadamente elevadas tenía por objeto - como declaró el propio Roosevelt en el Congreso estadounidense - disuadir a los ultrarricos de ganar más allá de un determinado nivel, y de hecho tuvo un impacto en las rentas antes de la redistribución fiscal.

⁵² La renta bruta disponible ajustada al hogar tiene cinco fuentes principales: salarios netos, prestaciones sociales, rentas mixtas, transferencias sociales en especie y rentas netas de la propiedad.

Figura 3.3 - Evolución de algunos componentes de la renta disponible ajustada de los hogares



Fuente: Eurostat, [nasa_10_nf_tr].

3.2. 7^SVa WWYSeFa, 7^YSeFa eaUJS^W ^SG7

>ae e[erW Se VWT[W WfSdeW] S^ UJS^ S fShée VW^ae [bgWf^ae k ^Se Laf] SUJa` Wè S ^S eWgdVSV eaUJS^3 5gS^ fa _ SkadeV\$ ^S bcbadUjò` VWB;4i _ SkadeWb W bafWUJS^VWdW[erqTgUjò` ž3 bVèSd WW^aedW^aeX[USVè _ WUja` SVaeS^ fVad_ WfWVW \$" #*i ^S bcbadUjò` XgWWMUSe[W\$* . VWB;4 WWSG7i ^a cgW^WSSVaeUa` Ugefa` Vè

- 7^YSeFa eaUJS^Vèg` XSURad[_ badfS` fWbScS WUa` g` fa VWS WUa` a_ íS.
- 7^YSeFa eaUJS^VèW_ bVèSg` bSbWcgWHS_ âeS^â VWS gUZS/[UqjVS ^SbdWVWUjò` fi Ua` fòS ^SbaTdWS.

>ae 7efSVae_ [W Tdææa` ZVWb^Yé` VæW UqS^ fa S ^S bcbadUjò` WWYSeFa eaUJS^eaTdWMB;4ž7^ [hWVè

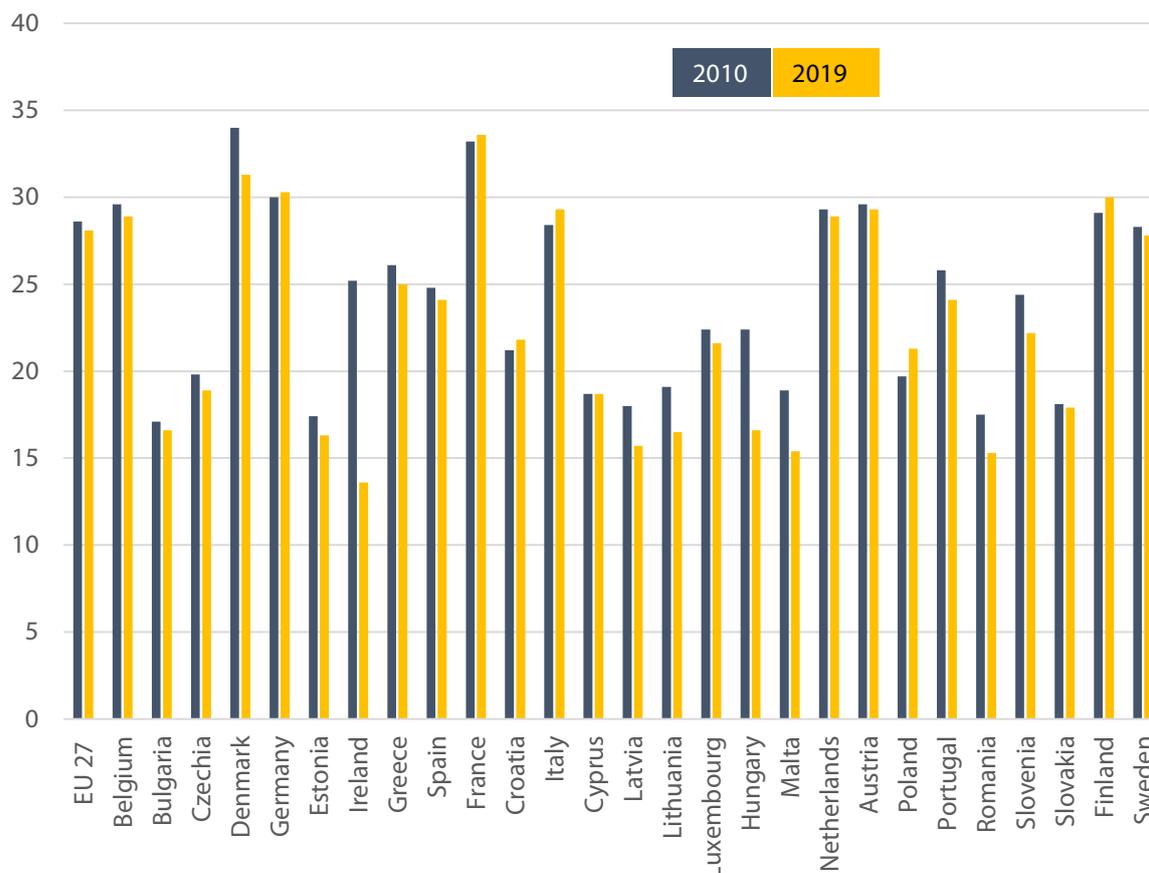
- \$* . a_ âeW 4éY[Uf 6[S_ SdUf 3^W_ S^ [Sf 8cS^ UfSf ;fSf [Sf BSíWè 4S^ad 3gefç[Sf 8[^S^ V[S k EgWUJS-
- W fdWVW\$" . k W\$(. W 9dWUfSf 7ebSñSf 5cbSUfSf >gj W_ Tgd^at BadfgYS^k 7e^ahW [S-k
- badVWT\$^a VVW\$" . /k W SYg` aeUSeae_ gk badVWT\$^afW 4g^YSd[Sf 5ZVt;g[Sf 7efa` [Sf ;dS^ VSI 5Z[bdW>W^a` [Sf >[fgS^ [Sf : g` YdSf? S^fSf Ba^a` [Sf Dg_ S^ íSk 7e^ahScg[S.54

7 fdW\$" #^ k \$" #*i WfS bcbadUjò` eWdWg^a W "i) bg` faebadWfgS^Wè W ^SG7\$) k V[e_ [gkò W ^S_ SkadSVW^aebSievè WWSG7ž

⁵³ El impacto redistributivo de los propios sistemas fiscales y otras formas de bienestar (por ejemplo, el bienestar ocupacional) también desempeñan un papel, aunque no se tratarán aquí. Los datos sólidos sobre el bienestar fiscal (o gastos fiscales) y el bienestar ocupacional son limitados, sobre todo si nos interesan las comparaciones internacionales. Por lo tanto, a menudo se pasan por alto en la presentación y el debate de los estados y regímenes de bienestar.

⁵⁴ Según las cifras de la OCDE para 2019, la proporción del [gasto público social](#) en Estados Unidos es del 18,7 %.

Figura 3.4 - Gasto social en porcentaje del PIB

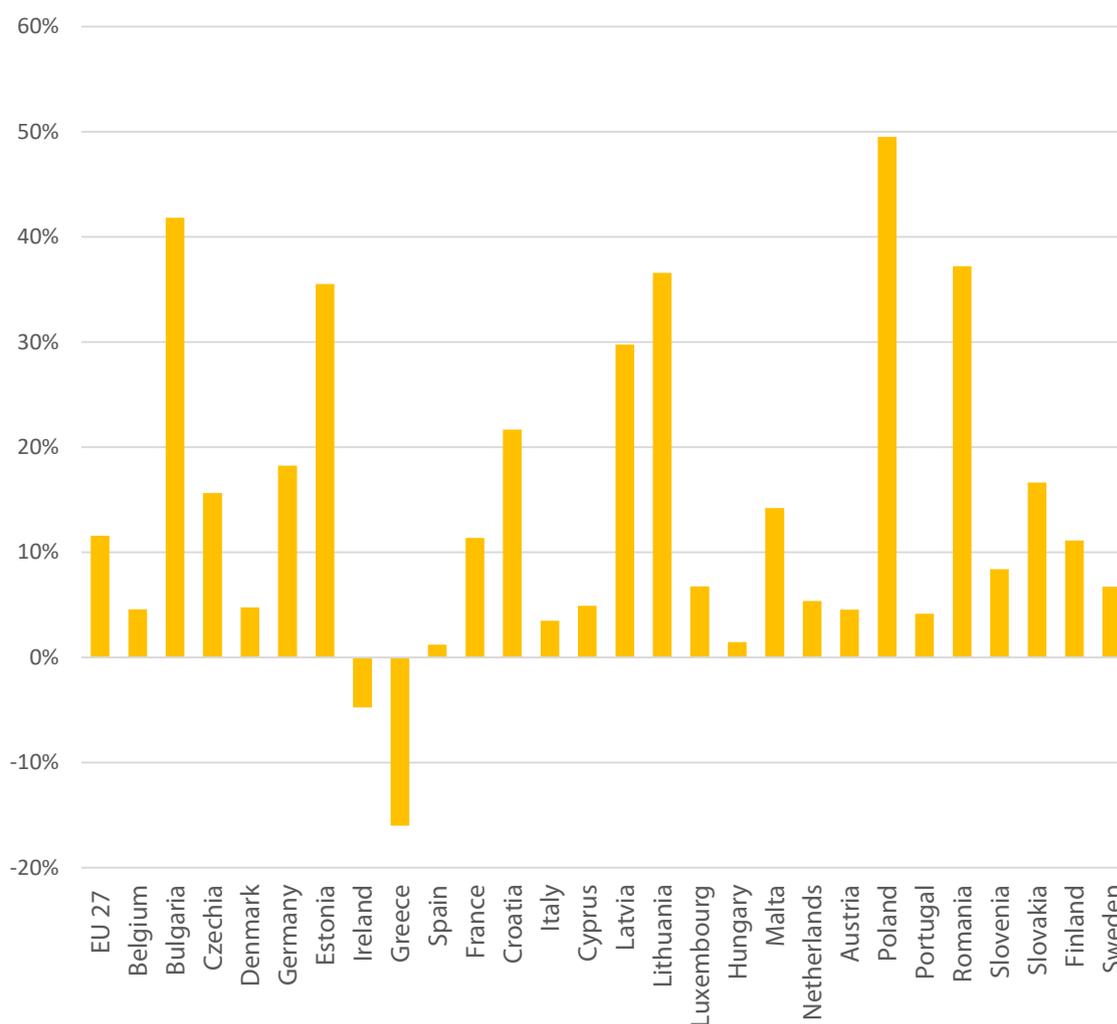


Fuente: Eurostat, [[spr_exp_sum](#)].

El aumento del gasto social per cápita a precios constantes de 2010 -que representa el crecimiento real- **fue de alrededor del 9 % en la UE-27 entre 2010 y 2018**. Los países que registraron el mayor aumento en términos absolutos (entre 900 y 1 700 euros per cápita) fueron Suecia, Francia, Finlandia, Alemania y Luxemburgo; los mayores aumentos en términos relativos (23 %-35 %) se dieron en Letonia, Lituania, Rumanía, Estonia, Polonia y Bulgaria. También hay pérdidas absolutas en España, Irlanda y Grecia, y un estancamiento general en el sur de Europa, al que probablemente hayan contribuido las medidas de austeridad.

Es importante señalar que el diferencial de gasto social a precios constantes de 2010 de los países con el gasto más alto (Luxemburgo) y más bajo (Bulgaria) es mayor en 2018 que en 2010, lo que indica que **no hay convergencia al alza**, es decir, que el aumento relativo en los países con un PIB significativamente más bajo no reduce las diferencias entre los Estados miembros.

Figura 3.5 - Evolución del gasto social (euros constantes de 2010) per cápita, 2010-2019



Fuente: Eurostat, [[spr_exp_sum](#)].

3.2.1. Los componentes del gasto social

En 2018, los cuatro componentes principales, que representan el 85 % del gasto social de la UE, son enfermedad/sanidad, familia/hijos, desempleo y vejez/supervivientes.

Componente	2010	2018
Enfermedad/sanidad	27.8	28.0
Familia/hijos	7.8	8.0
Desempleo	6.3	4.5
Vejez y supervivientes	43.3	44.5

Alrededor del 28 % del gasto se destina a enfermedad y asistencia sanitaria, con enormes diferencias entre los Estados miembros. La horquilla oscila entre el 19 % (Grecia y Chipre) y el 32-35 % (Chequia, Alemania, Croacia, Malta, Países Bajos y Eslovenia), con el porcentaje más elevado en torno al 37 % (Irlanda). Sorprendentemente, el gasto en Grecia disminuyó del 26% al 19% en este periodo.

Un porcentaje medio del 8 % del gasto se destina al apoyo a la familia y a los niños; también en este caso encontramos diferencias significativas entre los Estados miembros. La horquilla oscila entre el 4 % (Italia y Países Bajos) y el 9-11 % (Chequia, Alemania, Croacia, Letonia, Lituania, Austria, Finlandia y Suecia), mientras que los porcentajes más elevados se sitúan en torno al 12 % (Estonia, Luxemburgo, Hungría y Polonia⁵⁵).

Las prestaciones por desempleo y la política activa del mercado laboral corresponden al 4,5 % del gasto. En comparación con 2010, la proporción en 2018 es 1,8 puntos porcentuales inferior, con diferencias significativas entre los Estados miembros. Disminuyó en 6 puntos porcentuales en Bélgica, Irlanda y España, y cayó más moderadamente en Dinamarca, Alemania, Grecia, Letonia, Hungría, Portugal, Rumanía y Eslovaquia. En los demás Estados miembros, los cambios fueron bastante pequeños. La disminución global de las prestaciones de desempleo, si se debe a un aumento del empleo (que contribuye a financiar todos los componentes de los gastos sociales), puede no ser un problema. Sin embargo, se vuelve muy problemática si se traduce en una disminución de las prestaciones para los desempleados o en una reducción de la cobertura social.

Las pensiones se basan en los derechos adquiridos durante periodos anteriores (cotizaciones, duración de la vida laboral), y son la principal fuente de ingresos en la vejez. Alrededor del 44,5 % del gasto social total se destina a las personas mayores y los supervivientes. Este porcentaje es 1,1 puntos porcentuales superior en 2018 que en 2010. Desde 2010, el aumento es muy superior a 6 puntos porcentuales en 6 países y la proporción del gasto social total superior al 50 % en 7 países. En 6 países, la proporción disminuyó. Existe una relación evidente entre unas tasas de empleo más elevadas, especialmente para los trabajadores de más edad (60-69 años), una vida laboral más larga y una menor proporción de las pensiones en el presupuesto de protección social.

Un fenómeno que afecta tanto a los gastos como a los recursos de las prestaciones sociales es la **movilidad de los trabajadores dentro de la UE**. Desde 2010, las tasas de empleo han aumentado para los ciudadanos "nacionales" y "móviles" de la UE, especialmente cuando existen salarios mínimos y/o convenios colectivos. La libre circulación de los ciudadanos económicamente activos conduce generalmente a un mayor empleo, una mayor productividad e ingresos (remesas), y tiene un impacto en el flujo de impuestos y cotizaciones sociales.⁵⁶

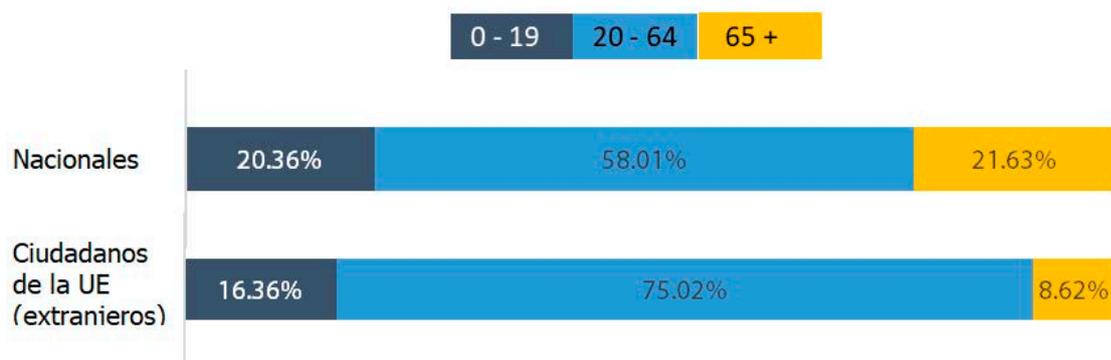
Los ciudadanos móviles de la UE son contribuyentes netos a los sistemas de seguridad social y educación de sus países de acogida. La proporción de ciudadanos móviles en la población en edad de trabajar (20-65 años) es significativamente mayor que en el conjunto de la población nacional. En consecuencia, las "tasas de dependencia de jóvenes y mayores" son más bajas. Se calcula que los ciudadanos móviles de la UE utilizan los servicios de guardería y escolares en menor medida (17 %) que los nacionales (21 %). También utilizan menos los servicios sanitarios y asistenciales, ya que la proporción de personas mayores de 65 años es la mitad (10 %) que la de los nacionales (20 %) del mismo grupo de edad.⁵⁷

⁵⁵ En Polonia pasó de alrededor del 7 % en 2010 al 13 % en 2018.

⁵⁶ K. Müller, [Free movement of economically active citizens within the EU](#), EPRS, European Parliament, 2019.

⁵⁷ K. Müller, [Free movement of economically active citizens within the EU](#), EPRS, European Parliament, 2019.

Figura 3.6 - Estructura por edades de los ciudadanos móviles de la UE frente a los nacionales, agregado UE27, 2020



Fuente: Eurostat, [[migr_pop1_ctz](#)].

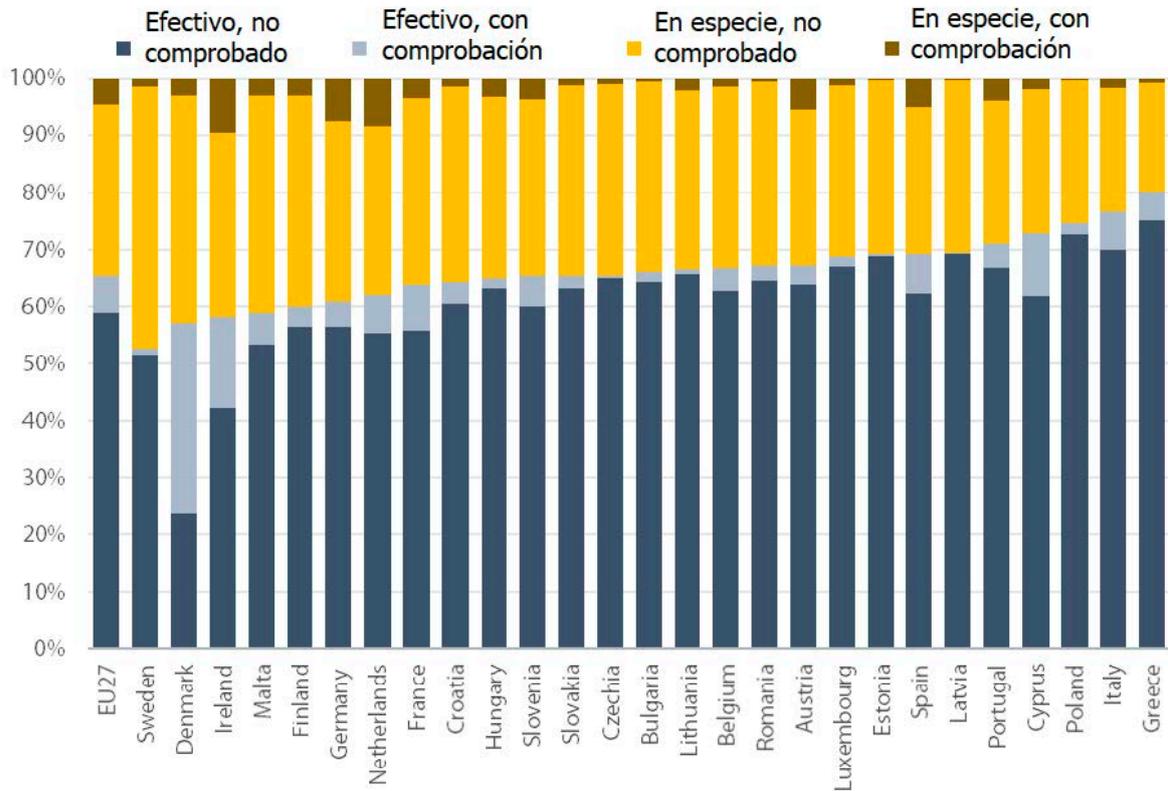
3.2.2. Impacto de las transferencias sociales en la desigualdad y la pobreza

Los sistemas de bienestar **combaten la desigualdad, ya que las transferencias sociales en metálico y en especie se distribuyen de forma más equitativa que los salarios**; por lo tanto, pueden reducir (pero no igualar totalmente) la desigualdad basada en los ingresos "de mercado":

- Transferencias sociales en metálico, algunas de las cuales dependen del número de pagos y del importe abonado a los sistemas de seguridad social (por ejemplo, pensiones, prestaciones por desempleo), a menudo con importes mínimos y máximos, y algunas transferencias que dependen de criterios definidos (prestaciones familiares relacionadas con el número de hijos) con importes fijos.
- Las transferencias sociales en especie no dependen de los ingresos, como el acceso a la educación y la sanidad, pero pueden tener un efecto redistributivo si los grupos de ingresos utilizan la transferencia de forma diferente - pero este uso diferencial es en sí mismo producto de las desigualdades en el acceso a los servicios y de la desigualdad intergeneracional. La fiscalidad progresiva, por su parte, debería garantizar que los distintos grupos de renta también paguen de forma diferente por la provisión de estos bienes públicos.

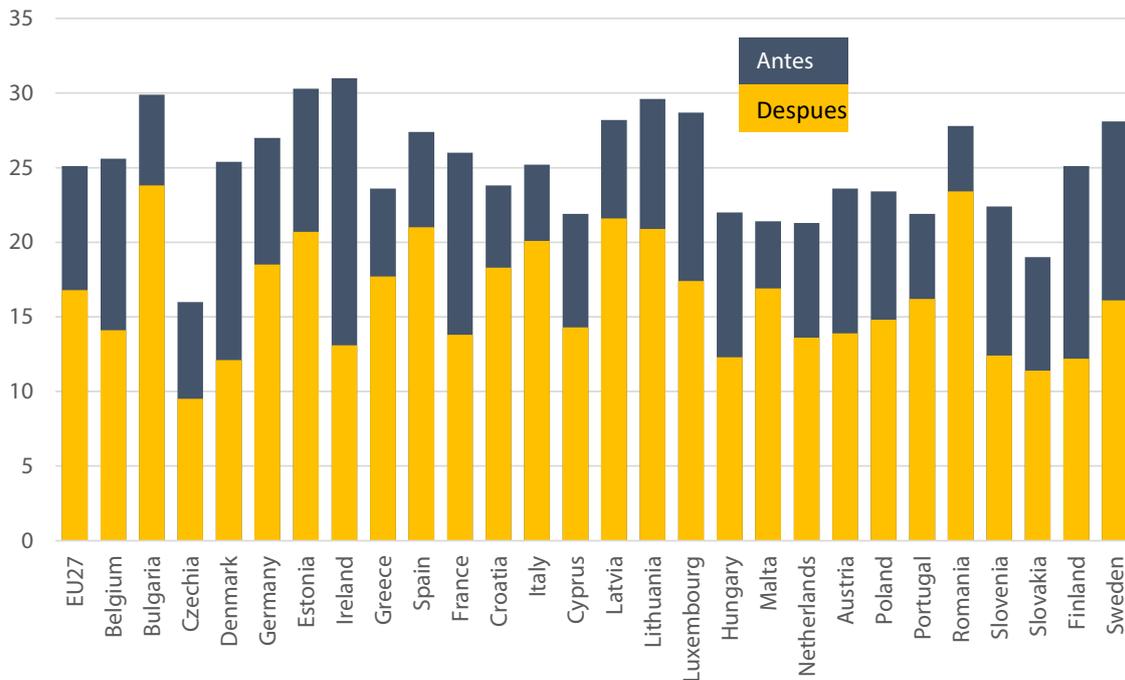
Para identificar el impacto sobre la pobreza, las tasas de riesgo de pobreza deben compararse antes y después de las transferencias sociales para evaluar la eficacia de los sistemas de bienestar. La tasa de riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales mide la situación en la que no existen transferencias sociales. Su comparación con la tasa de riesgo de pobreza después de las transferencias sociales revela si las medidas de protección social tienen la capacidad redistributiva de los sistemas de bienestar y ayudan a reducir el número de personas en riesgo de pobreza. La figura ilustra que las transferencias sociales permiten reducir el porcentaje de población en riesgo de pobreza en unos 10 puntos porcentuales en la UE27, con importantes diferencias.

Figura 3.7 - Prestaciones de protección social en metálico y en especie, 2019



Fuente: Eurostat, [[spr_exp_fto](#)].

Figura 3.8 - Tasa de riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales, 2020

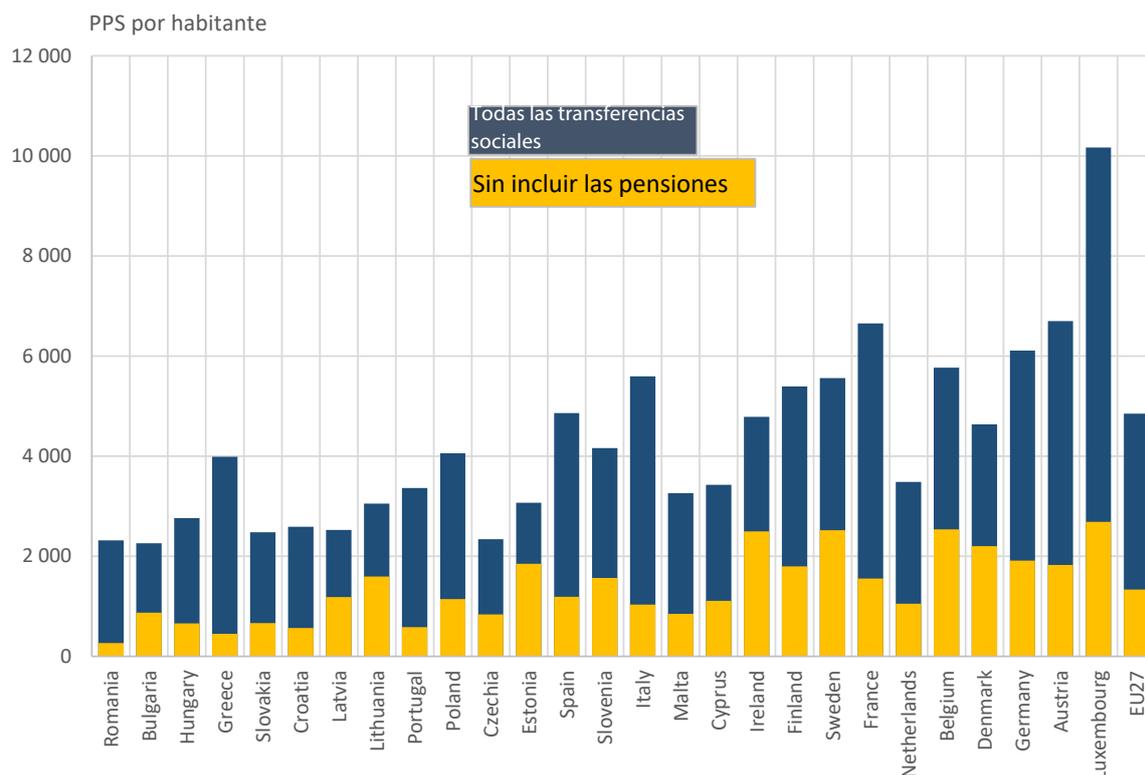


Nota: Irlanda, Italia, UE: 2019

Fuente: Eurostat, [[ilc_li10](#)], [[T2020_52](#)].

El impacto de las transferencias sociales en la renta aumenta sustancialmente si se incluyen las **pensiones**, que proporcionan la mayor contribución de las transferencias sociales a la renta mediana equivalente. Entre los Estados miembros de la UE, hubo variaciones considerables en la contribución de las transferencias sociales a la renta media disponible equivalente en 2018. Las mayores transferencias se observaron en Luxemburgo, donde las transferencias sociales (incluidas las pensiones) aumentaron la mediana de la renta disponible equivalente en 10 730 PPS por habitante. Las transferencias sociales (incluidas las pensiones) también fueron relativamente elevadas en Austria (6 811 PPS) y Francia (6 570 PPS).

Figura 3.9 - Contribución de las transferencias sociales a la renta media equivalente, 2020



Nota: Irlanda, Italia, UE: 2019

Fuente: Eurostat, [jlc_di03], [jlc_di13], [jlc_di14].

En la UE de los 27 en 2018, como resultado de todas las transferencias sociales (incluidas las pensiones), la renta disponible equivalente mediana fue 4.880 PPS (por habitante) superior. Fue 1.320 PPS más elevado debido a transferencias sociales distintas de las pensiones. Por consiguiente, el impacto de las pensiones es sustancial.

En Estonia, en 2018, las transferencias sociales, incluidas las pensiones, fueron aproximadamente 1,7 veces superiores a las transferencias sociales, excluidas las pensiones. Por otra parte, en Rumanía, el valor de las transferencias sociales, incluidas las pensiones, fue 9,5 veces superior al de las transferencias sociales, excluidas las pensiones. En Grecia y Portugal, donde las transferencias con inclusión de las pensiones fueron 8,1 y 6,7 veces superiores a las transferencias con exclusión de las pensiones, se registraron los porcentajes más altos siguientes.⁵⁸

Los sistemas de pensiones son el mayor componente de la protección social, y han sido reformados a lo largo de los años en pos de diversos objetivos sociales. Las pensiones son un pilar importante de los sistemas de bienestar y "la" **protección pertinente contra la pobreza en la vejez**. Garantizan el mantenimiento de los ingresos tras la jubilación;

⁵⁸ Eurostat, [Statistics explained](#), April 2020.

redistribuyen los ingresos para reducir la pobreza en la vejez y garantizan que las personas mayores puedan disfrutar de un nivel de vida en consonancia con el resto de la población.⁵⁹ En 2018, el 25,6 % de la población europea era beneficiaria de pensiones y el gasto en pensiones equivalía a alrededor del 13 % del PIB de la UE.

⁵⁹ Comisión Europea, [The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, 2018](#).

4. Protección social

La protección social, que a menudo se utiliza indistintamente con el término "seguridad social", suele ser proporcionada por el Estado e implica un contrato entre el Estado y el ciudadano,⁶⁰ en el que tanto el Estado como el ciudadano tienen derechos y responsabilidades mutuos. También existe una dimensión de seguridad (económica y social), ya sea en términos de justicia social⁶¹ o del concepto de pisos de protección social de la OIT.⁶² Esta dimensión debería consistir en al menos cuatro garantías básicas de seguridad social: asistencia sanitaria esencial y seguridad básica de ingresos a lo largo de las tres etapas principales del curso de vida - infancia, edad adulta y vejez - para todos los residentes y todos los niños, tal y como se define en las leyes y normativas nacionales. Los diferentes instrumentos de protección social son:⁶³ la asistencia social (transferencias no contributivas en vales en metálico o en especie), los seguros sociales (regímenes contributivos que ofrecen indemnizaciones en caso de enfermedad, maternidad/paternidad, desempleo, etc.), los servicios de asistencia social (para las personas que se enfrentan a riesgos sociales) y los programas del mercado laboral (activos o pasivos, como las normas mínimas).

La OIT ha identificado cuatro tipos de protección social: la protección social vinculada a un contrato con un empleador específico; la protección social vinculada al empleo asalariado; la protección social vinculada a la participación en un empleo remunerado (incluido el empleo no asalariado); y la protección social vinculada al estatus de residencia.

4.1. La cuestión

Las tendencias actuales de rápido envejecimiento de las sociedades (incluida la disminución de la población activa), bajas tasas de crecimiento, reducción de las bases impositivas, aumento de la participación del 1 % más rico en la renta nacional total y desplazamiento del trabajo al capital en la renta nacional,⁶⁴ cambio de los roles de género y de las estructuras familiares, cambios estructurales en el mercado de trabajo (incluidas grandes pérdidas de población en algunas regiones), podrían ejercer presión sobre los sistemas de protección social, dependiendo de las opciones políticas que se adopten para hacerles frente. Además, la polarización del mercado laboral en términos de cualificaciones y salarios y la difuminación de los límites entre el trabajo y la vida familiar han empeorado las condiciones de trabajo de muchas personas, llegando incluso a vulnerar los derechos fundamentales de algunas de ellas.⁶⁵

Detrás de estas tendencias unificadas, existen variaciones considerables en términos de Estados miembros, regiones, estatutos laborales y generaciones. Como se ha expuesto en el capítulo anterior, el trabajo atípico⁶⁶ y el trabajo por cuenta propia representaban el 41 % de la mano de obra de la EU-27 en 2019.⁶⁷ Las figuras que se muestran a continuación muestran las muy diversas imágenes de los mercados de trabajo en cuanto a la proporción de trabajadores temporales y de trabajadores por cuenta propia. Según los datos de 2020 (Figura 4.1), la proporción de trabajadores temporales es mucho mayor entre la generación más joven que entre la de más edad y ligeramente mayor entre las mujeres que entre los hombres. En el caso de la generación más joven, en 6 países más de la mitad de los trabajadores varones tienen un empleo temporal, incluido el 67,7 % en España. Lo mismo ocurre con las mujeres jóvenes en 10 países, incluido el

⁶⁰ E. Browne, [Social protection: Topic guide](#), University of Birmingham, 2015. Este capítulo se centra principalmente en el sistema de seguridad social y en algunos aspectos del mercado laboral, excluyendo servicios como la sanidad y la educación, que se tratan en los siguientes capítulos del estudio.

⁶¹ En *La teoría de la justicia social*, John Rawls afirma que una institución es justa si sus normas están hechas para funcionar en beneficio de todos los ciudadanos y no sólo de algunos de ellos.

⁶² OIT, [Social Protection Floor Recommendation](#), (No 202), 2011.

⁶³ B. Carter et al., [Social protection](#), GSDRC Applied Knowledge Services, Topic Guide, October 2019.

⁶⁴ T. Piketty, *Capital in the 21st century*, Harvard University Press, 2014.

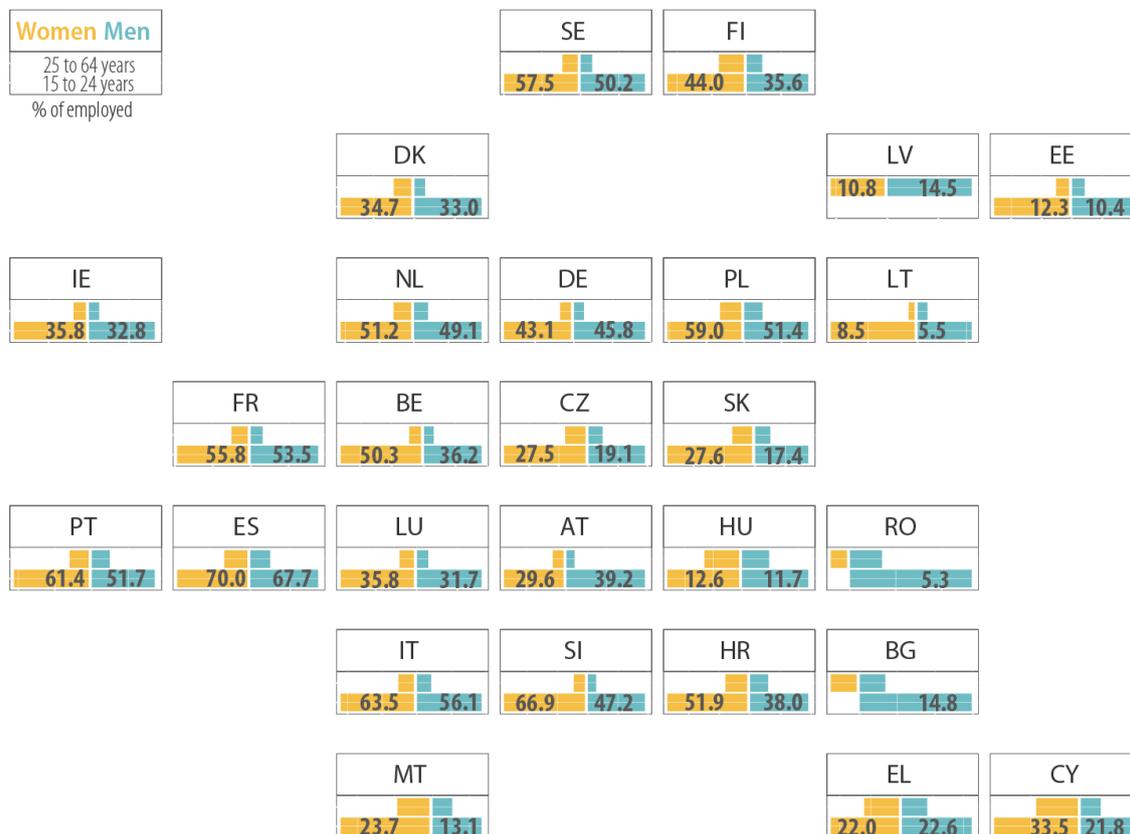
⁶⁵ Tendencias mundiales hasta 2030: [The future of work and workplaces](#), ESPAS Ideas Paper Series, 2018.

⁶⁶ Definido por [Eurofound](#) como: "Los trabajadores atípicos incluyen el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial y de guardia y otras relaciones laborales multipartitas, así como el empleo encubierto y el trabajo autónomo dependiente".

⁶⁷ Comisión Europea, [Access to social protection for workers and the self-employed](#), Version 0 of the monitoring framework, October 2020, p.78. Based on Eurostat LSF.

70 % en España y el 66,9 % en Eslovenia. En 6 países, más de la mitad de los jóvenes tienen un empleo temporal. En la generación de más edad, hay 7 países en los que entre el 10 % y el 25 % de los empleados de más edad son trabajadores temporales. Los porcentajes más bajos de empleos temporales se observan en los países de Europa Central y Oriental, como Bulgaria, Hungría, Estonia, Letonia y Lituania.

Figura 4.1 - Tasa de empleo temporal, 2020



Fuente: Eurostat.

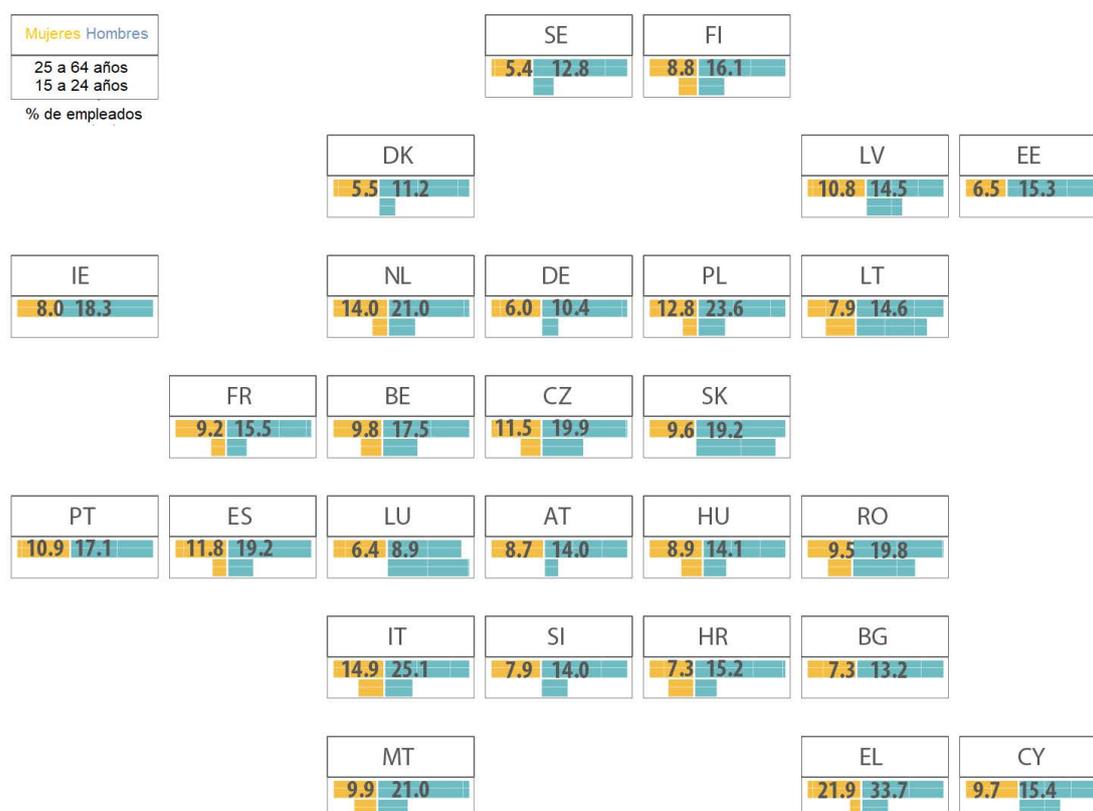
Según los datos de 2020 (Figura 4.2), la proporción de trabajadores autónomos es mucho mayor entre la generación de más edad que entre los más jóvenes. Los niveles más altos de autoempleo se dan entre los hombres, alcanzando más del 15 % en 17 Estados miembros, incluidos niveles muy elevados del 20 % o más en 9 países, entre ellos los Países Bajos, Polonia, Chequia, Eslovaquia, España, Rumanía y Malta, registrándose los porcentajes más altos en Italia y Grecia.

Los asalariados con contratos temporales tienen el doble de probabilidades de percibir salarios bajos que los asalariados con contratos indefinidos. Muchos de ellos, especialmente los que se encuentran en situaciones laborales precarias (trabajadores atípicos y autónomos, pero también los más jóvenes y los poco cualificados), tienden a quedar al margen de las prestaciones sociales, sobre todo en lo que respecta al acceso a los regímenes de seguros y a la percepción de prestaciones basadas en seguros.⁶⁸ Este es el caso, en particular, del acceso a las prestaciones de desempleo, en el que algunos países son mucho más estrictos que otros, pero muchos de los países con criterios estrictos también ofrecen ventajas a poblaciones vulnerables específicas. Además, el acceso a las prestaciones de maternidad y, sobre todo,

⁶⁸ S. Avlijaş, [The dynamism of the new economy](#), Non-standard employment and access to social security in EU-28, LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, No. 141/2019.

de enfermedad sigue siendo difícil en algunos países, especialmente para los trabajadores autónomos.

Figura 4.2 - Tasa de autoempleo, 2020



Fuente: [Eurostat](#).

La respuesta inmediata a la pandemia confirmó esta situación. En la primavera de 2020, se movilizaron los regímenes de prestaciones por desempleo y de trabajo de corta duración. Unos 22 de los 27 Estados miembros mejoraron el acceso a la protección por desempleo, mientras que 21 mejoraron su adecuación.⁶⁹ Todos los Estados miembros desplegaron algunas medidas específicas para los más vulnerables, incluido el aumento de las prestaciones, o la introducción de prestaciones complementarias; la ampliación de la cobertura y la mejora del acceso; el apoyo directo a los gastos domésticos; la suspensión de los préstamos; el apoyo a los cuidadores; medidas para las personas mayores; y prestaciones en especie. Sin embargo, incluso en los países con los sistemas de protección social más avanzados, los trabajadores con empleos atípicos y los autónomos se enfrentan a dificultades prolongadas. Al mismo tiempo, la función asistencial de los sistemas de protección social -proporcionar prestaciones de ingresos mínimos de último recurso a las personas con pocos o ningún otro recurso- se ha visto sometida a una dura prueba.⁷⁰

Desde la crisis de 2008 y sus consecuencias, ha habido cierta convergencia en las respuestas a los retos en determinados ámbitos de la protección social en los Estados miembros. Entre ellas, la reducción de la generosidad hacia los desempleados (principalmente debido a la disminución gradual del número de parados) y las personas

⁶⁹ Comisión Europea, [2020 Annual Report of the Social Protection Committee](#), Noviembre de 2020. El [informe](#) elaborado por la Red Europea de Política Social en septiembre de 2021, basado en el análisis de 35 países de la UE y de fuera de ella, afinó aún más este panorama.

⁷⁰ Como trabajo de seguimiento de la [Recomendación del Consejo de 2018 sobre protección social para todos](#), la Comisión Europea, con los Estados miembros, está desarrollando un marco de seguimiento sobre el acceso a la protección social de los trabajadores "atípicos" y los autónomos. La [Version 0 del marco](#) publicada a finales de 2020, contiene ejemplos de las medidas aplicadas por los países.

con discapacidad, una mayor protección de las transferencias a las personas mayores, una mayor inversión social en políticas familiares y de atención a la infancia, y una tendencia hacia la privatización y la individualización de las políticas, así como hacia políticas redistributivas como la introducción o el refuerzo del salario mínimo.⁷¹ También supuso un cambio en el equilibrio entre individuos e instituciones en las dos primeras décadas del siglo XXI, en las que las personas han tenido que asumir cada vez más responsabilidad por sus resultados económicos como trabajadores, ahorradores y consumidores.⁷² Por ejemplo, a las personas altamente cualificadas y con ingresos elevados les ha ido bien. Los resultados económicos de los dos quintiles superiores de la población (por niveles de renta y riqueza) han mejorado desde 2000, mientras que los trabajadores de cualificación media y renta media se han visto expulsados del mercado laboral.

No obstante, a pesar de la convergencia en algunos ámbitos de los sistemas de bienestar de los Estados miembros, un número considerable de estudios empíricos comparativos ("gran N")⁷³ parecen seguir coincidiendo en que, a pesar de cierta convergencia, parece prevalecer la dependencia de la trayectoria.⁷⁴

4.2. Políticas

Históricamente,⁷⁵ los sistemas nacionales de protección social se desarrollaron principalmente para proteger a las personas con un empleo estándar. Es el caso, en particular, de los regímenes basados en seguros, es decir, los que se basan en las cotizaciones sociales del trabajador y del empresario. En cambio, en muchos países europeos, las prestaciones y los servicios financiados por los impuestos (por ejemplo, las prestaciones familiares, algunas formas de asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración) y determinadas prestaciones sujetas a la comprobación de recursos (por ejemplo, la asistencia social y las prestaciones de ingresos mínimos para las personas mayores) se conceden independientemente de la situación laboral de la persona.

Como se muestra en el Capítulo 3, los países tienen diferentes patrones de gasto en lo que se refiere al gasto en protección social en relación con el PIB: el gasto varía de alto (países nórdicos y de Europa continental), a medio (países del sur de Europa) y bajo (países de Europa central y oriental). Los países con rentas más bajas suelen tener peores prestaciones que los países con rentas más altas.⁷⁶ Por ejemplo, en el caso de los regímenes de trabajo de corta duración⁷⁷ ampliamente utilizados durante la pandemia de coronavirus, sólo en los Países Bajos, Dinamarca e Irlanda los subsidios cubrían el 100 % del salario original, y sólo durante periodos limitados. El nivel más bajo fue el 40 % del salario medio nacional en Polonia. Además, muchas personas de esos países trabajan en el extranjero (por ejemplo, el 15,5 % de los ciudadanos rumanos vivían en otro Estado miembro de la UE en 2019), a menudo en empleos precarios que son los primeros en desaparecer en una situación de crisis.

⁷¹ P. Taylor-Gooby et al., (eds.), [After austerity: welfare state transformation in Europe after the great recession](#), Oxford, August 2017.

⁷² J. Manyika et al., [The social contract in the 21st century](#), McKinsey Global Report, February 2020.

⁷³ La metodología utilizada en la bibliografía es, en su inmensa mayoría, el "enfoque N pequeño", que implica buscar en profundidad relaciones causales en un número reducido de casos. También se han realizado experimentos con el "enfoque de los N grandes", que analiza un gran número de casos. Con un "enfoque N grande" es posible analizar si las conclusiones de los estudios de casos pueden generalizarse a todos los países de la UE.

⁷⁴ A partir de Esping-Andersen for example B. Vis, *Politics of risk-taking, Welfare state reform in advanced democracies*, Amsterdam, 2010, D. Jahn et al., *Interim report of the research project 'welfare policies in the enlarged Europe'*, University of Greifswald, 2011, and P. Pierson (ed.), *The new politics of the welfare state*, Oxford, 2001.

⁷⁵ S. Spasova et al., [Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe](#), A study on national policies, April 2017.

⁷⁶ B. Vanhercke et al. (eds), [Social policy in the European Union: state of play 2020](#), OSE-ETUI, 2021.

⁷⁷ Los planes nacionales de trabajo de corta duración han contado con el apoyo del [instrumento de la UE](#) de ayuda temporal para mitigar los riesgos de desempleo en caso de emergencia.

Figura 4.3 - Estimación de los resultados del Gobierno: de -2,5 débil a 2,5 fuerte



En general, el grupo de Estados miembros de Europa central y oriental se caracteriza por un Estado del bienestar menos generoso y peor financiado, pero al mismo tiempo se observa un alto grado de universalismo y un nivel moderadamente alto de seguro de enfermedad en comparación con los Estados del bienestar maduros de Europa occidental.⁷⁸ Sin embargo, este grupo no es homogéneo, dependiendo de la plantilla de investigación utilizada, algunos de estos países podrían alinearse más estrechamente con el modelo del sur de Europa, por ejemplo. El principio básico de financiación y organización del bienestar, y especialmente de la seguridad social, no sólo da fe de la dependencia de la trayectoria, sino también de un modelo de seguridad social socialista de Estado basado en la idea del pleno empleo. En este sentido, hay países universalistas (modelo nórdico) en los Estados de bienestar poscomunistas. Además, el análisis comparativo de los países de la UE79, que examina la respuesta a las crisis financiera y económica de 2008, mostró diferencias sustanciales entre los países en términos de resiliencia.⁸⁰

Fuente: [World Bank](https://www.worldbank.org/).

Tras analizar más de 200 posibles características predeterminadas en cuanto a su asociación con la capacidad de resistencia, un estudio demostró que los factores que mejor predicen la capacidad de absorción a corto plazo, la capacidad de adaptación a medio plazo y la capacidad de recuperación son, respectivamente, un gasto público elevado en protección social, la estabilidad política y un entorno empresarial favorable. Puede detectarse una diferencia de alrededor de dos desviaciones estándar entre los países con mayor capacidad de adaptación (como Alemania y Polonia) y los menos resistentes (como Grecia y Chipre) en cualquiera de los indicadores. Estos resultados corroboran la teoría de que, además de los niveles de gasto, la calidad de la gobernanza⁸¹ está fuertemente correlacionada con los

⁷⁸ K. Kuitto, *Post-communist welfare states in European context. Patterns of welfare policies in Central and Eastern Europe*, Elgar, 2016, pp. 165-66.

⁷⁹ L. Alessi et al., ['The resilience of EU Member States to the financial and economic crisis'](#), *Social Indicators Research*, Vol. 148, 2020, pp. 569-598.

⁸⁰ La resiliencia se refiere a la capacidad de resistir y responder a los choques y desafíos, y recuperarse rápidamente de manera justa, sostenible e inclusiva. W. Hynes et al., ['Bouncing forward: a resilience approach for dealing with the Covid 19 and future systemic shocks'](#), *Environment Systems and Decisions*, May 2020, pp. 1-11.

⁸¹ Calculado sumando las puntuaciones de los países en las seis partes del [Indicador de Gobernanza del Banco Mundial](#): voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; eficacia del gobierno; calidad

resultados en materia de bienestar,⁸² como los niveles de pobreza o la resiliencia. La Figura 4.3, basada en el índice de gobernanza mundial, muestra dos indicadores: la eficacia del gobierno y el control de la corrupción. Los países con mejores resultados (puntuación superior a 1,5) son Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Finlandia y Suecia en ambos indicadores. Los peores (con una puntuación inferior a 1) son Bulgaria, Chequia, Grecia, Croacia, Hungría, Italia, Polonia, Rumanía y Eslovaquia. En todos los países, ambos índices muestran una tendencia hacia peores resultados en 2020 en comparación con 2000.

En este contexto, el reto al que se enfrenta la UE a la hora de diseñar políticas de bienestar o políticas que repercutan en el bienestar de los ciudadanos es el estatus de las políticas sociales y de empleo y las expectativas muy diferentes de los Estados miembros respecto a la política de la UE.⁸³ No existe un marco europeo de gobernanza social amplio y regulado que pueda compararse con los que existen para la gobernanza económica.⁸⁴ No obstante, se dispone de varias herramientas "blandas" de gobernanza social, mientras que la gobernanza económica influye y repercute en el ámbito social. Entre ellas se incluyen: Las normas mínimas de la UE, el método abierto de coordinación social (MAC), la evaluación de impacto de las políticas y programas, el diálogo social renovado, el Semestre Europeo con mayor atención a las cuestiones sociales y de empleo, y los fondos europeos destinados a apoyar a los Estados miembros para lograr una convergencia económica y social ascendente. Además, es muy difícil lograr un consenso en torno a las cuestiones de protección social a escala europea.⁸⁵

4.3. Nuevas políticas y prácticas emergentes

A la luz de las grandes tendencias de los mercados de trabajo y de las economías en general antes mencionadas, muchos debates políticos recientes se centraron en la necesidad de un contrato social renovado, es decir, un replanteamiento de la relación entre el gobierno y la sociedad. Estos debates exploraron cómo un nuevo contrato social podría reordenar y posiblemente igualar la forma en que se distribuyen las oportunidades y la seguridad en la sociedad.⁸⁶ En el contexto muy diverso de los modelos de Estado del bienestar y de mercado de trabajo y de la dependencia de la trayectoria que sigue prevaleciendo, las cuestiones más frecuentes se refieren a la sostenibilidad (incluida la financiera) y a la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social a las necesidades cambiantes.

En cuanto a la capacidad de respuesta, cada vez se hace más hincapié en combinar las políticas de protección social y de inversión social para lograr flexibilidad, estabilidad y protección, incluido el reparto colectivo de riesgo.⁸⁷ El planteamiento también pretende contribuir a reforzar los sistemas de protección social incorporando a los trabajadores atípicos a los regímenes de protección social existentes, haciendo más esfuerzos para individualizar (es decir, satisfacer las necesidades del individuo) la protección social y, en última instancia, avanzar hacia la protección social universal, en la que la protección social se eliminaría de la relación laboral. La crisis del coronavirus ha demostrado que los trabajadores con formas de empleo independientes necesitan poder acumular derechos a los tipos de

reguladora; Estado de derecho; y control de la corrupción. Las [Puntuaciones de cada uno de los seis indicadores](#) pueden variar de -2,5 a 2,5, por lo que el indicador global puede variar de -15 a +15..

⁸² A. Sapir, [Why has Covid 19 hit different European Union economies so differently?](#), Bruegel, September 2020. Earlier in [Global trends to 2035. Economy and society](#), EPRS, European Parliament, November 2018.

⁸³ N. Milotay, [Social and employment policies in Europe](#), EPRS Ideas Paper, September 2020.

⁸⁴ La gobernanza suele definirse en contraste con el gobierno: el gobierno tiene que ver con la jerarquía y la burocracia, y la gobernanza con los mercados descentralizados y las redes. La gobernanza social se define como un proceso de gobierno de las sociedades en una situación en la que ningún actor puede reclamar el dominio absoluto. En la UE, se hace referencia a ella principalmente en relación con las políticas y objetivos sociales, y cada vez más con la idea de poner en pie de igualdad los objetivos económicos y sociales.

⁸⁵ S. Anghel et al, [Towards a more resilient Europe post-coronavirus options to enhance the EUs' resilience to structural risks](#), EPRS, European Parliament, April 2021.

⁸⁶ M. Shafik, [What we owe each other](#), Penguin, March 2021.

⁸⁷ Comisión Europea, [Employment and Social Developments](#), 2021.

apoyo fuera del trabajo que ya están disponibles para los empleados estándar.⁸⁸ Un tratamiento más equitativo de las diferentes formas de empleo puede ayudar a minimizar la necesidad de programas improvisados en el futuro, que son necesariamente menos específicos y rentables y pueden estar expuestos a fugas.

En lo que respecta a la sostenibilidad, la política de un país en materia de trabajo flexible, y la decisión de dificultarla o no mediante la reforma de las prestaciones y los programas sociales, no puede examinarse de forma aislada de las condiciones del mercado de trabajo de ese país o de sus estrategias de crecimiento.⁸⁹ Por estas últimas se entiende una serie (relativamente coherente) de decisiones y reformas, adoptadas por los gobiernos o los grupos de productores (agentes económicos y sociales) para impulsar el crecimiento y estimular la creación de empleo en una nación específica, y la justificación de estas decisiones, por ejemplo, la Estrategia Europa 2020 que promueve un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, incluidas políticas sociales específicas.⁹⁰ Las nuevas investigaciones sobre la dinámica de las trayectorias de reforma del Estado del bienestar muestran cómo los Estados del bienestar y los mercados laborales, además de las estrategias económicas, pueden formar parte de los regímenes de crecimiento.⁹¹ En este contexto, los regímenes de crecimiento se refieren a los modos de gobernanza de la economía y están determinados por el funcionamiento de las instituciones socioeconómicas, como la regulación del mercado de productos, el sistema financiero, la fijación de salarios, la protección social y los sistemas de educación y formación. Según la teoría, las estrategias de crecimiento también abarcan las reformas del bienestar y, por lo tanto, el crecimiento equilibrado es clave para el progreso del Estado del bienestar. Al mismo tiempo, la educación, la regulación del mercado laboral, los seguros sociales y otras políticas sociales contribuyen tanto a la oferta como a la demanda de la economía. Examinar las cuestiones de protección social bajo este prisma más amplio podría ayudar a adoptar varias propuestas emergentes para aumentar la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Entre ellas se incluye la medición del impacto de las reformas económicas⁹² en la desigualdad de ingresos y riqueza con un conjunto más amplio de indicadores que no sólo se centre en la parte inferior de la escala de ingresos, sino también en grupos más amplios, como la clase media, así como mejores normas fiscales e instituciones fiscales para salvaguardar el crecimiento y los gastos favorables a la distribución.⁹³

Examinar las cuestiones de protección social bajo este prisma más amplio también podría ayudar a comprender mejor qué tipo de políticas de la UE pueden ayudar mejor a los Estados miembros a mejorar la adecuación y la eficacia de sus sistemas de protección social. También puede arrojar más luz sobre los factores socioeconómicos que subyacen a las divisiones Este-Oeste y Norte-Sur de la UE, así como a las disparidades regionales y a la falta de convergencia social al alza.⁹⁴ En el contexto de las herramientas existentes de la UE que pueden influir en los sistemas de protección social, las principales vías a través de las cuales la UE puede influir en las políticas de protección social de los Estados miembros incluyen el marco de gobernanza económica de la UE. Esto incluye políticas para

⁸⁸ S. Spasova, D. Ghailani, S. Sabato, S. Coster., B. Fronteddu, and B. Vanhercke: [Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid 19 pandemic](#), OSE-ETUI, 2021; OECD, [Supporting livelihoods during the Covid 19 crisis: closing gaps in safety nets](#), May 2020.

⁸⁹ S. Avlijaš, [The dynamism of the new economy](#), Non-standard employment and access to social security in EU-28, LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, No 141/2019.

⁹⁰ A. Hassel et al., [The pursuit of growth](#). Growth regimes, growth strategies and welfare reforms in advanced capitalist economies, in: *Stato et mercato*, Fascicolo 1, April 2020. A. Hassel and B. Palier, [Growth and welfare in advanced capitalist economies](#). How have growth regimes evolved?, Oxford, 2020.

⁹¹ Hassel, op. cit. In more detail see: Hassel and Palier, op. cit.

⁹² L. Antonucci, and F. Corti, [Inequalities in the European Semester](#), Foundation for European Progressive Studies, 2020; MacNaughton, G., [Economic inequality and human rights impact assessment of economic reforms](#), *The International Journal of Human Rights*, Volume 24, Issue 9, 2020.

⁹³ Z. Darvas, [The economic growth and income distribution implications of public spending and tax decisions](#), Bruegel Working paper, Issue 5 10 October 2020.

⁹⁴ A. Bărgăoanu and C. Volintiru, [How the EU can prevent the East-West divide developing between its members](#), LSE blog, April 2019; M. Myant, [Dependent capitalism and the middle income trap in Europe and East Central Europe](#), *International Journal of Management Economics*, Volume 54, Issue 4, December 2018; B. Galgóczi and J. Drahokoupil (eds.), [Condemned to be left behind? Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model?](#) ETUI, 2017.

mejorar y complementar la política monetaria de la UE con una mayor capacidad presupuestaria y financiera. El Parlamento Europeo ha defendido firmemente la mayoría de estas iniciativas a lo largo de los años. El marco financiero plurianual (MFP) y la próxima generación de la UE (NGEU) se han diseñado ciertamente para introducir cambios en el marco institucional que puedan reforzar la capacidad presupuestaria y financiera de la UE para complementar su política monetaria. Ello podría traducirse en una mayor solidaridad y cohesión y, en última instancia, en una mayor convergencia e integración (hacia arriba). Además, la introducción progresiva de nuevos recursos propios debería facilitar el reembolso de los empréstitos de los NGEU. A más largo plazo, también podrían realizarse esfuerzos para reforzar el coaseguro fiscal en forma de estabilizadores automáticos. Se trata de subsidios de desempleo o de una reducción de los impuestos pagados como consecuencia de la pérdida de puestos de trabajo y/o de una disminución de los ingresos del mercado, y pueden reducir en parte el impacto sobre la renta y el consumo de los hogares. Una idea propuesta por algunos expertos en este contexto es la creación de un régimen europeo permanente de reaseguro de las prestaciones de desempleo, que podría complementar y también aumentar la eficacia de los regímenes nacionales.⁹⁵ La aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales con arreglo al nuevo plan de acción⁹⁶ tiene por objeto establecer un nivel mínimo común de protección social para todos en toda la Unión y también es probable que influya en las políticas sociales de la UE. Por último, el uso eficaz de los fondos de la UE para encontrar soluciones sostenibles a los problemas de la sociedad depende de elementos cruciales como la creación o el desarrollo de instituciones y de capacidad administrativa, así como de reglamentos financieros adecuados que, a su vez, también mejoren la absorción de los fondos en los Estados miembros.⁹⁷

⁹⁵ J. Saulnier, [Improving the quality of public spending in Europe, Budgetary 'waste rates' in EU Member States](#), EPRS, European Parliament, October 2020.

⁹⁶ N. Milotay, [European Pillar of Social Rights: Gothenburg, Porto and beyond](#), EPRS Briefing, European Parliament, May 2021.

⁹⁷ Z. Darvas, op. cit.

5. La salud como dimensión del bienestar

5.1. Antecedentes

5.1.1. Superar la pandemia de coronavirus

En 2020, la pandemia de coronavirus se convirtió en el problema sanitario más destacado en Europa y en todo el mundo. Sirvió para recordar que la marcha de la ciencia no garantiza la protección frente a las enfermedades infecciosas. La crisis ha ofrecido ejemplos de heroísmo -sobre todo en la labor de los profesionales sanitarios- y ha sido testigo de algunos éxitos científicos, como el rápido desarrollo de vacunas eficaces. Se han desarrollado y perfeccionado estrategias para dificultar la propagación de la infección. Se ha reconocido la necesidad de tomar decisiones sobre una respuesta a escala internacional. La producción de vacunas a gran escala es testimonio del potencial de la cooperación internacional para movilizar y dirigir los recursos necesarios. A escala de la UE, se ha hecho un gran esfuerzo por establecer criterios comunes para la adopción de restricciones a los viajes, buscando una vía para el restablecimiento de la actividad económica al tiempo que se protege la salud pública.

Un aspecto clave ha sido el refuerzo de los mecanismos institucionales de protección frente a futuras epidemias. Se trata de una respuesta a la constatación de que una respuesta más rápida a nivel ejecutivo a las preocupaciones expresadas por los organismos especializados podría haber limitado la propagación del virus a principios de 2020. Las circunstancias exactas siguen siendo objeto de debate, pero los expertos han señalado que se perdieron oportunidades de contener el virus, en primer lugar en China.⁹⁸

5.1.2. Lucha contra las desigualdades sanitarias

El COVID-19 ha aumentado las desigualdades en varias dimensiones.⁹⁹ Ha acentuado las desigualdades existentes en materia de salud; estudios realizados en EE.UU. y el Reino Unido muestran que el COVID-19 afectó de forma desproporcionada a las comunidades minoritarias.¹⁰⁰ Las personas pertenecientes a grupos minoritarios están sobrerrepresentadas en sectores laborales que implican un estrecho contacto con otras personas y que no pueden realizarse a distancia, como la atención sanitaria, la industria manufacturera, el procesado de alimentos y el transporte público.

La necesidad de abordar los determinantes sociales de la salud se reconoce desde hace tiempo como una preocupación prioritaria, por ejemplo en un importante informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2008.¹⁰¹ En él se documentaba la relación entre las malas condiciones de vida y de trabajo y los ingresos más bajos con una mala salud física y mental. Un ejemplo famoso de desigualdad sanitaria procede del Reino Unido, donde la esperanza de vida disminuía un año por cada estación de metro que se recorría al este de Westminster.¹⁰²

La investigación también apunta a remedios eficaces. Se ha demostrado que el aumento del gasto público en salud reduce las desigualdades sanitarias, al igual que el aumento del gasto en vivienda y en protección social.¹⁰³ De ello se deduce que la tendencia de todo el gasto público - no sólo en sanidad - tiene enormes implicaciones para la salud pública. La acción limitada al sector sanitario

⁹⁸ En China, see A. Green, [Li Wenliang obituary](#), *The Lancet*, February 2020; on the USA, see T. Lewis, [How the US pandemic response went wrong - and what went right during a year of Covid](#), *Scientific American*, March 2021.

⁹⁹ Ian Goldin, Robert Muggah, [Covid 19 is increasing multiple kinds of inequality](#), World Economic Forum, October 2020.

¹⁰⁰ En Reino Unido, véase Daniel Pan et al, [Ethnic disparities in COVID-19: increased risk of infection or severe disease?](#), *The Lancet*, July 2021; En EEUU, véase Centers for Disease Control and Prevention (CDC), [Health Equity Considerations and Racial and Ethnic Minority Groups](#), April 2021. Muchos países europeos carecen de datos comparables, debido a la reticencia a rastrear los datos vinculados a la etnia; véase Reuters, [COVID toll turns spotlight on Europe's taboo of data by race](#), November 2020.

¹⁰¹ Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, [Final Report](#), OMS, 2008.

¹⁰² Andy Dangerfield, [Tube map used to plot Londoners' life expectancy](#), BBC, July 2012.

¹⁰³ OMS, [Healthy, prosperous lives for all: the European Health Equity Status Report](#), OMS 2019, p. xxv.

no basta para mejorar la salud de toda la población; la política debe situarse dentro de una estrategia más amplia para abordar la dimensión social de la salud.

5.2. Políticas actuales

5.2.1. Más sano durante más tiempo

El envejecimiento es un ejemplo de reto de salud pública más allá de las cuestiones vinculadas a la pandemia y las desigualdades sanitarias. La población europea tiene la media de edad más alta del mundo. Esto es testimonio de décadas de relativa estabilidad y prosperidad, pero también plantea problemas. Las cohortes de mayor edad tienen una mayor necesidad de servicios sanitarios, debido a la creciente prevalencia de enfermedades geriátricas como el Alzheimer. Un aspecto central de las estrategias actuales para mitigar el envejecimiento es centrarse en estilos de vida más saludables, para que las personas gocen de buena salud hasta una edad avanzada. A este respecto, también se plantea una cuestión de equidad: en Suecia, los mayores de 65 años disfrutan por término medio de más de 15 años de buena salud; la cifra equivalente para los mayores de 65 años en Eslovaquia es de 4 años.¹⁰⁴

La mejora de la salud en la vejez está relacionada con la dieta y el ejercicio a lo largo de toda la vida. Las políticas que desincentivan el consumo excesivo de alcohol, tabaco y azúcar ayudan en este sentido. El ejemplo sueco también sugiere que el fomento de la actividad física y una buena higiene dental desde una edad temprana reportan beneficios a largo plazo.

5.2.2. Capacidad sanitaria

Una lección clara de la pandemia actual es que los sistemas sanitarios deben tener capacidad para hacer frente a repuntes repentinos. Las tasas de mortalidad fueron menores en los países con mayor disponibilidad de camas, tratamientos, equipos de protección y personal.¹⁰⁵ La OCDE lo resume de la siguiente manera: La gestión de riesgos se interpreta con demasiada frecuencia como un medio de mantener las operaciones más reducidas posibles en nombre de la eficiencia y, en consecuencia, de reducir la redundancia a cero. Sin redundancia, la vulnerabilidad es mucho mayor y la capacidad de absorción de los choques es escasa o nula, lo que a su vez puede convertirse rápidamente en fracaso".¹⁰⁶

Las reformas de los servicios sanitarios en algunas partes de Europa se han caracterizado en las últimas décadas por una preferencia por la privatización y los acuerdos con ánimo de lucro. La pandemia parece reforzar los argumentos a favor de un mayor énfasis en el sector público a la hora de prestar asistencia sanitaria. Este cambio coincidiría con la percepción de que la resiliencia debería ser una prioridad política más importante que la eficiencia.

Ahora es más fácil argumentar que el gasto público en sanidad es una inversión y no un coste muerto. Crea empleo en un sector que ayuda a que las sociedades y las economías funcionen mejor. Ya en 2019, casi 15 millones de personas trabajaban en la asistencia sanitaria en la UE.¹⁰⁷ La demanda de profesionales sanitarios aumenta, impulsada por el envejecimiento de la población y la mayor carga de enfermedades crónicas. Unos buenos centros y sistemas de formación pueden contribuir a facilitar la oferta de profesionales cualificados; unos buenos salarios y condiciones pueden atraer y retener al personal necesario.

5.2.3. Capacidad de investigación independiente de alta calidad

Una ciencia sólida es fundamental para mejorar la salud pública. A su debido tiempo, el rápido desarrollo de vacunas eficaces contra el coronavirus podrá considerarse un logro comparable a los de Jenner y Pasteur. La UE seguirá desempeñando un papel fundamental en el fomento de la

¹⁰⁴ EuroHealthNet, [Infographic on health inequities in Europe](#), 2019.

¹⁰⁵ Vasilis Kontis et al, [Magnitude, demographics and dynamics of the effect of the first wave of the COVID-19 pandemic on all-cause mortality in 21 industrialized countries](#), *Nature Medicine*, October 2020.

¹⁰⁶ OCDE, [A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks](#), April 2020.

¹⁰⁷ Eurostat, [Majority of health jobs held by women](#), April 2020.

ciencia, sobre todo mediante inversiones estratégicas a largo plazo en financiación de la investigación. Seguirá facilitando la colaboración más allá de las fronteras nacionales, lo que facilita la creación de equipos capaces de realizar investigación de vanguardia.

Las asociaciones público-privadas también son fundamentales. La Agencia Europea de Investigación aportó importantes fondos a BioNTech, mientras que la asociación de esta empresa con Pfizer ayudó a suministrar la nueva vacuna a gran escala.

Las asociaciones público-privadas también son fundamentales. La Agencia Europea de Investigación aportó importantes fondos a BioNTech, mientras que la asociación de esta empresa con Pfizer ayudó a suministrar la nueva vacuna a gran escala.

La UE también debe garantizar una evaluación rigurosa de los nuevos medicamentos y vacunas. Gestionar la evaluación a nivel europeo tiene la ventaja de facilitar el acceso a recursos y conocimientos especializados de los que puede carecerse a nivel nacional, sobre todo en los Estados más pequeños. Lo mismo puede decirse del proceso de aprobación de nuevos tratamientos. El rigor sigue siendo importante, tanto para fomentar la confianza del público como para impedir la difusión de tratamientos ineficaces y perjudiciales, frente a la enérgica promoción de la desinformación. El caso de la talidomida nos recuerda que las innovaciones deben someterse a pruebas exhaustivas antes de comercializarse.¹⁰⁸

Hay grandes esperanzas puestas en avances en ámbitos como la medicina personalizada, pero también en este caso las afirmaciones de eficacia requieren un escrutinio riguroso. La infraestructura necesaria para garantizar evaluaciones independientes y autorizadas puede considerarse un bien público que, en consecuencia, merece financiación y un marco institucional. Se trata de una contribución esencial para distinguir la exageración de la esperanza y ayudar a los responsables de la toma de decisiones a canalizar los recursos hacia donde puedan ser más productivos.

5.2.4. Las tecnologías digitales como vía para mejorar los servicios y resultados sanitarios

El avance de la digitalización también ofrece oportunidades para mejorar los resultados sanitarios. La inteligencia artificial ya está ayudando a mejorar los diagnósticos y a desarrollar nuevos tratamientos.¹⁰⁹ Tiene un enorme potencial para aportar innovaciones beneficiosas. Este potencial puede verse favorecido por el desarrollo a escala de la UE de un ecosistema regulador cuidadosamente calibrado y ágil para la economía digital.

Las tecnologías de la comunicación ofrecen oportunidades para un uso rentable y seguro de la información en apoyo de la asistencia sanitaria. Una mejor coordinación entre servicios en casos individuales es un dividendo, mientras que la protección de la confidencialidad del paciente es un reto. La necesidad de seguridad quedó ilustrada por el ciberataque perpetrado en mayo de 2021 contra el servicio sanitario irlandés, que no sólo capturó historiales de pacientes, sino que también afectó a su atención.¹¹⁰ Las salvaguardias y su aplicación rigurosa serán cruciales para generar confianza pública en la innovación digital. La Comisión Europea está preparando la creación de un Espacio Europeo de Datos Sanitarios para facilitar esta evolución.¹¹¹

¹⁰⁸ La talidomida causó miles de defectos congénitos en Europa, pero no en EE.UU., ya que la Food and Drug Administration se resistió a las fuertes presiones para aprobarla. Véase S. Philips, [How a courageous physician-scientist saved the U.S. from a birth-defects catastrophe](#), *University of Chicago Medicine*, March 2020.

¹⁰⁹ Véase J. Vamathaven et al, [Applications of machine learning in drug discovery and development](#), *Nature Reviews*, 2019. Machine Learning 'has the potential to speed up the process and reduce failure rates in drug discovery and development.'

¹¹⁰ BBC, [Cyber attack on Irish health service 'catastrophic'](#), May 2021.

¹¹¹ G. Quaglio, [EU public health policy](#), EPRS, European Parliament, July 2020.

5.3. Nuevas prioridades y perspectivas

5.3.1. Preparación para futuras emergencias: Perspectivas y retos

Se dice que más vale prevenir que curar; un informe reciente concluye que "harían falta 500 años para invertir en preparación tanto como el mundo está perdiendo a causa del COVID-19".¹¹² La exploración del horizonte -con canales claros para comunicar información urgente a los responsables de la toma de decisiones- y las debidas medidas preparatorias son clave para la futura protección de la salud pública. La exploración del horizonte es necesaria para identificar los riesgos emergentes. Esto requiere un marco científico e institucional específico, protegido del impulso de bajar la guardia. Estados Unidos ofrece un caso instructivo. En 2019, la Administración Trump decidió no renovar el programa PREDICT, creado a raíz de la epidemia de SRAS, por escepticismo ante un gasto con escaso retorno aparente. Apenas tres meses después de finalizar su trabajo de campo, apareció el COVID-19 en China.¹¹³ En 2020, una crisis sanitaria se convirtió rápidamente en una crisis económica; esto sirve para subrayar la necesidad de integrar los informes de los organismos de exploración del horizonte en los procesos de toma de decisiones al más alto nivel.

La ampliación del Centro Europeo de Control de Enfermedades (creado en 2004, en un contexto de epidemias anteriores) es un avance importante, al igual que la creación de la Autoridad de Respuesta a Emergencias Sanitarias (HERA). HERA se encarga de reforzar la coordinación de la seguridad sanitaria de la UE durante la fase de preparación, acortar los tiempos de respuesta a las crisis y reforzar la capacidad de preparación y respuesta de la UE ante emergencias sanitarias.¹¹⁴

5.3.2. Consecuencias sanitarias de la emergencia climática

También se reconocen cada vez más los determinantes medioambientales de la salud.¹¹⁵ La Comisión Lancet sobre Salud y Cambio Climático describe el cambio climático como "la mayor amenaza global para la salud a la que se enfrenta el mundo en el siglo XXI", pero también como una oportunidad para redefinir los determinantes sociales y medioambientales de la salud. Su informe más reciente documenta el aumento de la mortalidad asociado al calor extremo y a las condiciones meteorológicas extremas.¹¹⁶ Entre otras muchas cosas, hace un seguimiento de las repercusiones sanitarias de la contaminación atmosférica procedente de las centrales eléctricas de carbón y de las amenazas relacionadas con el clima para la seguridad alimentaria mundial. También se señalan los esfuerzos por adaptar los servicios sanitarios a estas amenazas, como la creación en Alemania de un departamento de protección de la salud y sostenibilidad. El programa OneHealth es sólo un ejemplo de iniciativa patrocinada por la UE que reconoce la conexión entre la salud humana y el medio ambiente.¹¹⁷ Las tendencias climáticas como el cambio del nivel del mar, los fenómenos meteorológicos extremos y la sequía también suponen un riesgo para la salud y el bienestar, especialmente cuando dan lugar a desplazamientos masivos de poblaciones vulnerables.¹¹⁸

5.3.3. Aprovechar el potencial de la cooperación europea

Dentro de la UE, las perspectivas de una transferencia de competencias en materia sanitaria del nivel de los Estados miembros al de la UE son remotas. A falta de un acuerdo entre todos los Estados miembros en este sentido, el papel de la UE seguirá siendo el de un agente de

¹¹² Junta Global de Seguimiento de la Preparación, [A World Prepared: Strategic Plan 2021-23](#), June 2021.

¹¹³ E. Baumgaertner, [Trump administration ended early warning program](#), *Los Angeles Times*, April 2020.

¹¹⁴ Véase [European Health Preparedness and Emergency Response Authority](#) (HERA), Comisión Europea: C. Evroux, [HERA: the EU's new Health Emergency Preparedness and Response Authority](#), EPRS, European Parliament, February 2022.

¹¹⁵ Véase L. Atwoli et al, [Call for emergency action to limit global temperature increases, restore biodiversity, and protect health](#), *The Lancet*, September 2021.

¹¹⁶ The [Lancet Commission on Health and Climate Change](#). See also the [Lancet Countdown](#), 2020.

¹¹⁷ Véase [Promoting One Health in Europe](#), Cordis, January 2018.

¹¹⁸ E. Noonan y A. Rusu, [The future of climate migration](#), EPRS, European Parliament, March 2022.

apoyo. Este papel puede subestimarse fácilmente. Se basa en disposiciones como el artículo 9 del TFUE, que exige que toda la actividad de la UE **"tenga en cuenta"** un **"nivel elevado de protección de la salud humana"**, y en el compromiso de la UE de trabajar en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que pretenden, entre otras cosas, "garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades".

La Comisión Europea puede influir para mejorar la salud, la asistencia sanitaria y los servicios sanitarios en toda Europa de varias maneras. Entre ellas figuran la financiación de actividades, la preparación de legislación en ámbitos relacionados, la facilitación del diálogo entre las partes interesadas y el fomento de la identificación y difusión de las mejores prácticas. Cada una de estas dimensiones seguirá siendo importante, mucho después de que hayamos superado los peores efectos de la actual pandemia.

En respuesta a la pandemia COVID-19, la UE ha movilizado nuevos e importantes recursos, una parte de los cuales se destinará al sector sanitario. El apoyo a los servicios en regiones con escasez de recursos es un objetivo especial. Esto forma parte de un esfuerzo más amplio por reforzar la cohesión entre los países de la UE. El papel de la UE en la política macroeconómica también puede contribuir a mejorar los resultados sanitarios. La salud está cada vez más integrada en el proceso del Semestre Europeo. Esto puede llevar a reconocer y apoyar la necesidad de que los Estados miembros inviertan más en servicios sanitarios.

Por último, cabe esperar que la UE desempeñe un papel más importante como actor mundial en el ámbito de la salud. Un ejemplo de su compromiso es la exportación de vacunas; en mayo de 2021, la UE había enviado más de 200 millones de dosis de vacunas al resto del mundo, tantas como las que había utilizado ella misma en ese momento.¹¹⁹ El compromiso de la UE con las organizaciones mundiales también es importante. Un grupo de alto nivel ha propuesto la creación de un consejo mundial sobre amenazas para la salud, dirigido por jefes de Estado y encargado de apoyar y supervisar a la OMS; también recomienda aumentar los recursos y la autoridad de la propia OMS.¹²⁰ Si la UE apoyara estas medidas, sería coherente con su compromiso de larga data con el multilateralismo: es el momento de dar respuestas globales a los retos sanitarios mundiales. Una prueba a corto plazo de la eficacia de la acción internacional en materia de salud será la capacidad de los países de renta baja y media para garantizar un suministro adecuado de vacunas contra el coronavirus.

¹¹⁹ U. Von der Leyen, [Speech at the State of the Union Conference of the European University Institute](#), May 2021.

¹²⁰ Grupo Independiente de Preparación y Respuesta ante una Pandemia, [Covid-19: Make it the last pandemic](#), 2021.

6. Educación

6.1. La cuestión

La pandemia de COVID-19 ha provocado enormes trastornos en la educación, con periodos de cierre de escuelas y una gran dependencia de la enseñanza a distancia.¹²¹ La distribución de ordenadores en las escuelas es más equitativa que en los hogares; de hecho, según la OCDE,¹²² las escuelas con alumnos procedentes de entornos desfavorecidos tienen una mayor proporción de ordenadores por alumno que las escuelas con poblaciones favorecidas. Por otra parte, en las escuelas desfavorecidas, es menos probable que los ordenadores sean portátiles, por lo que no pueden compensar la falta de material de propiedad privada para la enseñanza a distancia.¹²³

Al mismo tiempo, los niños y jóvenes también han perdido una serie de oportunidades de interacción social, incluida la participación en los deportes escolares. Existe la preocupación de que los niños y jóvenes procedentes de entornos desfavorecidos y marginados hayan perdido en ocasiones el acceso a comidas saludables y se hayan vuelto más vulnerables al estrés económico y social.¹²⁴ Tras periodos prolongados de cierre, las tasas de abandono escolar tienden a aumentar, ya que algunos niños y jóvenes no regresan cuando las escuelas vuelven a abrir.

Una crisis como la pandemia nos obliga no sólo a examinar la dimensión asistencial del sector sanitario, como hemos hecho en la sección anterior, sino también a analizar nuestros sistemas educativos como parte integrante de los Estados del bienestar y hasta qué punto alteran la desventaja atribuida. En los Estados del bienestar, la educación es una forma de transferencia social en especie, normalmente sin comprobación de recursos. Como se menciona en el capítulo 2, la riqueza es un factor determinante del nivel educativo. Un informe de la OCDE tras la última ronda del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) reveló una tendencia general a la perpetuación de las desigualdades en la educación según criterios socioeconómicos, de migración y de género, aunque existen algunas diferencias notables entre los sistemas educativos.¹²⁵

- En Bulgaria, Chequia, Hungría, Luxemburgo, Rumanía y Eslovaquia, los alumnos desfavorecidos tienen menos de una posibilidad entre ocho de asistir al mismo centro que los alumnos de alto rendimiento. En cambio, en Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Irlanda, Portugal y Suecia, las posibilidades de los alumnos desfavorecidos eran de más de una entre cinco.
- En más de la mitad de los países estudiados, los directores de los centros desfavorecidos tenían más probabilidades que sus homólogos de los centros favorecidos de señalar la escasez de personal y la inadecuación o falta de material educativo y de infraestructura física como un obstáculo para la enseñanza. Las excepciones fueron Bulgaria, Croacia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal y Rumanía, donde los centros desfavorecidos señalaron menos carencias de personal que los centros favorecidos. En Bulgaria, Croacia, Finlandia, Lituania y los Países Bajos declararon disponer de más material educativo.

¹²¹ D. Chircop, [Education in isolation in the pandemic, following the path of Isaac Newton](#), EPRS, European Parliament, June 2020.

¹²² [Learning remotely when schools close: How well are students and schools prepared? Insights from PISA](#), OECD 2020.

¹²³ D. Chircop, [Breaking cycles of disadvantage through education: an EU Perspective](#), EPRS, European Parliament, December 2021.

¹²⁴ S. Giannini and S. Grant Lewis, [Three ways to plan for equity during the coronavirus school closures](#), World Education Blog, Global Education Monitoring, 25 March 2020.

¹²⁵ Cada 3 años, la OCDE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, lleva a cabo el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) para evaluar el rendimiento de los sistemas educativos. Para ello, pone a prueba la capacidad de los jóvenes de 15 años para aplicar sus conocimientos y habilidades de lectura, matemáticas y científicas a situaciones de la vida real. La última ronda tuvo lugar en 2018 con la participación de 79 países y economías. Véase OCDE, [PISA 2018 Results \(Volume II\): Where All Students Can Succeed](#), PISA, OECD Publishing, 2019.

- En Alemania, Austria, Finlandia, Hungría, Italia, Letonia, Polonia y Suecia, el estatus socioeconómico es responsable de una diferencia superior a 25 puntos porcentuales entre los estudiantes de alto rendimiento en sus expectativas de completar la educación terciaria.
- En todos los países, las chicas superaron a los chicos en lectura, con una puntuación media de 30 puntos. Ningún Estado miembro de la UE se encontraba entre los países con la brecha de género más estrecha, mientras que Finlandia se encontraba entre los países con la brecha más amplia (más de 50 puntos de puntuación).
- En toda la OCDE, por término medio, los chicos superaron a las chicas en 5 puntos de puntuación en matemáticas y las chicas superaron a los chicos en 2 puntos de puntuación en ciencias.
- Por término medio, el 13 % de los estudiantes de los países de la OCDE eran de origen inmigrante. En Alemania, Austria, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, los Países Bajos y Suecia, al menos dos de cada cinco estudiantes de origen inmigrante estaban en desventaja. Ningún Estado miembro de la UE se encontraba en el grupo de países con más de un 30 % de alumnos inmigrantes en el cuarto superior de las puntuaciones de lectura. La tasa media de la OCDE era del 17 %.

Los estudios¹²⁶ relacionan la educación con las oportunidades vitales de los adolescentes, especialmente las de los adolescentes pobres. Los niños que corren el riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social tienen más probabilidades de obtener peores resultados y de abandonar prematuramente la escuela. Tienen menos probabilidades de continuar su educación tras la escolarización obligatoria. Tienen más probabilidades de ser pobres en la edad adulta y de padecer peor salud. Los alumnos desfavorecidos se enfrentan a dificultades que van más allá de la privación material, ya que se ven frenados por preocupaciones adicionales, responsabilidades, percepciones de mala salud, bajas expectativas y baja autoestima.

6.2. Política educativa actual de la UE

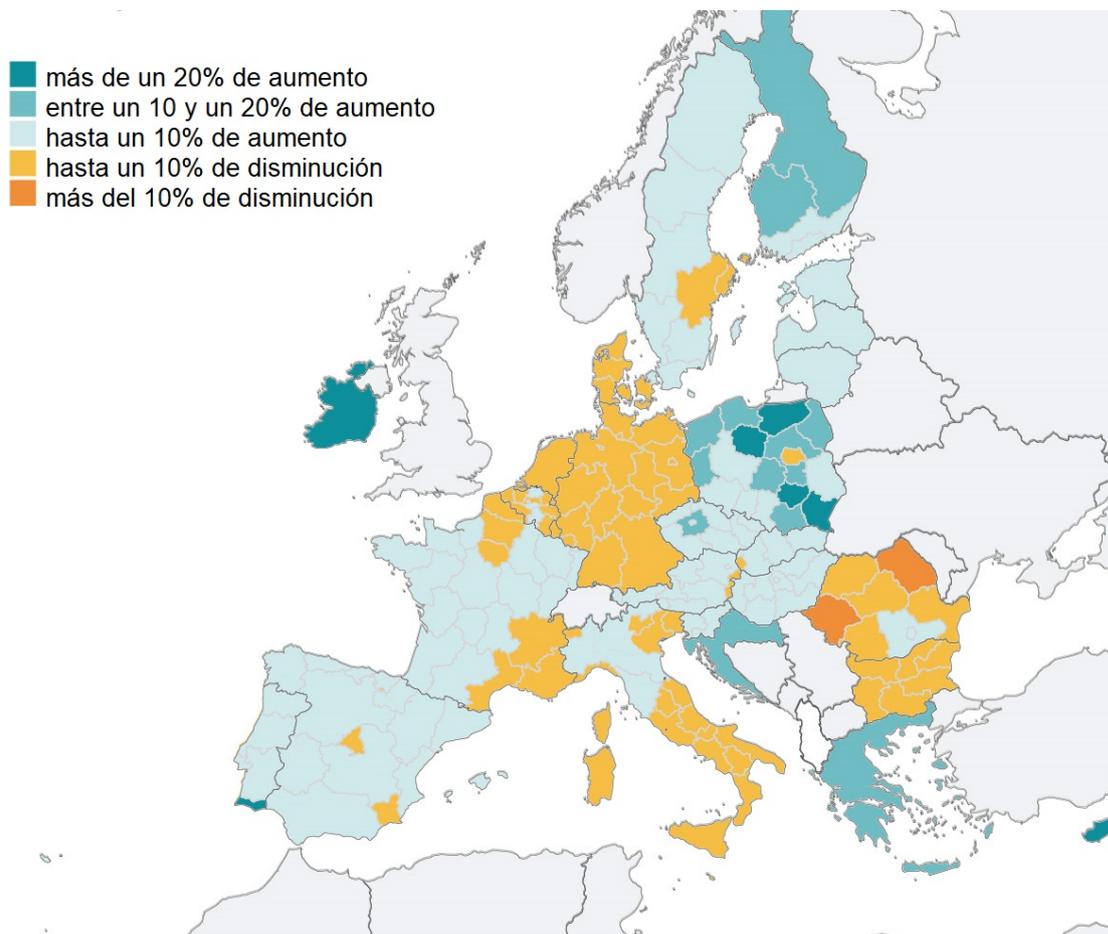
La figura 6.1 muestra la evolución por regiones de 2014 a 2019 de las tasas de matriculación en educación infantil de niños de 3 años o más. La variación entre regiones es bastante considerable, desde una reducción del 13 % en las regiones occidental y nororiental de Rumanía hasta un aumento del 31 % en Chipre. Esto es significativo debido a las pruebas que demuestran que la oferta de educación infantil como servicio público contribuye a reducir las desventajas educativas posteriores. Sin embargo, un estudio de caso ejemplifica cómo la eficacia de una política de este tipo podría verse socavada por una aplicación desigual y unas condiciones de trabajo poco atractivas.¹²⁷ Además, las medidas que se diseñan para los grupos marginados, en lugar de con ellos, pueden alienar a los beneficiarios previstos, lo que se traduce en una baja aceptación. En este caso, la falta de capacidad administrativa, de compromiso político y de cooperación entre los distintos niveles de gobierno agravaron aún más la situación.¹²⁸

¹²⁶ A. Johnsen et al, [Does poverty in a Scandinavian welfare state influence school competence in adolescents? Poverty and Public Policy](#), pp 7, 3, 277297, September 2015.

¹²⁷ M. Leon et al, [Tensions between quantity and quality in social investment agendas: working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain](#), Journal of European social Policy, 29, pp 4, 564-576, 2019.

¹²⁸ T. Magazzini, E. Chiozza and M. Rossi, [Conformism or inadequacy of Roma inclusion policies? Missed opportunities at the European and local levels](#), in: T. Magazzini, S. Piemontese (eds), *Constructing Roma Migrants*, IMISCOE Research Series, Springer, 2019.

Figura 6.1 - Matriculaciones en educación y atención a la primera infancia de niños a partir de 3 años (% de variación entre 2014 y 2019)



Fuente: Eurostat, [[educ_uoe_enra22](#)].

Mientras tanto, a medida que los sistemas de escolarización se expandían junto con el auge de las naciones y sus sistemas de bienestar,¹²⁹ la promesa de igualdad de oportunidades en forma de alfabetización generalizada y conocimientos básicos de aritmética¹³⁰ acompañaba a la estratificación social con vías educativas que conducían a oportunidades diferenciadas.¹³¹ Los estudios relacionan esta evolución con el papel que desempeñan los sistemas educativos en el Estado del bienestar. El gasto público convierte a la educación en un bien público y esto se ha

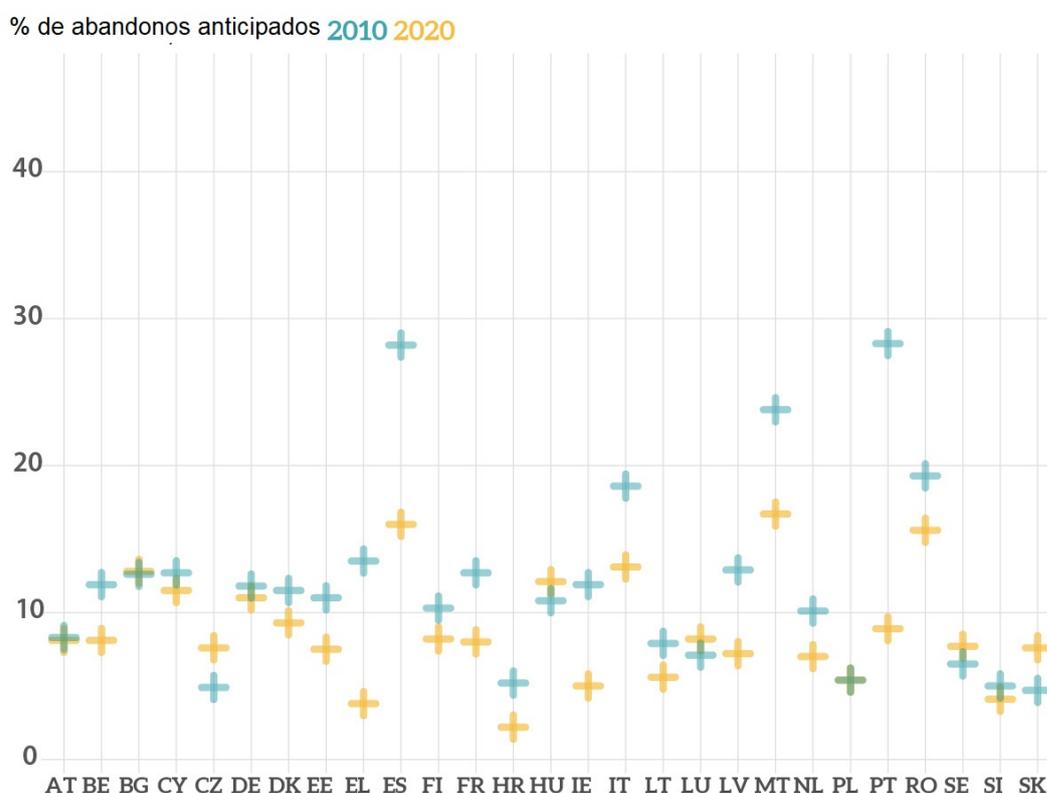
¹²⁹ Véase por ejemplo: D. Tröhler, [Curriculum history or the educational construction of Europe in the long nineteenth century](#), *European Educational Research Journal*, Volume 15, issue 3, 2016, pp. 279-297; and A. Andrade, J. Kelley, R. Robertson, and D. Watson, *Eastern European Education: A study of education in the Czech Republic & Romania*, The Middlebury Institute site network, 2021.

¹³⁰ P. F. Grendler, [Education in Europe: Nineteenth-and twentieth-century education](#), JRank Science & Philosophy website, 2021.

¹³¹ A. Yu. Pleshakova, [Germany's dual education system: The assessment by its subjects](#), *The Education and Science Journal*, Volume 21, issue 5 pp. 130-156, May 2019.

justificado en términos de salvaguarda del orden público y la moralidad, los derechos de los ciudadanos a la igualdad de oportunidades,¹³² y, más recientemente, las preocupaciones relacionadas con la empleabilidad de los jóvenes.¹³³

Figura 6.2 - Jóvenes (entre 18 y 24 años) que abandonan los estudios antes de finalizarlos



Fuente: Eurostat, [edat_lfse_16].

Teniendo esto en cuenta, los ministros de Educación del Consejo Europeo habían acordado reducir la tasa de abandono escolar prematuro por debajo del 10 % para 2020, algo que casi consiguieron (10,1 %). Este punto de referencia es significativo por sus vínculos con la situación socioeconómica, los niveles de cualificación, las tasas de desempleo y las tasas de participación en el aprendizaje de adultos. La figura 6.2a representa la evolución del porcentaje de abandono prematuro por Estado miembro y sus regiones. Las diferencias entre regiones fueron más amplias en los Estados miembros con porcentajes más elevados de abandono prematuro que en los Estados miembros con tasas más bajas. Al mismo tiempo, las tasas sólo aumentaron en casos excepcionales a lo largo de la década. La Figura 6.2b representa la evolución del aprendizaje de adultos, con 6 Estados miembros con tasas más bajas en 2020 que en 2010. Los Estados miembros de la UE se han comprometido a alcanzar el objetivo de que el 47 % de las personas de entre 25 y 64 años hayan participado en actividades de aprendizaje en los últimos 12 meses de aquí a 2030.¹³⁴ Esta política es importante para la mejora y el reciclaje de las cualificaciones.

En conclusión, aunque los Estados del bienestar pueden ofrecer apoyo a través de los sistemas educativos para acabar con la perpetuación de las desventajas, en ocasiones, las políticas y su aplicación

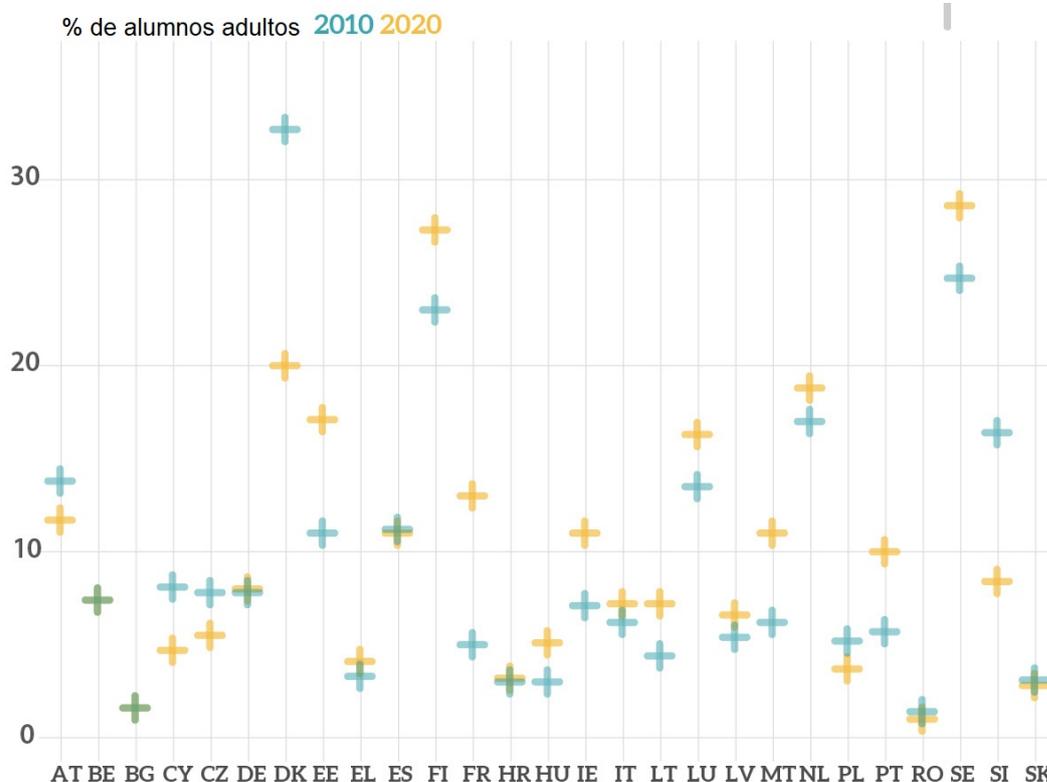
¹³² M. B. Katz, *Improving Poor People: The Welfare State, the 'Underclass,' and Urban Schools as History*, Princeton University Press, 1997.

¹³³ S. Lappalainen, M. Nylund, and P. Rosvall, *Imagining Societies through Discourses on Educational Equality: A Cross-cultural Analysis of Finnish and Swedish Upper Secondary Curricula from 1970 to the 2010s*, *European Educational Research Journal*, EERJ 18, 2019, pp 3, 335-54.

¹³⁴ D. Chircop, *The European Education Area and the 2030 strategic framework for education and training*, EPRS, European Parliament, May 2021.

pueden convertirse en una barrera adicional, especialmente para los grupos que sufren formas extremas de marginación.¹³⁵ Puede resultar difícil romper el patrón porque la costumbre y la historia han arraigado prácticas que se vuelven evidentes hasta el punto de enturbiar la posibilidad de adoptar enfoques diferentes.¹³⁶

Figura 6.3 - Adultos (entre 25 y 64 años) que participan en actividades de formación



Fuente: Eurostat, [trng_lfse_04].

No obstante, la transmisión de la pobreza no es una conclusión inevitable. En algunos países europeos, el gasto público en educación ha tenido un impacto beneficioso en las perspectivas de los individuos cuyos padres tienen un bajo nivel educativo.¹³⁷ Por ejemplo, según un cálculo, un aumento de una desviación típica del gasto público en educación primaria se asocia a una reducción de unos 3,1 puntos porcentuales de la pobreza adulta.¹³⁸

6.3. Nuevas políticas/directrices emergentes

Al igual que los Estados del bienestar, los sistemas educativos europeos se clasifican a grandes rasgos en liberales, socialdemócratas o conservadores. Aunque cada una de ellas hace referencia a diferentes modelos de estratificación social, un examen más detenido de los sistemas educativos deja claro que la clasificación no es un ejercicio sencillo. Esto se debe a que las agendas políticas mutan con el tiempo y siguen manteniendo vínculos con la historia de los países. Estos cambios explican en parte las trayectorias del cambio, ya que algunos valores pierden terreno y otros se afianzan.

¹³⁵ T. Magazzini, E. Chiozza and M. Rossi, 2019, op. cit.

¹³⁶ L. Gilliam et al., *Children of the Welfare State: Civilising Practices in Schools, Childcare and Families*, Pluto Press, 2017.

¹³⁷ Para un análisis del gasto público por nivel educativo y Estados miembros, véase D. Chircop and E. Claros, *Lifelong Learning in the EU*, EPRS, European Parliament, October 2018.

¹³⁸ M. Hidalgo-Hidalgo, 'Childhood-Related Policies and Adult Poverty: Evidence from Some European Countries', *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, Springer, vol. 144(1), pp 191-217, July 2019.

El resultado pueden ser políticas que parecen tirar en direcciones diferentes. El cambio político también depende de las estructuras de toma de decisiones, que pueden potenciar o bloquear a los grupos de presión que proponen o se oponen a que se apruebe o se impida el cambio en momentos concretos del proceso.¹³⁹

Aunque los Estados miembros de la UE se han reservado su competencia a la hora de decidir sobre asuntos educativos, no han sido inmunes al impacto de encuestas internacionales como PISA. El papel de las organizaciones internacionales ha suscitado algunas críticas. Por ejemplo, un autor¹⁴⁰ que examinó más de cerca el aumento de los niveles de insatisfacción con las escuelas y su rendimiento, lo relacionó con la creciente práctica de medir el rendimiento escolar promovida por la industria mundial de medición de la educación. El autor cuestionó las nociones de calidad basadas únicamente en la eficiencia y la eficacia y señaló que ninguna de las dos responde adecuadamente a lo que se supone que la educación debe conseguir, que debería ser la clave para evaluar la calidad de la educación. Afirmando que ha conseguido impulsar a los gobiernos a actuar para que la escolarización sea más justa e inclusiva, PISA insiste en que su objetivo es ayudar a los sistemas educativos a mejorar para que más estudiantes adquieran las habilidades sociales y emocionales que necesitan para prosperar y estar preparados para seguir estudiando o trabajar.¹⁴¹ Los ministros de Educación de la UE han acordado reducir el bajo rendimiento en la prueba PISA a no más del 15 % para 2030. En general, los resultados de la UE han empeorado al comparar las rondas de evaluación de 2015 y 2018: la tasa de alumnos con bajo rendimiento supera el 20 %.

La UE apoya un enfoque de aprendizaje permanente coordinando la cooperación entre los Estados miembros. En 2021, los Ministros de Educación acordaron una estrategia de cooperación en materia de educación y formación para 10 años hasta 2030,¹⁴² una estrategia comúnmente denominada Marco Estratégico del EEE.¹⁴³ La gobernanza del marco depende del método abierto de coordinación.¹⁴⁴ Todas las formas de cooperación son voluntarias, ya que deben corresponder a las necesidades reales de los Estados miembros participantes y respetar plenamente la soberanía de los Estados miembros. El marco debe cooperar con ámbitos políticos adyacentes como el empleo, la empresa, los asuntos sociales, la juventud y la cultura. Mientras la cooperación sigue evolucionando, la Comisión Europea lanzó la idea de establecer un espacio educativo europeo para 2025.¹⁴⁵ Uno de sus objetivos es que los sistemas educativos sean inclusivos. Por otra parte, se ha criticado a los gobiernos de la UE por favorecer cada vez más las políticas orientadas al mercado que conducen a la mercantilización del sector y lo alejan de su condición de bien público. También se les ha criticado por hacer hincapié en el valor de la educación como preparación para el mercado laboral, disminuyendo así su papel en la formación de los ciudadanos y los agentes culturales.¹⁴⁶

En esta sección, hemos examinado la educación formal como un bien público y una transferencia social en especie con el potencial de crear oportunidades equitativas y oportunidades en la vida. Sin embargo, la investigación muestra que ciertas prácticas y políticas educativas refuerzan el vínculo entre la riqueza, otras formas de desigualdad y el nivel educativo

¹³⁹ M. Baggesen Klitgaard, [School Vouchers and the New Politics of the Welfare State](#), *Governance*, 2008; 21, 4, pp 479-498.

¹⁴⁰ G. J. J. Biesta, [What Kind of Society Does the School Need? Redefining the Democratic Work of Education in Impatient times](#), *Studies in Philosophy and Education*, 38.6, 2019 pp 657-68.

¹⁴¹ Véase el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos PISA, [OECD webpage](#).

¹⁴² D. Chircop, [op. cit.](#), May 2021.

¹⁴³ Comisión Europea, [Proposal for a Council Recommendation on Pathways to School Success](#), COM(2022) 316, June 2022.

¹⁴⁴ Véase el debate sobre el método abierto de coordinación en N. Milotay, [Social governance in the European Union: Managing complex systems](#), EPRS, European Parliament, May 2020.

¹⁴⁵ [Making the European education area a reality: state of affairs, challenges and prospects](#), Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Culture and Education, European Parliament, February 2021.

¹⁴⁶ Y. Dobyshuk, [BWSE 2018: Commodification tendencies across Europe – Is education still a public good?](#), European Students' Union, 12 April 2019 and European Students' Union, [Policy paper on public responsibility, governance and financing of higher education](#), 2016.

Las políticas educativas centradas exclusivamente en los resultados económicos, en detrimento de una educación integral, también pueden ser contraproducentes al alienar o desempoderar a los alumnos. Esta cuestión se ejemplificará en la siguiente sección, que llama la atención sobre la relación de refuerzo mutuo que existe entre la educación y la cultura.

7. Arte y cultura

7.1. Desigualdades en el acceso y la participación

La pandemia de COVID-19 provocó el cierre casi inmediato de todos los locales culturales, que han sido los últimos en reabrir bajo estrictas condiciones sanitarias. Las actividades culturales se trasladaron a Internet, donde la gente veía intensamente contenidos culturales y compartía sus propias producciones profesionales o amateurs. Se organizaron actuaciones espontáneas en balcones y azoteas que fueron apreciadas tanto por los vecinos como en Internet, lo que demuestra la importancia de la participación cultural.

El derecho a participar libremente en la vida cultural es un derecho humano¹⁴⁷ y puede enmarcarse en un contexto más amplio de democracia, señalando su importancia para la participación democrática y cívica.¹⁴⁸ El respeto de los derechos culturales es una obligación legal para todos los Estados miembros de la UE, que ratificaron el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁴⁹ El acceso a la cultura y la participación en ella forman parte de la plétora de elementos que componen los "derechos culturales", y el Estado tiene la responsabilidad de garantizar las condiciones adecuadas para la participación cuando los factores socioeconómicos obstaculizan el acceso a la cultura, así como de abstenerse de aplicar presiones políticas que limiten dicha participación.

Las políticas culturales han evolucionado desde la protección del patrimonio cultural y la promoción de la identidad nacional, la instrucción pública y la educación artística elitista, hacia la democracia cultural, la diversidad cultural, la cultura digital,¹⁵⁰ el acceso y la participación, ya que con más tiempo libre, la gente "consume" más cultura. Por tanto, el apoyo político se ha ampliado a la cultura popular, los equipos multifuncionales y los diversos medios de comunicación.

Sin embargo, cuanto más amplia es la definición de cultura, más frágil y tenso se vuelve este ámbito político.¹⁵¹ Estas tensiones se abordan dentro de los regímenes de apoyo de las políticas culturales, que, a su vez, dependen en gran medida de las tradiciones y la historia nacionales o territoriales¹⁵². Difieren en la proporción de financiación pública y privada, el papel de las artes y la cultura en la sociedad y las decisiones sobre a quién apoyar. La cultura es un bien público en el modelo francés, basado en la *excepción cultural*. Consiste en la financiación estatal masiva de museos, bibliotecas y lugares culturales concentrados en unas pocas ciudades y la "alta cultura" como herramienta para modernizar la sociedad. El modelo anglosajón es descentralizado; la intervención estatal, muy limitada, se centra sobre todo en la cultura popular, pero el acceso a los museos públicos suele ser gratuito y financiarse con donaciones privadas. En los países escandinavos, el Estado tiene la responsabilidad financiera exclusiva de las artes y la cultura, siguiendo su enfoque igualitario de apoyo tanto a la alta cultura y la cultura popular como a las actividades culturales de base. Los países europeos poscomunistas desarrollaron un nuevo modelo,¹⁵³ en el que se permite la financiación privada deducible de impuestos de las instituciones y fundaciones culturales. Los ministerios de cultura siguen adoptando y aplicando objetivos de política cultural, en consulta con las asociaciones profesionales, y asignan fondos junto con las administraciones locales y las fundaciones.

¹⁴⁷ [Universal Declaration of Human Rights](#), UNESCO, 1948.

¹⁴⁸ [Indicator Framework on Culture and Democracy \(IFCD\)](#), Council of Europe, December 2016.

¹⁴⁹ [United Nations Covenant on economic, social and cultural rights](#) 1966, in force as of 1976.

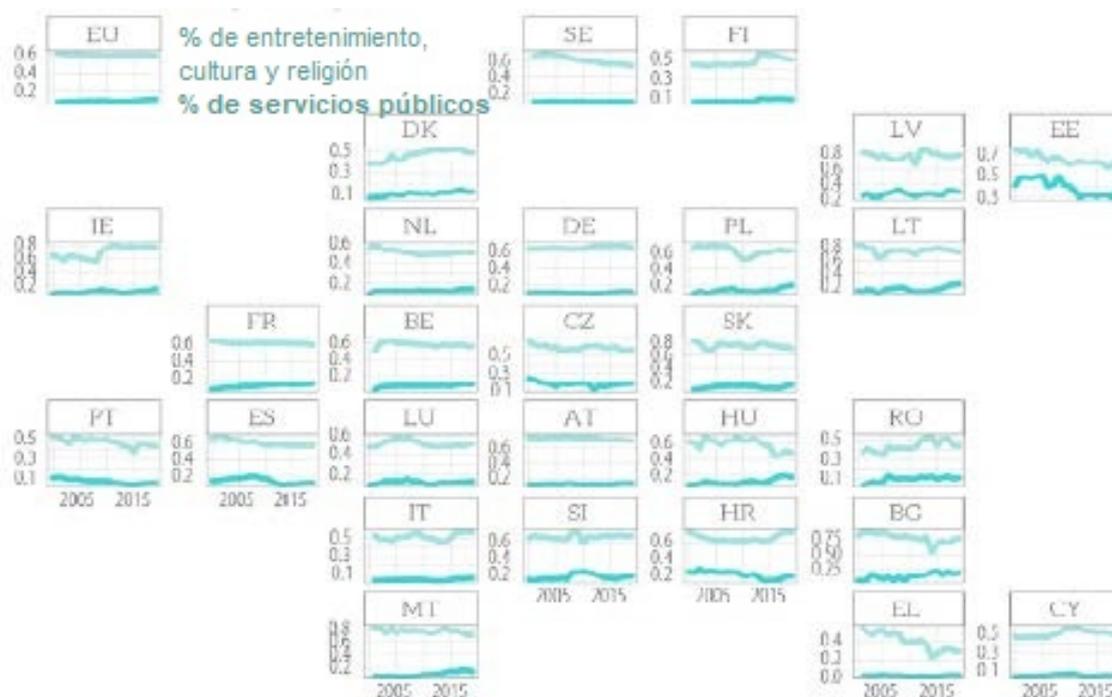
¹⁵⁰ P. Poirrier, [La politique culturelle en débat. Introduction](#), *La politique culturelle en débat*, anthologie 1955-2012, 2012, La documentation française, pp.19-40.

¹⁵¹ J. Craik, [Re-Visioning Arts and Cultural Policy: Current Impasses and Future Directions](#), ANU Press, 2007.

¹⁵² S. Toepler, A. Zimmer, Subsidizing the Arts: Government and the Arts in Western Europe and the United States, in: D. Crane, N. Kawashima, K. Kawasaki (eds.), [Global culture: media, arts, policy, and globalization](#), pp 29-48, Routledge, 2016.

¹⁵³ B. Jung, M. Moleda-Zdziech, [Central and Eastern European cultural policies, media reform and development of media markets in the mid-nineties](#), *Leisure Studies*, 17, 2, pp 69-93, December 2010.

Figura 7.1 - Gasto público en servicios culturales



Fuente: Eurostat, [[gov_10a_exp](#)].

Persisten diferencias significativas en el nivel de financiación pública de la cultura y las artes, el gasto individual en servicios culturales y el nivel de práctica individual de las artes o de participación en actividades culturales. .

El gasto público en servicios culturales representa el 0,5 % del PIB medio¹⁵⁴ en la UE, y oscila entre el 0,1 % de Grecia y el 1,1 % de Hungría y Estonia.

Por lo que respecta a la participación en la cultura,¹⁵⁵ los obstáculos más importantes para el acceso del público de la UE son el coste, el interés y la falta de tiempo (que también refleja las prioridades vitales o la falta de tiempo libre, que no se distribuye de manera uniforme entre la población). El gasto cultural de los hogares¹⁵⁶ depende de los ingresos. Por término medio, los del quinto quintil gastan 3,5 veces más en cultura que los del primero. Sin embargo, en Chipre, donde los hogares gastan menos del 2 % de sus ingresos en cultura (media de la UE: 2,9 %), la diferencia es casi diez veces mayor, mientras que en Suecia, donde el gasto cultural es el más elevado (5 %), la diferencia es dos veces mayor. El gasto cultural abarca un amplio abanico de datos, como la compra de material, cuotas y suscripciones, libros y periódicos, salidas y ocio, y artículos para la práctica y creación artísticas. Si analizamos el gasto cultural en detalle, Suecia dedica la mayor parte de su gasto cultural a equipamiento y cuotas;¹⁵⁷ Polonia y Portugal a artículos para la práctica artística (instrumentos musicales, equipos de pintura y dibujo); España y Chipre a salidas y ocio.

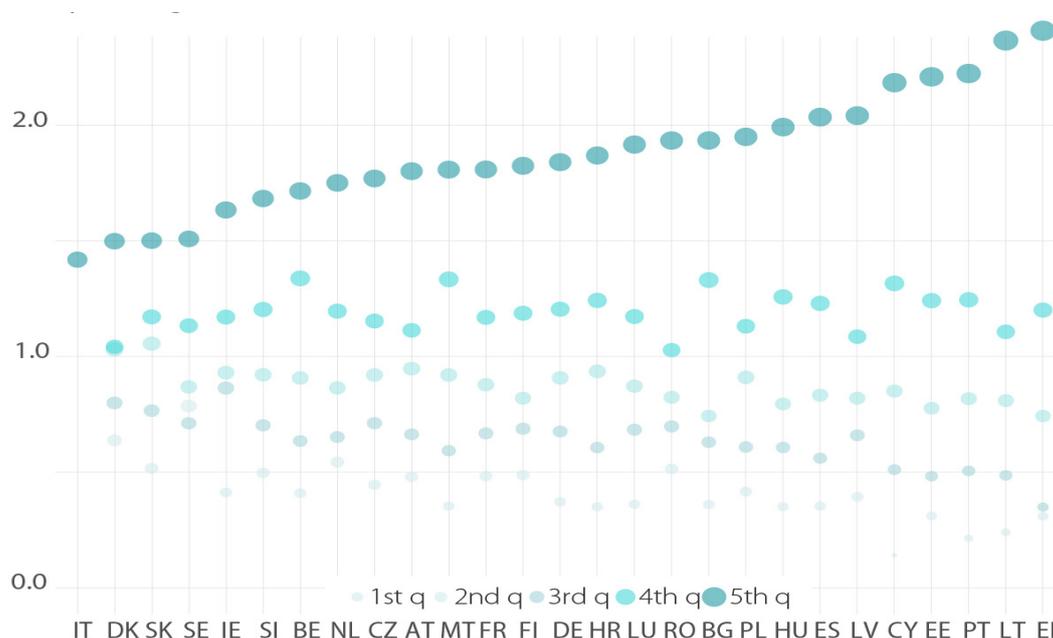
¹⁵⁴ [Government expenditure on cultural services](#), Eurostat, 2019.

¹⁵⁵ [Special Eurobarometer 399: Acceso y participación cultural](#), Comisión Europea, noviembre de 201.

¹⁵⁶ [Mean household expenditure on cultural goods and services](#), % del gasto de los hogares, Eurostat, 2015.

¹⁵⁷ Gasto medio de los hogares en bienes y servicios culturales, %, porcentaje del gasto de los hogares, por finalidad del gasto: [equipment](#) and fees, [household expenditure](#), Eurostat, 2015.

Figura 7.2 - Gasto de los hogares en cultura por cuantiles de renta (relación con el gasto medio), 2015



Fuente: Eurostat, [[cult_pcs_qnt](#)].

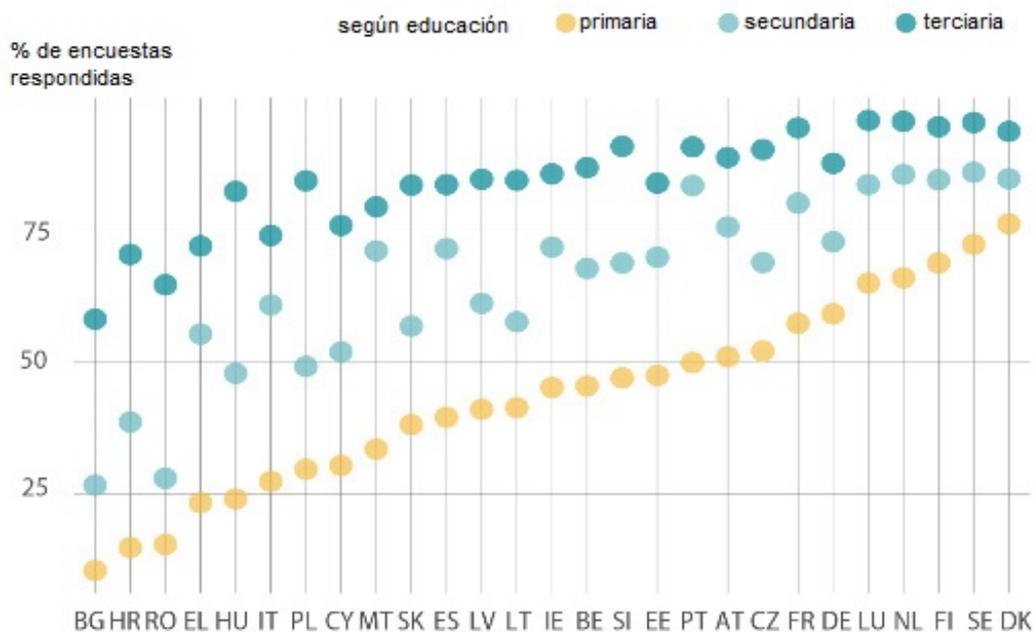
El nivel educativo¹⁵⁸ es otro factor importante en la participación cultural. Por término medio, el número de personas con estudios superiores que participan en actos culturales es el doble que el de las personas con estudios secundarios de primer ciclo o inferiores. En Bulgaria y Croacia, la diferencia es aproximadamente cinco veces mayor, y cuatro veces mayor en Rumanía. En Suecia y Dinamarca, la diferencia es de sólo 20 puntos porcentuales y apunta a otros factores que favorecen una participación más democrática. La calidad de la educación artística también podría ser un factor.

Los habitantes de zonas urbanas¹⁵⁹ participan más en actividades culturales que los que viven en ciudades, suburbios o zonas rurales, con algunas excepciones a favor de las ciudades. Esto está probablemente relacionado con el acceso a las infraestructuras culturales físicas, que está vinculado a la centralización cultural, la densidad de población y la distancia entre las ciudades y las grandes zonas urbanas. La diferencia más importante se refiere a la diferencia entre la asistencia a actividades culturales entre las zonas urbanas y las rurales. La diferencia es la menor (48 puntos porcentuales) en los Países Bajos, Austria, Portugal y Alemania, Eslovenia y Letonia, Chequia y Dinamarca; mientras que en Bulgaria es la mayor (cuatro veces), seguida de Hungría y Polonia (25 puntos porcentuales). La ubicación de las ciudades y los suburbios en la escala varía, pero en la mayoría de los casos está más cerca de las zonas rurales que de las urbanas. Si tuvieran que asistir a un acontecimiento cultural, las poblaciones rurales se decantan más por las actuaciones en directo; dado que pueden ver películas en casa, es posible que estén menos dispuestas a recorrer la distancia que les separa de una sala de cine..

¹⁵⁸ [Cultural participation during the previous 12 months, by level of educational attainment, 2015 \(% share of population aged ≥16 years\)](#), Eurostat.

¹⁵⁹ [Cultural participation by degree of urbanisation](#), (% porcentaje de población de edad ≥16 años), Eurostat, 2015.

Figura 7.3 - Porcentaje de las personas que han asistido a un evento cultural (cine, museo o espectáculo en directo), 2015



Fuente: Eurostat, [ilc_scp_03].

Las prácticas artísticas amateur repercuten en la asistencia a actos culturales. Las diferencias entre los países de la UE son significativas, dependiendo del nivel educativo y van desde el 27,5 % de personas con estudios superiores que practican una actividad artística¹⁶⁰ cada semana en Finlandia, hasta el 2,1 % en Rumanía, siendo el 16,5 % la media de la UE. Los que no habían practicado durante los 12 meses anteriores eran más numerosos en Francia y Rumanía (75 %). Entre las personas con un nivel de estudios de secundaria inferior o inferior, que no practicaron durante los 12 meses anteriores, Rumanía es el país con mayor porcentaje, con un 91,3 %, mientras que en Finlandia es el 38,9 %. Lo contrario ocurre con la práctica artística semanal: La puntuación de Finlandia es de casi el 20 %, mientras que la de Rumanía está por debajo del 1 %, y la media de la UE es del 8,2 %..

La tecnología digital es clave para proporcionar un acceso democrático a los bienes y servicios culturales, y potencialmente beneficiosa para los habitantes de zonas remotas, rurales o peninsulares desprovistas de infraestructuras y actividades culturales, y para las personas con discapacidad y de edad avanzada. El acceso público "asequible, disponible y utilizable"¹⁶¹ a "un usuario alfabetizado que tenga acceso a contenidos y servicios significativos" es un requisito previo. Su falta es un factor de exclusión, y las diferencias de acceso dan lugar a una brecha/división digital. La ubicación geográfica¹⁶² también puede dificultar el acceso en las zonas rurales y periféricas, que no están tan bien conectadas como las ciudades y las zonas densamente pobladas. Quienes abandonaron la educación en etapas educativas más tempranas y las personas mayores que carecen de competencias digitales no pueden disfrutar plenamente de las ofertas culturales digitales ni desarrollar su potencial creativo. La promesa democrática del acceso digital aún no se ha alcanzado en todos los países de la UE, generaciones, ubicaciones geográficas y niveles educativos.

¹⁶⁰ Frequency of practicing an artistic activity by educational attainment level, Eurostat, 2015.

¹⁶¹ L. Jeyffrey, Vital Links for a Knowledge Culture, Council of Europe, 2001.

¹⁶² M. Pasikowska-Schnass, Digital culture – Access issues, EPRS, European Parliament, June 2020.

7.2. Asuntos sociales

Las políticas culturales como elemento que "añade los derechos culturales a los derechos sociales para lograr una sociedad más igualitaria e inclusiva"¹⁶³ han sido durante mucho tiempo un componente del Estado del bienestar, donde se espera que las artes y la cultura ayuden a las personas a convertirse en individuos autónomos y ciudadanos comprometidos, así como un factor para superar la pobreza, la exclusión y las desigualdades. Se han realizado investigaciones sobre el impacto positivo de las actividades culturales y la participación en la salud,¹⁶⁴ o los mejores resultados escolares gracias a la práctica artística, que refuerza las capacidades cognitivas y el sistema de atención.¹⁶⁵ Países como Finlandia¹⁶⁶ y Suecia,¹⁶⁷ sitúan la cultura dentro de su sistema de bienestar como elementos que pueden reducir la marginación social y la radicalización gracias a la inclusión en proyectos culturales, que promueven el diálogo y la autoexpresión, mejores resultados en materia de salud y aprendizaje, aumentan las oportunidades profesionales y las posibilidades de salir de la trampa de la pobreza. Corea del Sur también introdujo la noción de bienestar cultural,¹⁶⁸ señalando la mejora del bienestar cultural de los ciudadanos y su compromiso y madurez de la sociedad civil en Seúl, gracias a las artes y la educación cultural. Sin embargo, el estudio también señala la falta de datos y análisis comparativos, datos internacionales y estudios de casos. El acceso y la participación, así como la práctica artística amateur, constituyen el núcleo de la cultura en un Estado del bienestar. Garantizar el acceso y el interés por la oferta cultural, el deseo de dedicar tiempo a la cultura y la disposición y capacidad de pagar por ella son esenciales. Las medidas de desarrollo del público, incluida la educación artística¹⁶⁹ y cultural, contribuyen tradicionalmente a formar públicos bien informados y, por tanto, interesados.

La cultura también se percibe ampliamente en la UE como un factor de tolerancia.¹⁷⁰ Las investigaciones indican que cuando la participación de la población en actividades culturales es mayor, la gente tiende a ser más tolerante que cuando la participación es menos habitual.¹⁷¹

Un nuevo enfoque de la participación cultural y el acceso a la cultura establece vínculos entre el compromiso cultural y cívico, y el desarrollo del público. Recientemente, un enfoque más participativo fomenta una relación cualitativa entre los espacios culturales y su público, que consiste en la cocreación en un esfuerzo por representar mejor al conjunto de la sociedad.¹⁷² Para ello, es necesaria la participación directa de representantes de diversos públicos y el objetivo no son los "productos artísticos", sino un legado en las comunidades implicadas. Este enfoque comienza en la fase de toma de decisiones y es importante para salvaguardar la diversidad cultural.

¹⁶³ V. Dubois, [Cultural Policy Regimes in Western Europe](#), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2013.

¹⁶⁴ [Intersectoral action: the arts, health and well-being](#), The World Health Organisation, 2019.

¹⁶⁵ M. I. Posner, Ph.D., B. Patoine, [How Arts Training Improves Attention and Cognition](#), Dana Foundation, Cerebrum, 14 September 2009.

¹⁶⁶ L. Laitinen, [From grass-roots activities to national policies – the state of arts and health in Finland](#), Arts&Health, April 2020.

¹⁶⁷ B. Lindberg, [Cultural Policy in the Swedish Welfare State](#), Linnaeus University, Faculty of Humanities and Social Sciences, 2012.

¹⁶⁸ Wonjin Song, Boyoung Kim, [Culture and Art Education to Promote Cultural Welfare in Civil Society](#), Seoul Business School, Seoul School of Integrated Sciences and Technologies, November 2019.

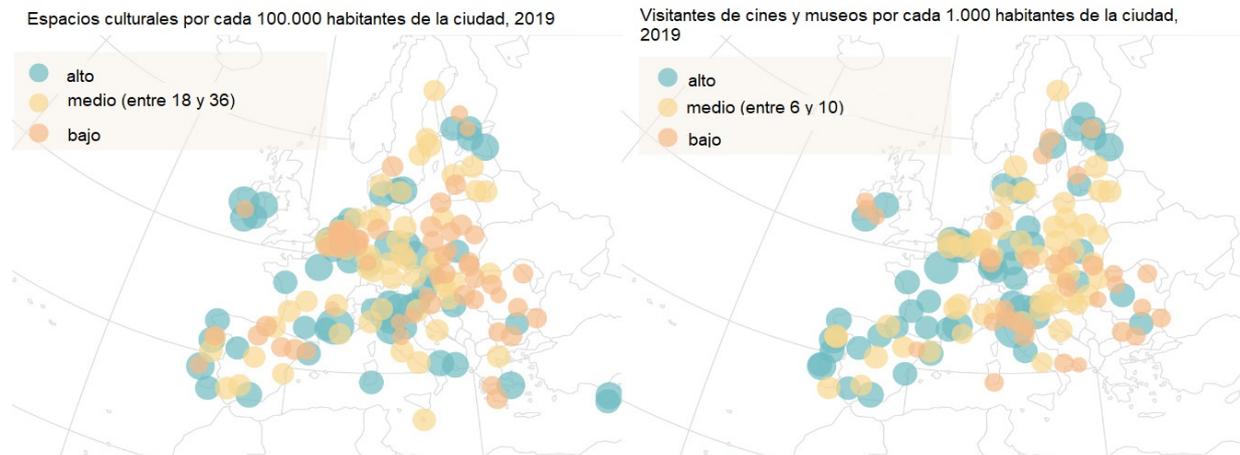
¹⁶⁹ E. Winner, T. R. Goldstein, S. Vincent-Lancrin, [Art for Arts' Sake? The Impact of Arts Education](#), OECD, 2013.

¹⁷⁰ [Cultural Participation and Inclusive Societies](#), Council of Europe, December 2016.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² G. Ciancio, [Active spectatorship, changes and novelties in the performing arts sector](#), in: L. Bonet, E. Négrier (eds), [Breaking the Fourth Wall: Proactive Audiences in the Performing Arts](#), Kunnskapsverket, 2018.

Figura 7.4 - Espacios culturales disponibles e índice de frecuentación en las principales ciudades europeas



Fuente: [Cultural and Creative Cities Monitor](#) 2019, Centro Común de Investigación de la Comisión Europea.

La literatura reciente redefine la participación cultural como el apoyo a la participación cultural de todos sin juzgar las expresiones culturales ni imponer una jerarquía, garantizando que todos tengan las capacidades, el tiempo y el derecho a expresar y perseguir sus propios valores culturales individuales y colectivos. Abordar las diferencias en el grado de libertad de las personas para perseguir sus propios intereses y deseos culturales independientemente de su pobreza relativa, su falta de tiempo y su ubicación geográfica debería ayudar a reducir injusticias sociales como la desigualdad de oportunidades.¹⁷³

La educación artística y cultural es clave para aumentar el conocimiento y el interés por la cultura y las artes. Sin embargo, esto no puede medirse únicamente por el tiempo de enseñanza¹⁷⁴ dedicado a la educación cultural y a la práctica de las artes en todos los niveles educativos (desde la guardería hasta la universidad) y en todos los tipos de educación (formal, informal y no formal). Se necesita una educación artística equilibrada¹⁷⁵ con el objetivo de equilibrar una educación artística productiva y receptiva, en la que los alumnos ensayen la autoexpresión práctica utilizando diversos medios, técnicas y enfoques, y analicen las obras de arte, el patrimonio cultural, su contexto y su contenido, adoptando un pensamiento crítico y analítico.

Sin embargo, el apoyo a la financiación pública no es unánime. El éxito desigual en la promoción del acceso a la cultura y en la reducción de las desigualdades en la participación debilitan la legitimación de la política cultural. Se cuestiona el apoyo público a expresiones culturales que no satisfacen las necesidades y los gustos del público, así como los debates sobre la definición de arte y cultura a la luz de los movimientos contraculturales y la promoción de la diversidad cultural.¹⁷⁶ En las democracias, el Estado delega estas decisiones en expertos, comisiones y organizaciones culturales que reúnen a artistas y funcionarios. Sin embargo, el uso instrumental de las artes y la cultura para objetivos sociales o políticos específicos,¹⁷⁷ y la instrumentación de la cultura por parte de regímenes autoritarios, apuntan a riesgos potenciales y a la necesidad de una firme defensa de la libertad artística. Se cree que la financiación privada de la cultura, que se beneficia de exenciones fiscales para los donantes, contrarresta esta situación. Permitir cierto espacio para la influencia privada en la promoción

¹⁷³ D. Stevenson, [Cultural Participation Policies](#), A Poverty of Ambition, October 2019.

¹⁷⁴ E. Winner, T. R. Goldstein, S. Vincent-Lancrin, op. cit.

¹⁷⁵ L. Vermeersch and W. Elias, The End of 'To-Do-List', Towards a Balanced Arts Education, in: B. van Heusden, P. Gielen (eds), *Arts Education, Beyond Art, Teaching Art in Times of Change*, pp 113-130, Vakuz, Amsterdam, 2015.

¹⁷⁶ V. Dubois, op. cit.

¹⁷⁷ E. Belfiore, O. Benette, *The Social Impact of the Arts: an Intellectual History*, Palgrave Macmillan, 2008.

y comprensión de las artes y la cultura, para el gusto y las preferencias individuales a la hora de ofrecer dinero para artes y artistas seleccionados, fomenta la diversidad cultural y la libertad.

7.2.1. Posibles medidas de apoyo a la cultura

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, los elementos que figuran a continuación figuran como factores del bienestar cultural:

- Financiación pública de instituciones y espacios culturales, fomento del (e-)acceso a lugares y servicios culturales (personas con discapacidad, bajos ingresos o educación, de zonas remotas);
- Apoyo público a la educación artística y cultural a todos los niveles y en todas las formas de enseñanza;
- Apoyo a proyectos culturales sociales y sanitarios;
- Apoyo a las actividades artísticas y creativas en toda la sociedad;
- Promoción de la diversidad cultural que abarque todas las formas de expresión y participación cultural, así como la exposición a la diversidad (también étnica y lingüística);
- Promoción de la vitalidad cultural en todas las zonas geográficas, ya sean urbanas, rurales o periféricas.

La UE tiene competencias limitadas en política cultural, pero puede apoyar y fomentar la diversidad cultural y proteger y promover el patrimonio cultural mediante la cooperación y la creación de redes. Establece objetivos para la política cultural a escala de la UE y proporciona instrumentos y financiación. El método abierto de coordinación permite a los expertos nacionales de todos los Estados miembros compartir y profundizar sus análisis de los temas de actualidad y formular recomendaciones a todos los Estados miembros.

Entre los temas que la UE ha abordado recientemente figuran la inclusión y la cohesión sociales,¹⁷⁸ la salud, el bienestar y los aspectos educativos y de inclusión de las políticas culturales, tal y como dio a entender el Consejo.¹⁷⁹ Este enfoque incluye la capacitación de las personas a través de las capacidades creativas y el pensamiento creativo.

El fomento de la educación y las competencias¹⁸⁰ en el ámbito cultural figura entre los objetivos que deben alcanzarse en toda la UE. La conciencia y la expresión culturales figuran entre las competencias clave que deben adquirirse en la educación. Un conjunto de directrices de la UE ofrece recomendaciones sobre cómo desarrollarlas.¹⁸¹

La reducción del IVA sobre los libros electrónicos y las excepciones a los derechos de autor para el acceso digital de las personas con discapacidad visual, así como para fines educativos y de investigación, son un paso importante en esta dirección.

Los limitados perímetros de movilidad relacionados con la pandemia pusieron de relieve la necesidad de una oferta cultural local en todos los puntos geográficos. Para ayudar a desarrollar los servicios culturales y los sitios patrimoniales en dichas zonas, se pusieron a disposición fondos de la UE.¹⁸² Las Jornadas Europeas del Patrimonio ofrecen acceso gratuito a sitios del patrimonio cultural en toda Europa. La creación contemporánea y la participación activa que promueven el acceso gratuito a numerosos y diversificados espectáculos en directo añaden un toque contemporáneo a las Capitales Europeas de la Cultura, que recientemente se han extendido a zonas vecinas.

Se gastaron enormes cantidades de dinero para preservar los puestos de trabajo y la economía durante los cierres de COVID-19. Cuando el presupuesto para cultura es "el último en invertir, el primero en recortar", el gasto cultural¹⁸³ también podría reducirse, ya que la cultura se percibe como un pasivo más que como un activo; un gasto, no una inversión.

¹⁷⁸ De la inclusión social a la cohesión social, El papel de la política cultural, Comisión Europea, 2019.

¹⁷⁹ [Council Work Plan for Culture 2019-2022](#).

¹⁸⁰ Comisión Europea, 'A New European Agenda for Culture', 2018.

¹⁸¹ [Cultural awareness and expression handbook](#), Open method of coordination (OMC) working group of EU Member States' experts on 'cultural awareness and expression', European Commission, 2016.

¹⁸² M. Pasikowska-Schnass, op. cit.

¹⁸³ [Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors](#), OECD, September 2020.

Tendiendo un puente entre ambos, este año Francia ofreció pases culturales¹⁸⁴ a los jóvenes que cumplían 18 años, animándoles a descubrir nuevos ámbitos de la cultura y las artes, y también a participar en la práctica artística. Esta iniciativa se viene probando en Italia desde 2016..¹⁸⁵ En 2017, ambos países avanzaron en la idea de un pase cultural a escala de la UE.¹⁸⁶ Cuando las personas pierden empleos e ingresos debido a la COVID-19, dichos pases podrían fomentar la participación en el gasto cultural, la formación y la práctica amateur y la autoexpresión.

El bienestar cultural aún no es una noción ampliamente aceptada. Sin embargo, la privación material se reconoce como un elemento que debe abordarse dentro de las políticas sociales de un Estado del bienestar. Tal vez haya llegado el momento de abordar también la privación cultural, definida como la "falta de oportunidades para participar en la oferta cultural de la sociedad en general debido a factores como la privación económica, unas condiciones de vida deficientes o la discriminación".¹⁸⁷ En mayo de 2021, la Presidencia portuguesa de la UE, que se centró en el pilar social de la UE, organizó una conferencia sobre "Cultura, cohesión e impacto social".

¹⁸⁴ [Qu'est-ce que le Pass Culture?](#), Ministère de la Culture, 2021.

¹⁸⁵ [Le « Pass culture » italien ne marche pas si mal!](#), *Le Journal des Arts*, 26 June 2019.

¹⁸⁶ [France et Italie lancent l'idée d'un « pass culture européen »](#), Euractive, 28 July 2017 ; [France aims to create 'European culture pass'](#), *The Connection*, 30 July 2017.

¹⁸⁷ [Dictionary of Psychology](#), American Psychological Association, July 2021.

8. Perspectivas: Escenarios futuros para el Estado del bienestar

Es probable que las consecuencias de las pandemias y las guerras intensifiquen el debate sobre el futuro del modelo social europeo, sobre todo si se suman a tendencias anteriores, como la pérdida de ingresos debida al traslado de beneficios y las implicaciones para el gasto del envejecimiento de las sociedades.¹⁸⁸

La competencia primaria en asuntos sociales sigue siendo de los Estados miembros. A escala de la UE, el artículo 3 del TFUE establece, entre otras cosas, que

El objetivo de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

... Trabajará por el desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social...

... Promoverá la justicia y la protección social...

Un marco clave para la realización de estos objetivos globales es el Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en la Cumbre Social de Gotemburgo en noviembre de 2017 y revisado en la Cumbre Social de Oporto en mayo de 2021.¹⁸⁹

Por supuesto, los asuntos económicos y sociales están estrechamente interrelacionados, lo que significa que el papel de la UE en los asuntos económicos tiene una gran influencia en la evolución de la esfera social. El Semestre Europeo incluye cada vez más referencias a los asuntos sociales.¹⁹⁰

Los escenarios son formas útiles de promover la reflexión sobre el futuro. Invitan a considerar distintas posibilidades, recordándonos que hay varios futuros posibles, no sólo uno. De hecho, COVID-19 es un poderoso recordatorio de la complejidad y la incertidumbre que entraña la planificación anticipada. Hay más contingencias de las que solemos tener en cuenta. La lección de la pandemia es que tenemos que prestar más atención a los escenarios no deseados e improbables, más allá del escenario "cómodo" de que las cosas sigan como siempre.

Presentar un conjunto de escenarios es un esfuerzo consciente por escapar de la trampa de pensar que las condiciones actuales continuarán indefinidamente, una trampa conocida como sesgo del presente. Al examinar futuros distintos del que se considera probable o deseable, podemos desarrollar estrategias más sólidas, diseñadas para tener éxito en diversas condiciones. Esto puede mejorar nuestras posibilidades de dominar los retos y aprovechar las oportunidades que se nos presenten.

Este capítulo se inspira en el enfoque de arquetipos de escenarios desarrollado por Jim Dator.¹⁹¹ Los escenarios elegidos a continuación representan diferentes gradientes: declive, continuidad, avance y transformación. Aplicados al futuro del bienestar, pueden proponerse los siguientes escenarios arquetípicos:

- El declive se basa en el fracaso de los niveles de recursos y de los sistemas para adaptarse a las circunstancias cambiantes. El marco institucional del Estado del bienestar está cada vez

¹⁸⁸ Véase 'Building a European social model for the 21st century', in EPRS, [Future Shocks 2022: Addressing risks and building capabilities for Europe in a contested world](#), April 2022, pp. 106-113; and 'Long-term sustainability of social protection systems', in EPRS, [Towards a more resilient Europe post-coronavirus An initial mapping of structural risks facing the EU](#), July 2020, p. 14.

¹⁸⁹ N. Milotay, [European Pillar of Social Rights: Gothenburg, Porto and beyond](#), EPRS, May 2021.

¹⁹⁰ Véase por ejemplo B. Vanhecke and A. Verdun, [The European Semester as Goldilocks](#), *JCMS* Vol. 60, 1, January 2022, pp. 204-223.

¹⁹¹ Véase J. Dator, [Alternative futures at the Manoa School](#), *Journal of Futures Studies*, 2009. Dator designates his four archetypal scenarios as Collapse, Discipline, Continued growth and Transformation.

más bajo presión. Cada vez más personas luchan por satisfacer sus necesidades básicas, y la capacidad pública para prestar servicios sigue reduciéndose.

- La continuidad se basa en una gestión cuidadosa de los escasos recursos, equilibrando demandas contrapuestas. En Europa, la política macroeconómica sigue haciendo hincapié en la estabilidad y el crecimiento, interpretados de forma restrictiva.
- El avance se basa en un mayor desarrollo de los sistemas de bienestar, acompañado de un crecimiento económico razonablemente bueno y un restablecimiento de los ingresos del Estado.
- La transformación se basa en un profundo cambio de mentalidad, acompañado de la productividad y los dividendos sociales de la innovación tecnológica.

También son posibles diferentes modelos de escenarios.¹⁹² Se podría, por ejemplo, elaborar una matriz de dos por dos que muestre una mayor o menor participación individual en las actividades de bienestar en un eje, y una infraestructura y financiación institucionales más fuertes o más débiles en el otro. Este planteamiento se solaparía en cierta medida con los escenarios arquetípicos presentados aquí. El escenario de declive corresponde a una perspectiva de baja participación y debilidad institucional, mientras que el escenario de transformación se asemeja a un futuro de alta participación apuntalado por instituciones y niveles de financiación fuertes.

Como ya se ha dicho, la provisión social es intrínseca a un sistema económico que funcione, y viceversa. Ambas dimensiones dependen la una de la otra. En consecuencia, la intersección de las políticas económicas y sociales es un factor clave en cada uno de los escenarios imaginados. Existe un gradiente a través de los arquetipos, desde opciones políticas mutuamente incoherentes, pasando por opciones descoordinadas, hasta un buen nivel de coordinación y la explotación sistemática de sinergias en beneficio mutuo.

8.1. Disminución: Subfinanciación crónica de la protección social

El escenario de declive supone que los niveles de recursos y los sistemas no se adaptan a las circunstancias cambiantes y se ven sometidos a una presión cada vez mayor. La lucha por satisfacer las necesidades básicas aumenta, mientras que la capacidad pública para prestar servicios sigue reduciéndose.

Otros supuestos son:

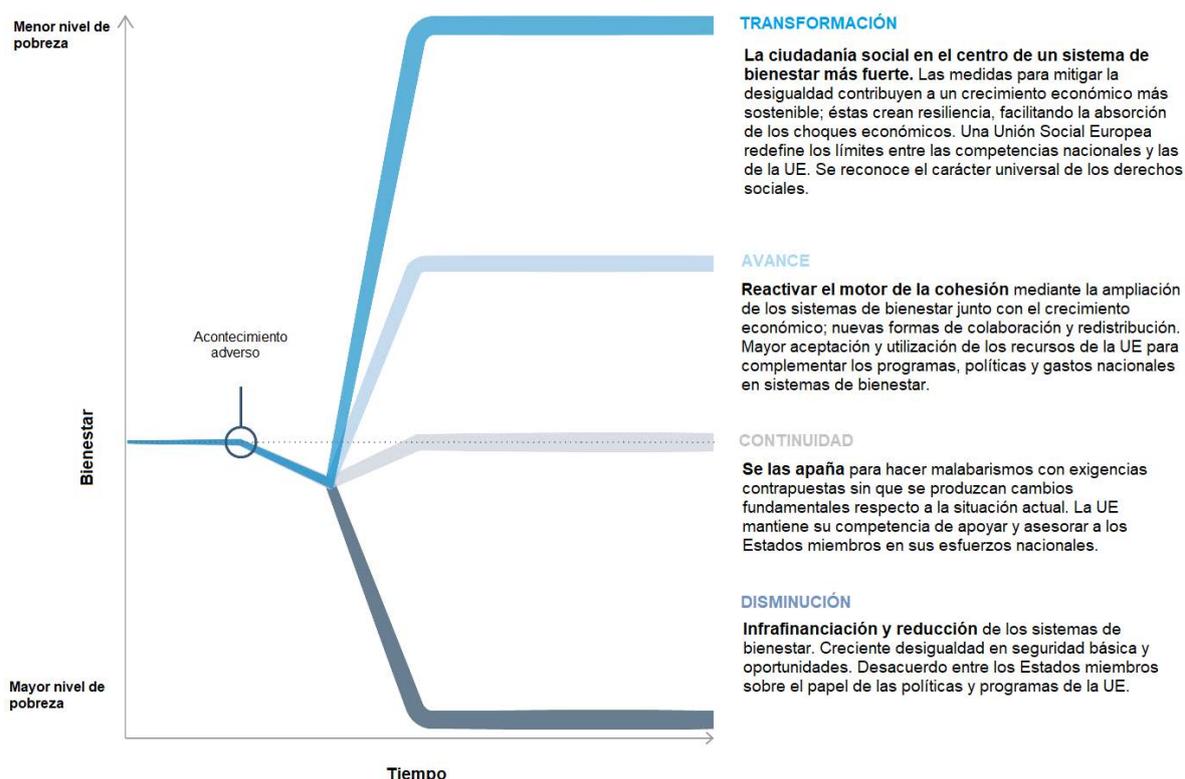
- Amplio declive de los servicios sociales, las instituciones y las infraestructuras.
- Fracaso sistemático de la gobernanza a la hora de invertir esta tendencia.
- Fuga de capital y talento de las zonas más afectadas.
- Los valores comunes no bastan para invertir la tendencia.
- Se añade más condicionalidad y más "burocracia" a las ayudas sociales, lo que provoca una mayor estigmatización de los usuarios de los servicios.
- Importantes actores del sector privado no cooperan. El capitalismo de los accionistas se impone; los llamamientos a un cambio hacia el capitalismo de las partes interesadas no prosperan.
- La calidad de vida se deteriora, primero lentamente y luego con rapidez.

¹⁹² Un ejemplo reciente es el de G. Pasi y G. Misuraca, [Welfare 2.0: future scenarios of social protection systems in the digital age](#), *Policy Design and Practice*, 2020.

A **corto y medio plazo**, las tendencias negativas ya visibles siguen desarrollándose. Entre ellas:

- desigualdad creciente;
- pérdida de puestos de trabajo debido a la digitalización y la automatización;
- envejecimiento de la población; y
- mayor dificultad para reunir recursos para financiar la protección social.

Figura 8.1 - Cuatro escenarios para el Estado del bienestar



Fuente: EPRS.

Los gobiernos se sienten obligados a recortar drásticamente el gasto social, en un intento de estabilizar y reducir los niveles de deuda, que aumentaron vertiginosamente durante la pandemia. El gasto social disminuye en porcentaje del PIB. También hay una tendencia más pronunciada hacia la renacionalización de los debates y las decisiones políticas.

Varios gobiernos optan por reducir aún más el papel del Estado. El concepto de transferencias entre estratos -de los que tienen más recursos a los que tienen menos- no es un fundamento consensuado de las políticas de bienestar. Prevalece una actitud de *salvar el día*, unida a niveles más bajos de transferencias.

Esto da lugar a una mayor diversidad de enfoques sobre la protección social y, de hecho, sobre los enfoques fiscales. Hay una tendencia a desplazar la carga fiscal de los impuestos directos a los indirectos, y a reducir sus políticas de elementos progresivos.

Los desacuerdos entre los Estados miembros sobre las competencias del nivel comunitario impiden que la UE asuma un papel más activo en la política social.

A más **largo plazo (a partir de 2035)**, la preferencia programática por la privatización de los servicios tiene consecuencias no deseadas, como una mayor desigualdad en el acceso, ya que éste pasa a depender más de la situación económica del individuo.

La fragmentación de los empleos y el mayor recurso a formas de trabajo atípicas agravan el problema de financiación de la seguridad social. En primer lugar, las empresas eluden la cotización patronal habitual a los regímenes de seguridad social. En segundo lugar, los trabajadores no acumulan derechos a prestaciones al mismo nivel que antes.¹⁹³

La polarización del mercado laboral continúa, con la desaparición progresiva de empleos de cualificación media debido a la automatización. Esto también afecta a los ingresos fiscales, lo que repercute en la financiación de la seguridad social.

Muchas vulnerabilidades se hacen evidentes. El coste de las pensiones sigue aumentando y la tasa de dependencia sigue empeorando. Las primas pagadas por la seguridad social cubren una parte cada vez menor de las primas a pagar. El elemento de redistribución que se observa en muchos regímenes del Estado del bienestar desaparece sistemáticamente.

Como consecuencia de las desigualdades del sistema sanitario, la continua recesión económica con pérdida de puestos de trabajo, la incompleta unión económica y monetaria y la disminución de la población, la UE es cada vez menos capaz de ofrecer beneficios a sus ciudadanos en casa y de influir en los acontecimientos de la escena mundial.

Los retos que plantea la diversidad dentro de la sociedad no se abordan con seriedad y resultan ser un obstáculo para la movilización colectiva.

Se acentúan las divisiones Este-Oeste y Norte-Sur dentro de la UE. El aumento de la desigualdad de ingresos y oportunidades y la creciente divergencia entre los Estados miembros aumentan el riesgo de inestabilidad social, retroceso democrático y disturbios.

8.2. Continuidad: Saliendo del paso

El escenario de continuidad supone una gestión cuidadosa de los escasos recursos, equilibrando demandas contrapuestas. Las políticas siguen dando prioridad a la estabilidad y el crecimiento, interpretados en sentido estricto.

- No se produce ningún cambio significativo en la mentalidad.
- Se vuelve a una relativa normalidad, aunque la economía sigue limitada por la pandemia y sus secuelas. La recuperación económica es modesta.
- Los impactos acelerados de la crisis climática añaden más limitaciones.
- En lo que respecta a los contornos generales de la política, se vuelve a lo predeterminado: volvemos a los modelos probados y verdaderos de la política de bienestar.

A **corto y medio plazo**, la combinación de políticas a escala nacional y europea se mantiene más o menos como hasta ahora. Hay cambios políticos relativamente modestos, caso por caso. Algunos programas se actualizan y algunos gastos se ajustan en los márgenes, según los objetivos y las exigencias a corto plazo. No hay un replanteamiento importante de los principios, objetivos y sistemas de la política de bienestar.

Se mantiene una mezcla de cambios más o menos acertados sobre la base de un consenso general en torno a los principios básicos. Existe un grado limitado de divergencia en los planteamientos de los países de la UE, pero hay una aceptación compartida del acervo social.

¹⁹³ M. Goos et al., [The Impact of Technological Innovation on the Future of Work](#), JRC Working Papers 2019/03, European Commission, Joint Research Centre (JRC), 2019.

Los regímenes de seguridad social a nivel nacional siguen siendo una mezcla de regímenes de tipo Bismarck (las prestaciones se financian principalmente con las cotizaciones de los trabajadores) y de tipo Beveridge (las prestaciones se financian principalmente con los ingresos fiscales generales).

A más **largo plazo**, persisten el debate, la preocupación por los recursos y las limitaciones en la eficacia de los programas. El despliegue de nuevas tecnologías y nuevos programas sólo conduce a mejoras marginales. Existe cierto grado de variación entre los Estados miembros de la UE. El Cuadro de Indicadores Sociales desempeña un papel marginal en el proceso del Semestre Europeo. Se formulan más recomendaciones en materia social, pero su aplicación sigue siendo esporádica. No se desarrollan mecanismos de aplicación significativos. Se prefieren las medidas "predistributivas" a las reformas fiscales redistributivas.

El papel de la UE sigue limitándose al asesoramiento y el apoyo. Hay mejoras marginales de este papel, por ejemplo en la codificación de normativas sobre formas atípicas de trabajo. Se identifica una lógica común y una trayectoria de "sentido común", ayudada por las demandas planteadas a través de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Hay pocos indicios de convergencia al alza del gasto social en los Estados miembros de la UE.

8.3. Avance: Reactivar el motor de la cohesión

El escenario avanzado supone la expansión de los sistemas de protección y bienestar social, acompañada de un crecimiento económico razonablemente bueno y un restablecimiento de los ingresos del Estado.

- La tecnología se aprovecha eficazmente en toda la UE.
- Se encuentran soluciones para la supervivencia sostenible.
- Las mentalidades cambian, al igual que la orientación de la política económica; ambas se vuelven más favorables a la solidaridad social.

A **corto y medio plazo**, el **despliegue de la vacuna** consigue proporcionar protección contra el COVID-19 y sus variantes. Esto también es importante para la cohesión entre los Estados miembros de la UE. La UE contribuye a garantizar el despliegue rápido, equitativo y sistemático de los programas de vacunación en todos los Estados miembros. El despliegue se extiende a los países en desarrollo. Esto permite una recuperación gradual del empleo en sectores como la hostelería, los viajes y el turismo.

Hay una mayor aceptación de la responsabilidad del Estado en materia de bienestar social y servicios sociales, y una mayor aceptación de los enfoques redistributivos de la fiscalidad. A escala de la UE, el Mecanismo de Recuperación y Recuperación (MRR) conduce a una mayor aceptación y un mayor uso de los recursos de la UE como complemento de los programas, políticas y gastos nacionales en materia de bienestar y protección social.

El proceso del Semestre Europeo reconoce la importancia de la inversión social como factor que crea las condiciones para el crecimiento económico.

Se desarrollan nuevas formas de colaboración, especialmente iniciativas de base comunitaria, que tienen un impacto positivo en varios sentidos. La financiación pública se considera asequible y adecuada para las necesidades de protección social. Se consigue aprovechar la financiación privada, que está sujeta a condiciones claras, bien establecidas y bien reforzadas de eficacia y equidad.

Se adoptan varias medidas para mitigar la polarización de los ingresos. Se invierte fuertemente en educación para todos. Se desarrollan sistemas de formación continua que permiten a las personas seguir el ritmo de los cambios en las rutinas y las competencias resultantes de entornos tecnológicos en continuo desarrollo.

A **largo plazo**, el escenario de avance implica amplias mejoras en la justicia social y en la protección social. Esto crea la base para una recuperación económica sostenible y justa. A su vez,

esto significa que la UE alcanza un alto grado de resiliencia social y económica. Se pueden superar los choques económicos y lograr una recuperación estructural a largo plazo, justa e integradora.

Se aprovechan las capacidades de la economía social de mercado, el mercado único, los fuertes vínculos comerciales y de inversión y un sistema financiero bien regulado. Se aprovechan las oportunidades. La financiación de la UE para la próxima generación se utiliza bien y se amplía. Se avanza en la unión de los mercados de capitales. Se desarrolla una unión sanitaria. El pilar social adquiere mayor protagonismo como prioridad estratégica. Se reestructura el mercado laboral sobre la base de principios de solidaridad, inclusión y equidad.

Unos sistemas de bienestar más fuertes permiten a las sociedades aprovechar las capacidades y la capacidad de innovación de toda la población, y no sólo de la subsección que actualmente tiene acceso a una educación de tercer nivel y a oportunidades económicas. El resultado es más innovación y más crecimiento económico. Las transferencias sociales contribuyen a reducir significativamente la proporción de la población en riesgo de pobreza.

La prospectiva se utiliza para fundamentar las decisiones e impulsar las reformas. La adaptación de las cualificaciones es un éxito y aumentan los empleos verdes. Existe una visión a largo plazo para las zonas rurales. El crecimiento del PIB ya no es la medida más importante del éxito de las políticas.

Se aprovechan las oportunidades digitales. Se acelera la hiperconectividad, lo que conduce a mejoras en la asistencia sanitaria, la educación y la ecologización de la economía.

La innovación social digital se generaliza, permitiendo la cocreación de servicios públicos. Continúa la "efervescencia social".¹⁹⁴ Las iniciativas locales florecen. La comunicación y la conectividad digitales les permiten perfeccionarse, difundirse y captar adeptos. Las autoridades estatales y locales proporcionan servicios de apoyo y financiación inicial. Se generaliza la elaboración participativa de presupuestos, lo que permite una mayor participación de la comunidad en las decisiones sobre qué proyectos reciben fondos.

Una mayor digitalización permite el acceso universal a los servicios públicos, y la administración pública utiliza herramientas digitales para mejorar la prestación y la eficacia: mejores servicios, prestados con mayor rapidez. La pandemia es un catalizador de cambios duraderos en la disposición a utilizar servicios en línea. Los procesos se simplifican. Las prestaciones se pagan por transferencia bancaria, no llamando a una oficina pública. Los portales en línea de fácil uso resultan más rápidos y sencillos para los usuarios de los servicios que la cumplimentación y presentación de formularios impresos. Los sistemas digitales facilitan la transparencia y la rendición de cuentas. Esto, a su vez, aumenta la confianza entre los ciudadanos y las autoridades.

En todas partes se ofrecen facilidades para ayudar a las personas con necesidades especiales a interactuar con los proveedores de servicios, tanto en forma de programas informáticos como de programas que emplean a jóvenes para ayudar a quienes no se sienten cómodos con las interacciones digitales. Se dispone de trabajadores de enlace para remediar el problema de la falta de aceptación de prestaciones y servicios entre los grupos vulnerables.

8.4. Transformación: Una protección social más fuerte y universal

El escenario de transformación supone un profundo cambio de mentalidad, acompañado de importantes dividendos sociales y de productividad derivados de la innovación tecnológica.

Este escenario supone:

- Un cambio significativo y duradero de mentalidades, aptitudes, actitudes y comportamientos.
- Transformación nacional y transformación de las actitudes sobre la integración europea.
- La reactivación y puesta en marcha de proyectos hasta ahora marginados.

¹⁹⁴ M. Lee Moore and F. Westley, [Surmountable Chasms: Networks and Social Innovation for Resilient Systems](#), *Ecology and Society*, 2011.

- Identificación y explotación de sinergias entre los niveles de gobernanza de la UE y de los Estados miembros.

A **corto y medio plazo**, se refuerza la protección social. El Estado asume un papel más importante, cuando es necesario, en varios ámbitos: inversión, estrategias redistributivas. Ninguna otra entidad tiene la capacidad de hacer a escala lo que puede hacer un servicio público comprometido: prestar servicios a todos, no sólo a los que pueden pagar, no sólo a los que están cerca, y no sólo a aquellos cuyos problemas son menos agudos.

A escala internacional, el marco del sistema fiscal se moderniza e incluye medidas que abordan eficazmente la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS).

Se adoptan y aplican propuestas que vienen de lejos, incluidas propuestas con una perspectiva a largo plazo. Se materializa el potencial de crecimiento económico, aumento de la productividad y cohesión social. Las mentalidades cambian significativamente y, como consecuencia, también cambian las actitudes y los comportamientos. Se presta atención al fomento y desarrollo de nuevas competencias.

En este escenario, el periodo posterior al coronavirus se considera comparable a la posguerra después de 1945. Esto contribuye a crear un consenso a favor de una importante remodelación de la protección social, que rivalice con la de la época anterior. El consenso abarca a la mayoría de los Estados miembros de la UE y cuenta con el respaldo del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea.

Una de las prioridades acordadas es la creación de un sistema que pueda afrontar mejor las crisis económicas y gestionar mejor sus consecuencias sociales a corto y medio plazo. Se anuncia una nueva visión: una unión social europea cuyo núcleo sea la ciudadanía social, que determina el carácter universal de los derechos independientemente de la situación laboral o de residencia.

La guerra de Beveridge contra "la miseria, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la ociosidad" (WIDES), los "cinco gigantes en el camino de la reconstrucción", sirve de inspiración para replantear los enfoques del bienestar en la era pospandémica. Los equivalentes del siglo XXI son la pobreza, las desigualdades sanitarias, los obstáculos a la educación, las viviendas precarias y el empleo vulnerable o inexistente.

Se emprende el difícil proceso de redefinir los límites entre las competencias nacionales y las de la UE. Las largas y difíciles negociaciones se ven coronadas por el éxito. A continuación se produce una mayor integración de los objetivos sociales en la toma de decisiones de política económica a escala de la UE.

Se reconoce la importancia de un esfuerzo transnacional en la dimensión social. Se adopta una dimensión "conjunta" para acompañar y, si es necesario, mitigar las continuas transiciones digital y ecológica. La duración, profundidad y complejidad de la crisis COVID-19 concentró las mentes y permitió dejar atrás las anteriores líneas rojas y prerrogativas sectoriales.

A más **largo plazo**, el papel de la UE se desarrolla a medida que se acepta la lógica del apoyo mutuo y se demuestra efectivamente. Algunos programas de seguridad social se comunitarizan.

La UE adopta directivas sobre salario mínimo, seguridad social, sanidad y control de alquileres. Apoya las políticas activas del mercado laboral (PAMT) y mejora el marco normativo que protege a quienes realizan formas atípicas de trabajo.

Existe una estrategia deliberada y coherente para facilitar el reciclaje del excedente y evitar su desvío a paraísos fiscales. Para ello hay que revisar las políticas que permiten la recompra de acciones, e imitar a escala nacional y de la UE la Ley estadounidense de Cumplimiento Fiscal de Cuentas Extranjeras, que obliga a declarar anualmente los activos financieros en el extranjero al Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos. Hay topes salariales y de primas, y disposiciones sobre salario mínimo.

El sector público se convierte en garante de unas condiciones empresariales justas -de la competencia-, con lo que (a) se reducen los costes económicos y el impacto social de la corrupción y (b) se aseguran unas buenas condiciones marco para la iniciativa empresarial. Las transferencias de las ciudades ricas

(capitales) a los distritos con menos recursos se entienden como un bien público y una base para un crecimiento más sostenible, y gozan de un amplio apoyo público y político.

El escenario de transformación también podría incluir nuevas herramientas introducidas a escala de la UE, como:

- un sistema de alerta rápida para la justicia social. Codificación de la obligación de los Estados miembros de la UE de garantizar la protección social, con mecanismos para actuar contra los países que incumplan sus obligaciones.
- un pacto mundial sobre protección social. Un acuerdo internacional para establecer un conjunto de políticas y programas destinados a proteger a todas las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.
- seguro climático europeo. Un mecanismo de protección social financiado con la fiscalidad de las emisiones de gases de efecto invernadero y otras "externalidades" medioambientales puede proporcionar ingresos de sustitución a los ciudadanos afectados negativamente por el cambio climático.¹⁹⁵
- banco de tiempo europeo. Se trata de establecer un marco común para las distintas formas de trabajo (empleo, asistencia, función pública, voluntariado, etc.). Este marco permite traducirlas en una moneda denominada tiempo que, a su vez, puede ser utilizada por las instituciones de bienestar de los Estados miembros, proporcionando una garantía mínima de protección social para todos los ciudadanos de la UE. Este sistema podría conectarse a una garantía europea de empleo.¹⁹⁶

Los países que no ofrecen asistencia sanitaria pública tendrían que documentar que, como resultado, no están subcotizando injustamente los precios en los países que sí lo hacen. En ámbitos como la educación, la sanidad y la cultura se alcanzan objetivos ambiciosos. Mejores recursos para la educación conducen a una menor pobreza de los adultos. Se cumplen los objetivos de mejora de las competencias básicas. Los grupos marginados obtienen un mejor acceso a las oportunidades, reabriendo vías de movilidad social ascendente.

En el ámbito de la sanidad, aumentan los fondos destinados a la medicina preventiva y la salud pública, lo que se traduce en una mejor gestión de la carga de la enfermedad, con dividendos para las personas, la sociedad y la economía. Las medidas para corregir las desigualdades sanitarias y mejorar el acceso a los servicios redundan en mejores resultados para los grupos marginados y vulnerables. Las actividades culturales se vuelven más inclusivas, lo que conduce a una mayor capacitación de los grupos marginados y minoritarios, y contrarresta el riesgo de polarización y estigmatización de segmentos de la población.

8.5. Observaciones finales

Una lección de nuestro pasado reciente es que los acontecimientos inverosímiles pueden producirse rápidamente. Lo impensable puede convertirse en realidad. Los escenarios arquetípicos siguen siendo especulativos; no son una predicción de que el futuro seguirá un curso concreto. Si la experiencia es una guía fiable, el futuro incluirá elementos de varios escenarios al mismo tiempo. Sin embargo, mucho depende de las decisiones que se tomen a corto plazo. La Unión Europea tiene agencia; las leyes y políticas que adopte influirán mucho en el futuro del bienestar en Europa.

¹⁹⁵ K. Bohnenberger and M. Fritz, [Making welfare resilient. Creating stable and sustainable welfare systems in times of declining economic growth](#), Transformation policy brief, #2, 12/2020.

¹⁹⁶ Ibid.

REFERENCIAS

- Atkinson, A. B., *Inequality*. Harvard University Press, 2015
- Atkinson, A. B., *Measuring poverty around the world*. Princeton University Press, 2019
- Bohnenberger, K. and Fritz, M., [Making welfare resilient. Creating stable and sustainable welfare systems in times of declining economic growth](#). Transformation policy brief, 12/2020
- Bonoli, G. and Natali, D. (eds.): *The New Welfare State in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2012
- Checchi, D., and García-Peñalosa, C., Labour market institutions and the personal distribution of income in the OECD, *Economica*, vol. 77 (307), pp. 413-450, 2010
- Chircop D., [Breaking cycles of disadvantage through education: an EU perspective](#), EPRS, European Parliament, 2021
- Dator, J., [Alternative futures at the Manoa School](#), *Journal of Futures Studies*, 2009
- Darvas, Zs. and Midões, C., [Wealth distribution and social mobility](#), Eurofound, 2021
- Dubois, V., [Cultural Policy Regimes in Western Europe](#), in: International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, 2013
- Egger, P. H., Nigai, S., and Strecker, N. M., The taxing deed of globalization. *American Economic Review*, vol. 109(2), pp. 353-90, 2019
- European Commission, [The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU](#), 2018.
- Goos, M. et al., [The Impact of Technological Innovation on the Future of Work](#), JRC Working Papers 2019/03, European Commission, Joint Research Centre (JRC), 2019
- Hassel, A. and Palier, B., [Growth and welfare in advanced capitalist economies. How have growth regimes evolved?](#) Oxford University Press, 2020.
- Hemerijck, A., *Changing Welfare States*, Oxford University Press, 2013
- World Health Organization, [Intersectoral action: the arts, health and well-being](#), 2019
- Jung, B. and Moleda-Zdziech, M., [Central and Eastern European cultural policies, media reform and development of media markets in the mid-nineties](#), in: *Leisure Studies*, vol. 17 (2), pp. 69-93, December 2010
- Lindberg, B., [Cultural Policy in the Swedish Welfare State](#), Linnaeus University, Faculty of Humanities and Social Sciences, 2012
- Moore, M.L. and Westley, F., [Surmountable Chasms: Networks and Social Innovation for Resilient Systems](#), *Ecology and Society*, 2011
- OECD, [A systemic resilience approach to dealing with COVID-19 and future shocks](#), April 2020
- Pasi, G. and Misuraca, G., [Welfare 2.0: future scenarios of social protection systems in the digital age](#), *Policy Design and Practice*, 2020
- Piketty, T., *Le capital au XXI^e siècle*, Média Diffusion, 2013
- Piketty T., *Inequality in Europe and what the EU can do about it*, EUSA Conferences, 2015
- Saez, E. and Zucman, G., *The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*, WW Norton & Company, 2019
- Shafik, M., [What we owe each other](#), Penguin, March 2021
- The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, [COVID-19: Make it the last pandemic](#), 2021
- Vanhercke, B. et al. (eds), [Social policy in the European Union; state of play 2020](#), OSE-ETUI, 2021.
- Wonjin. S. and Boyoung, K., [Culture and Art Education to Promote Cultural Welfare in Civil Society](#), Seoul Business School, Seoul School of Integrated Sciences and Technologies, November 2019
- Quaglio, G., [EU public health policy](#), EPRS, European Parliament, July 2020.
- WHO, Commission on the Social Determinants of Health, [Final Report](#), 2008
- WHO, [Healthy, prosperous lives for all: the European Health Equity Status Report](#), 2019

Este estudio examina cómo las políticas contemporáneas del Estado del bienestar abordan las cuestiones de la desigualdad y la pobreza tanto entre los Estados miembros de la UE como dentro de ellos. Combina análisis cuantitativos y cualitativos para mostrar los fuertes vínculos entre desigualdad y pobreza, no sólo en términos estadísticos, sino también en términos de distribución de la riqueza, movilidad intergeneracional y dinámica del mercado laboral. Los estados de bienestar se analizan de forma multidimensional, abarcando las políticas tradicionales del estado de bienestar en materia de protección social, mercados laborales y sanidad, así como las políticas en materia de educación y cultura. Estas dos últimas son también políticas públicas que tienen el potencial de mitigar el riesgo social y la marginación, un objetivo clave de las políticas del Estado del bienestar. El estudio señala los vínculos entre las políticas del Estado del bienestar y las estrategias económicas, e investiga el impacto directo e indirecto de las políticas de la UE. Muestra la convergencia en algunos ámbitos, como la disminución de los niveles de pobreza y unas políticas más redistributivas en los Estados miembros, pero también pone de manifiesto la persistencia de desigualdades y una gran dependencia de la trayectoria, es decir, el impacto continuado de las tradiciones e instituciones históricas. El estudio concluye con cuatro escenarios para el futuro de los Estados de bienestar de la UE, que arrojan luz sobre la amplia gama de posibles opciones políticas tanto a nivel nacional como de la UE.

Esta es una publicación del EPRS | Servicio de Estudios Parlamentarios Europeos

El presente documento se ha elaborado para los diputados y el personal del Parlamento Europeo y va dirigido a ellos como material de referencia para ayudarles en su labor parlamentaria. El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de su(s) autor(es) y las opiniones expresadas en el mismo no deben considerarse representativas de la posición oficial del Parlamento.