

Polarización social de la infancia y efecto redistributivo de las políticas sociales y educativas

Recepción: 27/10/2020 / Aceptación: 12/02/2021

Resumen

El presente artículo analiza la creciente polarización social entre las infancias a partir del caso de la ciudad de Barcelona y la deficiente capacidad redistributiva del modelo mediterráneo de bienestar para prevenirla y moderarla. En primer lugar, presentamos la relación dual y bidireccional entre el Estado y las desigualdades y cómo esta relación hace estructurar diferentes modelos y regímenes nacionales de bienestar. En segundo lugar, analizamos el aumento de la desigualdad y la estratificación entre los niños de Barcelona entre 2006 y 2016 con una acusada polarización del bienestar y una ventaja del 10% superior de renta familiar, un escenario que se habrá agravado por la pandemia (2020-21). En tercer lugar, analizamos las deficiencias redistributivas del modelo mediterráneo de bienestar en cuanto a reducir la desigualdad, la pobreza infantil y la segregación escolar y cómo contribuye a su reproducción. Finalmente, defendemos más implicación de los profesionales sociales en el debate sobre las políticas de bienestar y la apuesta por un enfoque predistributivo y anticipatorio que maximice la equidad real de oportunidades.

Palabras clave

Redistribución, desigualdad, pobreza infantil, política social, covid-19.

Polarització social de la infància i efecte redistributiu de les polítiques socials i educatives

L'article analitza la creixent polarització social entre les infàncies a partir del cas de la ciutat de Barcelona i la deficiente capacitat redistributiva del model mediterrani de benestar per prevenir-la i moderar-la. En primer lloc, presentem la relació dual i bidireccional entre l'Estat i les desigualtats i com aquesta relació fa estructurar diferents models i règims nacionals de benestar. En segon lloc, analitzem l'augment de la desigualtat i l'estratificació entre els infants de Barcelona entre el 2006 i el 2016 amb una acusada polarització del benestar i un avantatge del 10% superior de renda familiar, un escenari que s'haurà agreujat per la pandèmia (2020-21). En tercer lloc, analitzem les deficiències redistributives del model mediterrani de benestar a l'hora de reduir la desigualtat, la pobresa infantil i la segregació escolar i com contribueix a la seva reproducció. Finalment, defendem més implicació dels professionals socials en el debat sobre les polítiques de benestar i l'aposta per un enfocament predistributiu i anticipatori que maximitzi l'equitat real d'oportunitats.

Paraules clau

Redistribució, desigualtat, pobresa infantil, política social, covid-19

The social polarisation of childhood and the redistributive effect of social and educational policies

This article analyses the growing social polarisation in childhood as seen in the case of the city of Barcelona, and the low redistributive capacity of the Mediterranean welfare model in order to prevent and palliate this polarisation. Firstly, we describe the dual, two-way relationship between the State and inequalities and how this relationship leads to the articulation of different national welfare models and regimes. Secondly, we analyse the increase in inequality and stratification among children in Barcelona between 2006 and 2016. This shows a sharp polarisation in welfare and a 10% higher advantage in family income, a scenario that will have worsened due to the pandemic (2020-21). Thirdly, we discuss the redistributive deficiencies of the Mediterranean welfare model when it comes to reducing inequality, child poverty and school segregation and how it contributes to reproducing these issues. Finally, we call for the greater involvement of social work professionals in the debate on welfare policies, and a commitment to a predistributive and anticipatory approach that maximises real equality of opportunity.

Keywords

Redistribution, inequality, child poverty, social policy, COVID-19.

Cómo citar este artículo:

Martínez-Celorio, X. (2021). Polarización social de la infancia y efecto redistributivo de las políticas sociales y educativas. *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 77, p. 37-56.



▲ Introducció

El debate en torno al estado del bienestar y las políticas sociales y educativas tanto en Cataluña como en España a menudo está sesgado por apriorismos que ignoran su impacto real sobre la estructura social de oportunidades, obviándose dos evidencias que ayudarían a centrar mejor el debate.

La primera evidencia es que antes de ejercer la función redistributiva de rentas en forma de servicios públicos y transferencias sociales, el estado del bienestar cumple, en primer lugar, con la función predistributiva que condiciona cómo será la distribución primaria de la renta y, por tanto, da forma a la estructura de desigualdades sociales de partida. En segundo lugar, los enfoques ideológicos, creencias y percepciones sobre las políticas de bienestar tienden a construirse con velos de ignorancia que se bifurcan entre: a) el maximalismo igualitarista de sectores de opinión que creen que las políticas sociales y educativas producen *per se* más igualdad social, pero sin tener en cuenta ni evaluar la baja capacidad redistributiva de nuestro modelo de bienestar y b) el minimalismo liberal que ataca la generosidad de los programas sociales por la sospecha que inducirá más dependencia asistencial de los sectores más vulnerables, pero obviando las ventajas y apropiaciones que el modelo mediterráneo de bienestar garantiza para los contribuyentes más acomodados.

Con el fin de aportar respuestas y una evidencia superadora de estos planteamientos superficiales, el artículo se ordena en tres apartados. El primero presenta las tipologías de bienestar desarrolladas por Esping-Andersen (1993) y Lessenich (1996) y cómo su configuración obedece a un marco institucionalizado de bidireccionalidad mutua entre el Estado y las desigualdades sociales. El segundo apartado constata el aumento de la polarización social de la infancia en la ciudad de Barcelona entre 2011 y 2017, que el impacto empobrecedor y desigualador de la pandemia por coronavirus (2020-21) no hará sino agravar ante el más que probable escenario post-covid de recuperación polarizada en forma de K. El tercer apartado analiza la modesta capacidad redistributiva de la política social y educativa, centrándose en la apropiación de recursos públicos para las clases medias y la modesta redistribución para reducir la pobreza infantil y la segregación escolar.

El estado del bienestar nació para paliar y compensar las situaciones de necesidad y desigualdad que genera el mercado laboral

La relación dual entre el Estado y las desigualdades

El estado del bienestar o *welfare* nació para paliar y compensar las situaciones de necesidad y desigualdad que genera el mercado laboral, dado que es incapaz de producir bienestar material para todos los individuos y familias. La protección social contra el paro, la enfermedad o el envejecimiento se han instituido como derechos básicos y constitucionales, junto con el de-

recho a la educación. Ahora bien, a menudo, este carácter protector nos hace olvidar que el Estado juega una función dual y ambivalente ante las desigualdades. No solo cumple una *función redistributiva o compensadora* de las desigualdades generadas por el mercado laboral, actuando *ex post* una vez se producen.

El Estado también juega una *función constitutiva o legitimadora* de la desigualdad social y laboral (*ex ante*) dado que regula y legisla cómo debe ser el sistema educativo, las relaciones laborales, las modalidades de contratación y cotización, la negociación colectiva o el sistema fiscal. Las políticas públicas actúan como mecanismos de integración y promoción social, pero también intervienen produciendo y reproduciendo desigualdades. No hay que olvidar la bidireccionalidad mutua entre el Estado y las desigualdades, no podemos separarlos como si fuera una simple dicotomía de buenos y malos (Adelantado, 2000; Lessenich, 1996). Por lo tanto, el Estado predistribuye cuando impulsa reformas laborales o reformas educativas (condicionando un marco de más o menos desigualdades) y también redistribuye renta para contener y reparar el mismo marco de desigualdades que ha regulado y producido.



El Estado también juega una función constitutiva o legitimadora de la desigualdad social y laboral

Tabla 1. Rasgos principales de los modelos o regímenes de los estados del bienestar

| <i>Régimen de bienestar</i> | LIBERAL | CONTINENTAL | ESCANDINAVO | MEDITERRÁNEO |
|-----------------------------|----------------|--------------|---------------|---------------|
| <i>Ideología</i> | Individualismo | Comparatismo | Igualitarismo | Modernización |

PREDISTRIBUCIÓN

| | | | | |
|-------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| <i>Referentes y objetivos</i> | Empoderamiento y elección individual | Mantener rentas y seguridad social | Red universal de servicios públicos | Universal, frágil y familista |
| <i>Mercado laboral</i> | Desregulado | Regulado | Alta regulación | Desregulado |
| <i>División laboral</i> | Empleados / desempleados | Estables / precarios / inactivos | Trabajo público / privado | Estables / precarios / sumergidos |

| | | | | |
|------------------------------|--------------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------------|
| <i>Estructuración social</i> | Segregación de colectivos y minorías | Segmentación integrada | Inclusión y ciudadanía | Dualización y precarización |
|------------------------------|--------------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------------|

REDISTRIBUCIÓN

| | | | | |
|---------------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------------------|
| <i>Provisión de bienestar</i> | Mercado y tercer sector | Estado y agentes sociales | Estado | Estado, mercado y tercer sector |
| <i>Financiación</i> | Impuestos y copagos | Cotizaciones laborales | Impuestos | Impuestos cotizaciones y copagos |
| <i>Prestaciones y cobertura</i> | Asistencial | Contributiva | Universal | Contributiva, universal y asistencial |
| <i>Impacto redistributivo</i> | Regular | Regular | Potente | Débil |
| <i>Países</i> | Reino Unido Estado Unidos | Alemania Francia | Suecia Dinamarca | España Italia |

Fuente: Elaboración propia a partir de Moreno (2014), González (2005) y Lessenich (1996).

En función del contexto histórico, cultural y político, los estados han desarrollado formas distintas a la hora de *mercantilizar* o *desmercantilizar* las necesidades vitales

Tal y como demuestra Esping-Andersen (1993), los diferentes modelos de *welfare* en Europa dependen de variables sociopolíticas y de la función reguladora que tienen los estados a la hora de dejar más o menos protagonismo al mercado como proveedor de bienestar. Es decir, en función del contexto histórico, cultural y político, los estados han desarrollado formas distintas a la hora de *mercantilizar* o *desmercantilizar* las necesidades vitales. La tabla 1 presenta los diferentes regímenes de bienestar que se derivan de la investigación empírica comparada y la multidimensionalidad constitutiva de cada *welfare* nacional.

El modelo liberal anglosajón pivota en torno al mercado como principal proveedor social (sea por convenios de empresa o por seguro privado) forzando a los individuos a responsabilizarse de sí mismos. El Estado se limita, exceptuando la sanidad, a proveer una asistencia de mínimos a grupos segregados, minorías y excluidos en programas focalizados y siempre con la previa comprobación de recursos (*means tested*). Se confía en el mercado de trabajo como mecanismo distributivo, en el auto-empleo personal y en el voluntariado asistencial, pero manteniendo un esquema residual por parte del Estado.

El modelo continental o corporativo prioriza el mantenimiento de la renta de los trabajadores que hayan cotizado a lo largo de la vida laboral siguiendo una norma de trabajo estable. El sistema de protección social está escalonado por grupos contributivos (esquema bismarckiano) y fuerza una segmentación integrada entre trabajadores estables y atípicos. Los sindicatos y agentes sociales mantienen una pauta continuada de concertación social. La cobertura social depende de la condición laboral individual y los familiares se benefician como titulares de derechos derivados (del cabeza de familia). Es un modelo conservador que no prioriza la reducción de la desigualdad entre grupos contributivos y clases sociales.



El modelo escandinavo socialdemócrata se asienta en la idea nórdica de la casa ciudadana común (*folkhemmet*), en el objetivo del pleno empleo y en la provisión universal de servicios personales no dependientes de la condición laboral de los individuos. El papel activo del Estado como empresario creador de empleo público facilita la desfamiliarización y el trabajo de las mujeres en la administración y los servicios públicos. La disparidad salarial y la desigualdad social son más bajas que en el resto de modelos con una amplia clase media que defiende la igualdad de oportunidades, la escuela pública y la meritocracia en un contexto de inclusión y derechos universales de ciudadanía.

El modelo mediterráneo se caracteriza por un ideal de modernización retardada sobre el resto de países avanzados debido a su pasado político autoritario y de paternalismo social. Pivota sobre el familismo como factor central de solidaridad que complementa y está compenetrado con la acción pública-estatal, el mercado privado y el tercer sector. Es un modelo mixto que trata de combinar el esquema universalista (educación, sanidad y pensiones) con prestaciones contributivas de tipo bismarckiano (seguridad social) donde se mezclan el corporatismo de los agentes sociales, un alto fraude fiscal y una extensa economía informal.

El modelo mediterráneo se caracteriza por un ideal de modernización retardada sobre el resto de países avanzados

Se ha discutido y teorizado mucho si el modelo mediterráneo es una configuración diferenciable o no del resto de regímenes de bienestar o si se trata de una versión tardía y periférica del modelo corporativo continental (Moreno, 2014 y 2001; González, 2005; Lessenich, 1996). Los cuatro países meridionales (España, Grecia, Italia y Portugal) se caracterizan por la relevancia histórica de haber vivido dictaduras y gobiernos autoritarios a lo largo del siglo XX, compartiendo trayectorias institucionales, culturales y políticas de modernización retardada.

En el caso español, el modelo institucional de bienestar es heredero del corporatismo y el paternalismo franquista, así como de los pactos de la transición de 1978, sin que se haya construido *ex novo* ni con grandes márgenes de maniobra política para cambiar sus bases y lógicas de financiación (González, 2005). Por ello, el modelo español es fragmentario, con un universalismo incompleto, garantista en la cobertura, pero con prestaciones modestas. Es

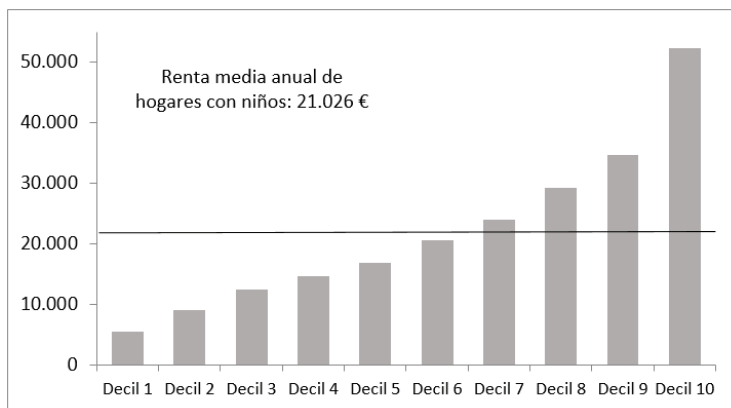
un modelo insuficiente, pero incrementalista con un fuerte protagonismo de los ayuntamientos y de un tercer sector de proximidad con respuestas más flexibles para atender nuevas necesidades allí donde no llegan ni el gobierno central ni los autonómicos.

Las recientes medidas de aumento del salario mínimo hasta los 900 euros en 2019 y la aprobación en 2020 del ingreso mínimo vital como prestación no contributiva de la Seguridad Social, destinada a 850.000 familias para dar garantía de ingresos a cerca de 2,3 millones de personas son medidas a evaluar en el futuro. Es esperable que ayuden a contener y reducir la creciente polarización social incubada con la Gran Recesión (y agravada por la pandemia) en países como España. Como veremos en el siguiente apartado, la polarización social es más acusada entre las familias con hijos menores de edad por el alto coste de crianza. Es decir, las políticas sociales y educativas en el escenario post-pandémico tendrán que hacer frente a una mayor polarización y segmentación social entre las infancias, debiendo intervenir para que la brecha entre orígenes sociales no determine ni haga empeorar sus oportunidades vitales futuras.

Polarización social entre las infancias en Barcelona

En 2018 vivían en la ciudad de Barcelona 245.573 niños y adolescentes de entre 0 y 17 años el 67% de los cuales son niños de entre 0-11 años, y el 33% restante son adolescentes de entre 12-17 años (IIAB, 2019). Tener hijos menores a cargo es un sobrecoste que resta renta disponible y puede conducir a la pobreza de los hogares en situaciones sobrevenidas o *shocks* masivos como fue la Gran Recesión. Pero no podemos hablar de una infancia en singular, homogénea y uniforme, sino de diferentes infancias que crecen y se desarrollan muy condicionadas por la desigualdad de los recursos, rentas y capitales culturales y sociales de sus núcleos familiares. De hecho, el decil de hogares de más renta con niños (decil 10) multiplica por 10,3 la renta disponible del decil de hogares más pobres con niños (decil 1), según datos de las estadísticas metropolitanas sobre condiciones de vida (EMCV 2016-2017).

Gráfico 1. Rentas medias anuales de los hogares con población infantil (0-17 años). Barcelona, 2016-2017



Fuente: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB): *Estadístiques metropolitanas sobre condicions de vida, 2016-2017*. E Idescat: *Enquesta de condicions de vida, 2016 i 2017*.



Lo más preocupante es que hay más polarización socioeconómica entre los niños de la ciudad por el aumento desproporcionado de la renta del decil superior respecto al resto, sin que hayan bajado los ingresos de los deciles inferiores, que es lo que ocurrió durante la Gran Recesión (IERMB, 2018). Los niños y adolescentes del 10% de más renta han mejorado su posición acomodada con un 60% más de renta disponible que la renta media de hogares con población infantil. Es una tendencia preocupante, que se verá agravada por los efectos polarizadores de la pandemia por coronavirus. Asimismo, resulta pernicioso por tres motivos como mínimo.

En primer lugar, la polarización entre las infancias es contraria a la pauta de estratificación de los adultos del conjunto de la ciudad, donde la desigualdad de rentas se ha moderado en el periodo 2011-2017. En 2011 el índice Gini de desigualdad¹ entre los niños de Barcelona era de 32,9 y en 2017 llegó a 35,6. Mientras que la desigualdad del conjunto de la población se ha reducido en la ciudad un 3,4%, en el mismo periodo la desigualdad entre los niños barceloneses se ha incrementado un 8,2%. Este repunte, como veremos, no se traduce en una tasa más alta de pobreza infantil en la ciudad, sino que ha bajado un 4% entre 2011 y 2017. Es una buena noticia a medias, dado que en la ciudad no aumenta la pobreza por abajo, sino que se incrementa la desigualdad por arriba con un decil superior que toma una ventaja sideral respecto al anterior decil y a la media.

En segundo lugar, en 2011 la desigualdad entre niños en la ciudad era más moderada (32,9) que la registrada en el resto de hogares con residentes mayores de 18 años (34,6). Pero en 2017 la situación se ha invertido, y hay más desigualdad infantil (35,6) que desigualdad entre el resto de residentes

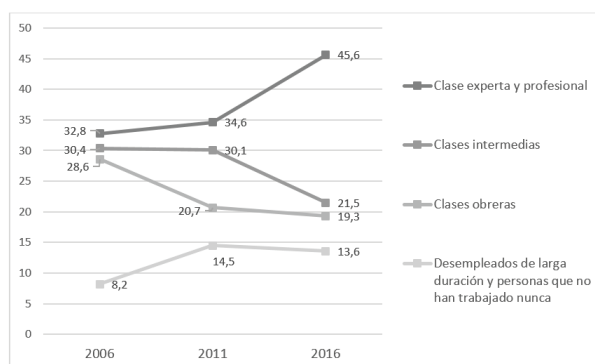
En la etapa post-crisis los hogares con niños y adolescentes se han hecho más desiguales y se han polarizado aún más

(33,4). Mientras que el resto de población de la ciudad se ha beneficiado de una recuperación económica más distribuida, en la etapa post-crisis los hogares con niños y adolescentes se han hecho más desiguales y se han polarizado aún más.

En tercer lugar, en 2011 la desigualdad entre niños era superior al conjunto de Cataluña respecto a la ciudad de Barcelona, pero en 2017 es a la inversa, y se supera por poco la media catalana. La aparente paradoja es que la ciudad de Barcelona se ha mostrado, ante el ciclo recesivo, más resiliente que el conjunto de Cataluña y ha actuado como motor económico (Sarasa *et al.*, 2013). Sin embargo, la recuperación económica que se registra en la ciudad desde 2013 ha moderado la tasa de pobreza infantil, pero ha aumentado la desigualdad entre los niños y adolescentes.

La polarización entre las infancias en la ciudad de Barcelona se visualiza en el gráfico 4, que muestra el cambio en la estratificación social de las familias con menores a cargo entre 2006 y 2016. Es una buena fotografía de las clases sociales, donde la infancia y la adolescencia crece y se socializa, y de cómo ha variado su composición en paralelo al cambio sociodemográfico de la ciudad. La población infantil se reparte en 2006 en tres grandes clases sociales de una manera bastante equitativa y con un pequeño subgrupo de familias con progenitores en paro de larga duración y en exclusión laboral (8,2%). A lo largo de la década, se confirma la polarización de las infancias por el aumento del peso de las familias de clase experta y profesional en 13 puntos y el descenso paralelo del peso de las familias con niños de las clases intermedias (-8,9 puntos) y también el decrecimiento del peso de las familias de clase obrera (-9,3 puntos). Asimismo, los efectos de la crisis hacen que la proporción de las familias en situación de inactividad, exclusión laboral o paro prolongado se incrementen en 5,4 puntos.

Gráfico 2. Clase social de las familias con niños y adolescentes. Barcelona, 2006, 2011 y 2016



Fuente: IERMB (2018).

En resumen, las infancias de la ciudad se han polarizado por una combinación concatenada de factores *gentrificadores* que han expulsado familias y parejas jóvenes con niños (o antes de tenerlos) hacia el área metropolitana en busca de precios de vivienda más asequibles y que, al mismo tiempo, han hecho reducir la fecundidad entre las clases intermedias y obreras jóvenes por el alto coste de la crianza. En 2006, antes de la crisis, la estratificación social de los niños según la clase social familiar dibujaba un perfil de sociedad dual integrada con solo un 8,2% de hogares en vulnerabilidad o exclusión social. Desde la pandemia por coronavirus (2020-21), la estratificación se ha transmutado en una polarización de infancias y una desigualdad más grande en la oportunidad de tener hijos o hijas en la ciudad de Barcelona, que deja las rentas medias y bajas en clara desventaja.



Las infancias de la ciudad se han polarizado por una combinación concatenada de factores *gentrificadores*

Asimismo, ha crecido la desigualdad entre niños, pero reduciéndose las tasas infantiles de pobreza. El aumento de la desigualdad entre los niños contrasta con la ligera reducción de las tasas de pobreza infantil en Barcelona que se ha producido entre 2011 y 2017. El último dato disponible de la tasa de pobreza moderada es del 29,5% (casi un 4% menos que en 2011). Corresponde a 72.317 niños y adolescentes que están por debajo del umbral de la pobreza establecido en 2017 en 14.459 € anuales para un hogar compuesto por un adulto y un menor o bien por debajo de un umbral de 20.020 € si se trata de un hogar biparental con un hijo o hija menor de 18 años. Barcelona acumula el 18,7% de toda la infancia en situación de pobreza moderada de Cataluña en 2017.

La tasa de pobreza moderada infantil en Barcelona entre 2011 y el 2017 podríamos decir que se ha estancado en torno al 30%. Son 10 puntos más en relación con la media europea (20,2%) y está por encima también de la media de Cataluña y de la española (2,7 puntos más). Estas tasas son extremadamente altas y no se revertirán hasta que no se ponga en marcha la renta garantizada de ciudadanía en el marco del llamado ingreso mínimo vital aprobado como escudo social frente la pandemia, menguando los costes de crianza entre las familias más vulnerables.

La resaca de la crisis y de la austeridad del período 2008-2015 ha empobrecido un 31% la renta de los catalanes más pobres (quintil 1) haciéndolos aún más pobres (Marcos y Ubrich, 2017). Para capturar la gravedad de la experiencia de pobreza, los sociólogos calculamos la intensidad, es decir, el grado de pobreza de los pobres o la distancia relativa en que se acercan o se separan del umbral de pobreza que les permitiría dejar de ser pobres. Cuanto mayor sea la distancia del umbral (expresada en porcentaje), más intensa será la pobreza y más cristalizarán sus formas más severas. La renta de los hogares pobres con niños en Barcelona está un 36,2% alejada del umbral para dejar de ser pobre. Es una brecha bastante similar a la del conjunto de niños de Cataluña (36,2%) y de la de España (36,5%) (Martínez-Celorrío y Marín, 2019).

Las familias con niños atendidas por los servicios sociales de la ciudad de Barcelona están mucho más hundidas en la pobreza que el total de la infancia en situación de pobreza

Ahora bien, si ponemos el foco en el grupo de cola de renta más baja, que normalmente no es ni capturado ni entrevistado en las muestras de las encuestas genéricas como la ECV, comprobamos cómo las familias con niños atendidas por los servicios sociales de la ciudad de Barcelona están mucho más hundidas en la pobreza que el total de la infancia en situación de pobreza. A partir de los datos del ECVUSS de 2016 (Martínez-Celorrío y Marín, 2019), sabemos que la brecha de la pobreza en las familias biparentales atendidas por servicios sociales es del 66%, en los hogares con más de un núcleo es del 62% y en los hogares monoparentales asistidos en servicios sociales es del 60%. Hablamos de situaciones extremas que hunden en el pozo de la pobreza más severa y extrema a un total de 4.690 niños y adolescentes en Barcelona². Lo que no sabemos aún es hasta qué punto es una pobreza severa persistente para los niños ni cuánto tiempo se experimenta ni qué entradas y salidas se producen y por qué. Hablamos, pues, de una pobreza muy intensa y alejada de la salida para dejar de ser pobre.

Los liberales no pueden confiar, como ocurría antes de la pandemia, en que habrá una reducción significativa de la pobreza infantil con la simple creación de empleo, que es precaria y de bajo salario, eximiendo las políticas redistributivas del Estado y de la comunidad autónoma de su responsabilidad a la hora de igualar las condiciones de partida de la infancia.

Resulta prioritario maximizar la capacidad redistributiva y niveladora que deben cumplir las políticas de bienestar superando las actuales deficiencias

Asimismo, el impacto empobrecedor y desigualador de la pandemia con un más que probable escenario post-covid de recuperación en forma de K no augura sino una mayor polarización social que refuerza la tendencia y la *path dependence* que ya venía de antes, como hemos visto³ (OCDE, 2021). Por ello, además del paquete de financiación *Next Generation* para la recuperación económica, también resulta prioritario maximizar la capacidad redistributiva y niveladora que deben cumplir las políticas de bienestar superando las actuales deficiencias.

La deficiente capacidad redistributiva del modelo mediterráneo de bienestar: el caso catalán y español

Existe un amplio consenso científico en torno al papel positivo que tiene un mayor gasto social en la reducción de las tasas de pobreza y en la producción de igualdad (Moreno, 2014; Comisión Europea, 2010; Wilkinson, 2010). Ahora bien, no todos los niveles similares de gasto social tienen la misma capacidad redistributiva y reductora del riesgo de pobreza, por ejemplo. La efectividad redistributiva del gasto social es variable en función de tres factores. En primer lugar, de *la estructura productiva y sociodemográfica*: si la que tienen los países mediterráneos la traspasáramos a los países escandinavos, estos tendrían una tasa más alta de pobreza y desigualdad como nuevo punto de partida. En segundo lugar, del *régimen de fiscalidad y*

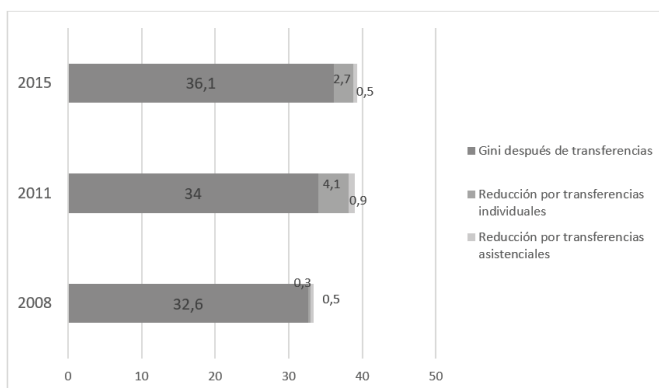
de modelo de bienestar: los países escandinavos y ciertos países de modelo continental (Francia y Bélgica) tienen una notable fiscalidad y capacidad recaudatoria combinada con un alto nivel de gasto social y bajas tasas de pobreza. Cataluña, España e Italia son el caso contrario. En tercer lugar, *de cómo se aplica el gasto y se focalizan los programas*: Irlanda y Grecia tienen el mismo nivel de gasto social (26% del PIB), pero Irlanda tiene una capacidad reductora de la tasa de pobreza del 60% y Grecia solo la reduce un 15%.



A partir de la explotación de la ECV-2016, Marcos y Ubrich (2017) destacan que el 14% los niños catalanes se benefician de alguna forma de prestación, ayuda o beca directa. Se debe añadir un 31% de familiares que conviven en el mismo hogar y que reciben prestaciones de desempleo, pensiones y otras transferencias sociales que dependen de diferentes administraciones (estatal, autonómica o local). Como consecuencia del modelo mediterráneo de bienestar y sus insuficiencias, la capacidad de todas las prestaciones sociales para reducir la desigualdad de renta en los hogares donde viven niños es muy reducida en toda España y también en Cataluña (Marcos y Ubrich, 2017; Fernández, 2015; Martínez-Celorrio, 2015).

En Cataluña, la reducción del índice de Gini de desigualdad infantil durante la crisis ha sido modesta y muy ligada a las prestaciones de desempleo que, gradualmente, se han ido agotado. La reducción por transferencias asistenciales, donde encontramos los poderes locales con las ayudas de emergencia, ha sido mínima a pesar de que las políticas sociales municipales hacen de bisagra entre las prestaciones del estado del bienestar y la ciudadanía más vulnerable. La capacidad reductora de la pobreza infantil, en cambio, es más intensa gracias al peso de las prestaciones de desempleo, dada la ausencia de prestaciones universales y desgravaciones significativas que compensen el coste de crianza (Fernández, 2015).

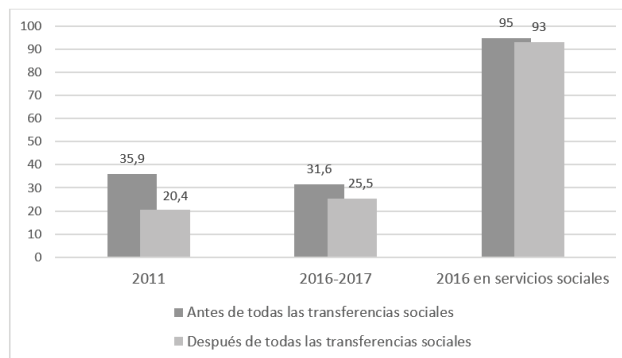
Gráfico 3. Reducción por transferencias sociales del índice de Gini de desigualdad infantil. Cataluña, 2008, 2011 i 2015



Fuente: Marcos y Ubrich (2017).

La distribución primaria de la renta generada por el mercado de trabajo hizo que la tasa de pobreza infantil llegara en 2011 al 41,8%, y que quedara reducida después de todas las transferencias sociales al 30,7%. Es una reducción de la tasa del 26% que en 2016-2017 se ha moderado a un decrecimiento del 18% por dicho agotamiento y descenso de las prestaciones de desempleo. En cambio, la capacidad reductora de la pobreza infantil entre las familias con niños atendidas por los servicios sociales es exigua, de tan solo 2,1 puntos (Martínez-Celorrio y Marín, 2019). Sin embargo, cabe destacar que las ayudas asistenciales y de emergencia social reducen un 17% la tasa de pobreza extrema de este colectivo (Martínez-Celorrio y Marín, 2019). En esta disminución ha intervenido de manera directa el programa municipal Fondo Extraordinario de Ayudas de Emergencia Social para niños de 0 a 16 años (Blasco y Todeschini, 2017), llenando la ausencia de programas más estructurados de lucha contra la pobreza infantil y de garantía de rentas de alcance autonómico y estatal para las familias con niños y adolescentes.

Gráfico 4. Capacidad reductora de la tasa de pobreza infantil. Barcelona ciudad



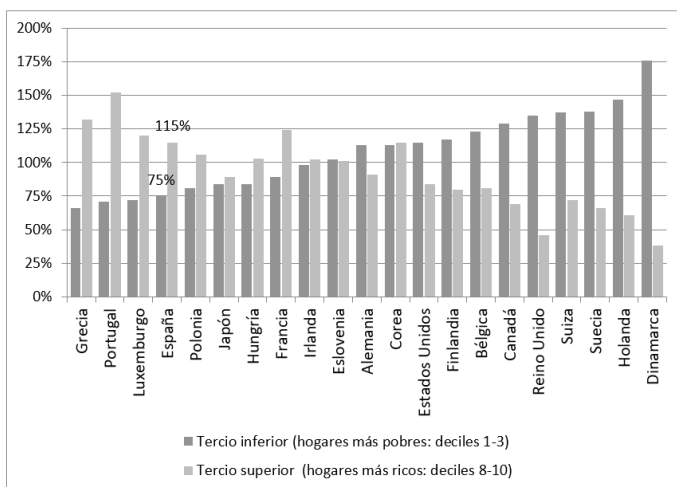
Fuente: Martínez-Celorrio y Marín (2019).

Las inercias y disfunciones características del modelo español de bienestar recibieron una dura crítica por parte de la OCDE (2014). El informe *Society at a glance 2014* dedicaba un capítulo para España, en que critica la mala preparación del sistema de protección social para responder con eficacia y equidad a los efectos del paro, el empobrecimiento y el aumento de las desigualdades. Además, constata cómo beneficia más a quien más tiene. Pensionistas y otras clases pasivas han sido más protegidos como consecuencia del modelo contributivo de seguridad social ligado al empleo, pero los hogares más pobres y de bajo nivel de calificación y cotización previa a la crisis son los más castigados y desprotegidos. Entre 2017 y 2010 han perdido un 30% de su renta, mientras que la media de pérdida de renta de los hogares más pobres en la OCDE ha sido de un 2% (OCDE, 2014). Es otro efecto del débil y frágil universalismo del modelo español, agravado por los recortes en servicios sociales y en políticas activas de empleo.

El informe destaca cómo las transferencias distributivas en España benefician más al tercio superior de renta que al tercio poblacional más pobre (diferencial de 35 puntos), tal como recoge el gráfico. Incluso países con modelo liberal de bienestar como Estados Unidos o Reino Unido tienen un esquema distributivo más equitativo que el nuestro, a pesar de las críticas recibidas por el carácter residual de su *welfare*. La poca capacidad redistributiva del modelo español depende tanto del diseño del sistema de seguridad social como del modelo flexible y precario de mercado de trabajo. No siempre los modelos de bienestar son progresivos para los sectores más pobres (Korpi y Palme, 1998) y menos cuando un mercado dual de trabajo no está compensado con un universalismo de servicios públicos bien dotado, efectivo y de cobertura inclusiva.



Gráfico 5. Transferencias del estado del bienestar recibidas por el tercio superior de renta y por el tercio inferior en porcentaje sobre la media total (2010)



Fuente: OECD Income Distribution Database. <http://www.oecd.org/els/societyatag glance.htm>

El modelo español de bienestar se ha definido como una *vía intermedia* entre el corporativismo bismarckiano (sistema de seguridad social de carácter contributivo) y el universalismo de la tradición de Beveridge (salud, educación y pensiones garantizadas), pero con una baja y fragmentada protección social. La insuficiencia de prestaciones queda compensada por el protagonismo forzado de las familias y de las mujeres y por la función asistencial del tercer sector con o sin lucro.

El carácter híbrido del modelo español hace que se acentúen los rasgos menos atractivos del modelo corporativo continental y que, en paralelo, el universalismo quede muy corto y mal dotado con prestaciones poco generosas (González, 2005). Por un lado, la dualidad estructural del mercado de trabajo

La poca capacidad redistributiva del modelo español depende tanto del diseño del sistema de seguridad social como del modelo flexible y precario de mercado de trabajo

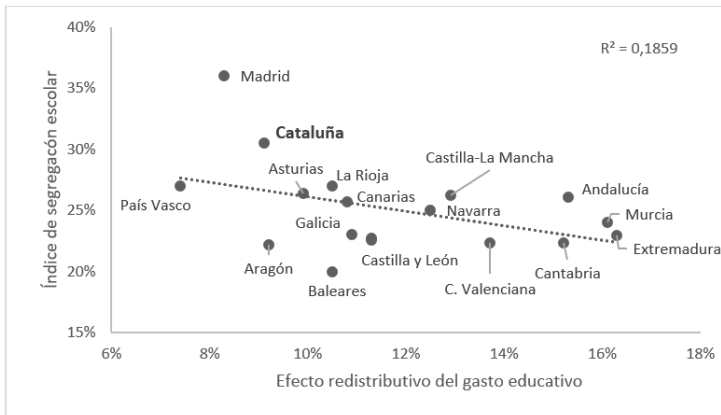
La insuficiencia de prestaciones queda compensada por el protagonismo forzado de las familias y de las mujeres y por la función asistencial del tercer sector

entre los trabajadores estables (*insiders*) y precarios (*outsiders*) provoca una mayor reproducción de la desigualdad dado que las prestaciones sociales (desempleo y pensiones) dependen del poder contributivo de las trayectorias laborales seguidas, favoreciendo a los trabajadores estables. Y, por otro lado, el modelo distributivo de transferencias de renta favorece a los ancianos y pensionistas en detrimento de los jóvenes y de las familias con niños, provocando el familismo solidario como estilo de vida y estrategia adaptativa ante las necesidades vitales no cubiertas o no desfamiliarizadas por el Estado (educación infantil 0-3 años, cuidado de personas dependientes o emancipación retardada).

A su vez, la efectividad redistributiva del gasto educativo queda muy mermada por la infra-financiación en el caso de Cataluña que, para igualarse a la inversión anual respecto a España, es de 1.500 millones, y de 3.000 millones para igualarse a la media europea (Albaigés y Padró, 2017). El efecto redistributivo del gasto educativo en Cataluña (9,1%) es de los más bajos de España junto con la comunidad de Madrid (8,3%), ambos por debajo de la media estatal (11,3%). En gran parte se debe al mayor peso que tiene la red concertada de escuelas en ambos territorios y el carácter regresivo que tiene el gasto público en concertados, dado que supone una transferencia hacia las rentas altas en detrimento de las bajas (Calero y Gil Izquierdo, 2014). El 54% del gasto público en concertados en primaria lo acapara el 30% de familias con mayor renta por el 13,6% que beneficia al 30% de familias con menor renta. En la secundaria concertada, el 30% de mayor renta acapara el 46% del gasto público en concertados por un 22% que corresponde al 30% de familias con menor renta (Calero y Gil Izquierdo, 2014).

Thomas Piketty (2015) nos recuerda que el débil efecto redistributivo e igualador del gasto educativo se explica por la segregación escolar. En el análisis comparado por comunidades autónomas (Martínez-Celorio, 2019) se constata una correlación negativa: cuanta más segregación escolar, menor efecto redistributivo tiene el gasto público, especialmente para los casos de Madrid y Cataluña. En el otro extremo, el mayor efecto redistributivo del gasto educativo en Extremadura, Murcia, Andalucía o Cantabria se corresponde con una mucho menor segregación escolar.

Gráfico 6. Relación entre el efecto redistributivo del gasto público educativo y el índice Gorard de segregación escolar⁴



Fuente: Elaboración propia a partir de Murillo y Martínez-Garrido (2018), Badenes y Buenaventura (2017).

Piketty (2015) señala que el efecto del gasto educativo es débil no solo por la existencia previa de desigualdades familiares que determinan las posibilidades de éxito escolar, sino también por el efecto que tiene la composición social de las escuelas y los barrios donde viven los alumnos. Es decir, la fuerza determinante del entorno hace que las posibilidades de éxito escolar dependan más de la *calidad* de los compañeros de escuela (*peer-effect* o efecto compañero) que de la calidad de los equipos docentes o de los recursos invertidos.

En la investigación comparada de diecisiete países de la OCDE, Vandenberghe (2002) demuestra que, en la explicación de la desigualdad educativa, el impacto del efecto compañero (*peer effect*) en los resultados escolares es más determinante que los orígenes sociales, las ratios de aula o la experiencia de profesorado. Por lo tanto, la segregación escolar no solo debilita el esperado efecto distributivo del gasto educativo, sino que también agudiza el efecto reproductor de la escuela, mermando la neutralización de la influencia de las desventajas y orígenes sociales en los resultados escolares.

Con el cierre de escuelas a raíz de la pandemia también se ha hecho más explícita la segregación entre escuelas y la desigualdad de actividades de aprendizaje que se han ofrecido en condiciones de confinamiento entre la red pública y la concertada (Bonaf y González, 2020). Es decir, la pandemia ha agravado una crisis de equidad educativa y de apropiación de ventajas entre las clases medias profesionales en detrimento de las clases obreras. Otros países como Gran Bretaña han podido calcular cómo la brecha del diferencial de aprendizaje entre niveles socioeconómicos (altos y bajos) ha aumentado un 35% debido a la pandemia, perdiendo la recuperación de la brecha que se había producido desde 2011 (EEF, 2020).



La fuerza determinante del entorno hace que las posibilidades de éxito escolar dependan más de la calidad de los compañeros que de los equipos docentes

En nuestro caso, no se han hecho estimaciones en torno a la pérdida de aprendizaje, pero las primeras estimaciones construidas con un índice de oportunidades de aprendizaje son bastante reveladoras de la deficiente capacidad redistributiva para cubrir la ausencia de presencialidad en las aulas⁵. Para el 40% de los alumnos vulnerables de la ciudad de Barcelona este índice ha sido inferior al 50% por tan solo un 15% entre el resto de alumnos no vulnerables de la ciudad (GESOP, 2020).

La pandemia ha puesto de relieve una triple brecha digital tanto en Cataluña como en España

Asimismo, la pandemia ha puesto de relieve una triple brecha digital tanto en Cataluña como en España. En primer lugar, una brecha de acceso que afecta al 3,5% de los hogares, con alumnos que solo tienen conexión a través del móvil, y al 15%, que solo tienen un dispositivo en el hogar (Bonal y González, 2020). En segundo lugar, la brecha en los recursos y equipos digitales con un 37% de los centros de secundaria en Cataluña que no disponen de una plataforma digital para el aprendizaje (COTEC, 2020). En tercer lugar, la omnipresente brecha social en la competencia digital de familias y alumnos que está condicionada por las desigualdades de capital cultural y de renta en los hogares.

Por último, ha quedado patente que el sistema educativo tiene dificultades para identificar la desigualdad social del alumnado y su nivel de vulnerabilidad. El desajuste entre el 28,6% de los niños en situación de pobreza monetaria en Cataluña y la detección de alumnado con necesidades específicas de soporte educativo (NESE), el 6,6% de alumnado de primaria y el 5,7% de secundaria, es una ineficiencia de la administración educativa a resolver en un plazo inmediato. Una parte importante de los municipios tampoco disponen de herramientas adecuadas para detectar y perfilar con rigor a este alumnado en los procesos de admisión y matrícula escolar. Asimismo, ha sido difícil para el Departamento de Educación identificar al alumnado vulnerable a la hora de proveer equipos digitales y aún resulta poco fluida la coordinación multi-profesional entre equipos docentes y servicios sociales en la cotidianidad escolar.

Conclusiones

En suma, el modelo mediterráneo de bienestar tiene una débil capacidad reductora de la pobreza y de las desigualdades, y ciertos elementos de política social y educativa contribuyen a reproducir las desigualdades en vez de moderarlas. El debate sobre las políticas de bienestar debe combinar la demanda de una mayor y una mejor redistribución para maximizar la equidad real de oportunidades y un buen marco de predistribución y acciones integradas (infancia, educación, vivienda, fiscalidad, mercado de trabajo) que reduzcan una distribución primaria de la riqueza tan desigual (*ex-ante*). Es decir, procurar un marco con menos desigualdades de partida para no tener que intervenir después sobre sus consecuencias y secuelas, acumuladas y más endurecidas de deshacer y superar.

No toda política social y educativa resulta beneficiosa para las familias, niños y adolescentes socialmente vulnerables. Tampoco, de forma necesaria, la redistribución sigue un patrón progresivo, sino que está condicionada por el modelo instituido de bienestar y por cómo se ha resuelto la dualidad entre Estado y desigualdades que, en el modelo mediterráneo, sigue arrastrando deficiencias destacables.

Tampoco hay que menospreciar la captura de recursos públicos que benefician a las clases medias y de mayor renta en el modelo mediterráneo de bienestar, sea por la escolarización privada concertada, a costa de aumentar la segregación escolar y la desinversión en la red pública, o por las trayectorias de cotización que les deparan prestaciones de desempleo y/o pensiones más elevadas. Todos estos son elementos que agravan la preocupante polarización entre las infancias (en plural) que hemos constatado en este artículo.

Los profesionales de las políticas sociales y educativas (educadores sociales, asistentes sociales, maestros, profesorado y personal comunitario de soporte) no pueden quedar al margen del debate sobre el futuro de las políticas de bienestar. Tras las consecuencias de las políticas de austeridad y recortes de la última década y del papel esencial que han jugado bajo la pandemia (2020-21), les corresponde ejemplificar un liderazgo discursivo que no solo reclame mayor inversión social y educativa en el proceso de reconstrucción post-covid sino que también posibilite una mayor eficacia redistributiva, con medidas y resultados medibles y que, como *benchmarking*, nos acerque a objetivos de equidad social como objetivos de país, es decir, de todos.

El papel de los profesionales del bienestar debe ser más central y activo a la hora de definir y proponer a la ciudadanía los objetivos de equidad social a los que debemos aspirar, y podemos aspirar, como sociedad avanzada, ética y decente. Los profesionales sociales no pueden ser meros asistencialistas, sino que deben ser anticipativos, críticos y transformadores, yendo al fondo de los retos y disfunciones del modelo de bienestar del que forman parte. El conocimiento cuidadoso y compartido de la dinámica de las desigualdades sociales y educativas, así como la apertura de un debate cooperativo y más transversal de todas las profesiones que intervienen en la *cuestión social* ayudarían a mejorar la equidad, la eficiencia y la justicia con que funciona el modelo de bienestar.

En este objetivo, los profesionales de la educación social son una pieza clave para poner en marcha dinámicas y redes inter-profesionales y de trabajo colaborativo que ya han empezado a enraizarse en el ámbito educativo y formativo (infancia, adolescencia en riesgo, tiempo libre e inserción laboral). La incorporación de los educadores sociales en centros educativos supone un paso adelante para construir culturas profesionales más colaborativas y que impacten en la mejora de oportunidades de los jóvenes.



Los profesionales sociales no pueden ser meros asistencialistas, sino que deben ser anticipativos, críticos y transformadores

Sin embargo, ante un escenario futuro de más desigualdad polarizada y segregadora, la educación social como profesión y las propias administraciones locales y autonómicas deberían potenciar y desarrollar una mayor colegialidad y trabajo multi-profesional en el empoderamiento y la autonomía de las personas y de las comunidades en el resto de ámbitos de intervención (inclusión, ciudadanía, discapacidad y envejecimiento). La polarización social, que se convierte en una fractura segregadora, no se debe acompañar de dispersión y fragmentación entre los profesionales de la *cuestión social*. Sería una forma de reproducirla y legitimarla, debilitando el poder transformador y renovador que puede aportar el trabajo colaborativo multi-profesional.

Xavier Martínez-Celorio
 Investigador del grupo consolidado
 Creatividad, Innovación y Transformación Urbana (CRIT)
 Universidad de Barcelona
 xmcmartinez@ub.edu

Bibliografía

- Adelantado, J. (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Icaria.
- Albaigés, B. y Padró, F. (2017). *L'Estat de l'educació a Catalunya. Balanç de la crisi i agenda política per a un cicle de recuperació econòmica. Anuari 2016*. Fundació Jaume Bofill.
- Badenes, N. y Buenaventura, J. M. (2017). *La capacitat redistributiva del conjunt d'ingressos i despeses públiques a Espanya: anàlisi per Comunitats Autònomes*. Institut d'Estudis Fiscals.
- Blasco, J. y Todeschini, F. (2017). *Avaluació del Fons extraordinari per ajuts d'urgència social de l'Ajuntament de Barcelona*. Ivàlua.
- Bonal, X. y González, S. (2020). *Desigualdades de aprendizaje en el confinamiento*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Calero, J. y Gil Izquierdo, M. (2014). *Una anàlisi de la incidència distributiva de la despesa pública en sanitat i educació a Espanya*. Fundació FOESSA.
- Comisión Europea (2010). *Second Biennial Report on Social Services of General Interest*. Commission Staff Working Document 1284.
- COTEC (2020). *Covid-19 y educación: escuela en casa y desigualdad*, COTEC.
- Education Endowment Foundation (2020). *Impact of school closures on the attainment gap*. EEF.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del estado del bienestar*. Ariel.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Institutió Alfons el Magnànim.

Fernández, G. (Ed.). (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Fundación FOES-SA.

González, J. J. (2005) Estado de Bienestar y desigualdad. En J. J. González y M. Requena (Ed.). *Tres décadas de cambio social en España* (p. 165-192). Alianza Editorial.

GESOP (2020). *Els alumnes de la ciutat de barcelona en situació de vulnerabilitat durant el confinament per la covid-19*. Consorci d'Educació de Barcelona.

IERMB - Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (2018). *Pobresa i infàncies desiguals a la ciutat de Barcelona*. Observatori 0-17 BCN.

IIAB - Institut Infància i Adolescència de Barcelona (2019). *Dades clau d'infància i adolescència a Barcelona 2018*. Observatori 0-17 BCN.

Korpi, W. y Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Quality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, núm. 63 (5), p. 661-687.

Marcos, L. y Ubrich, T. (2017). *Desheredados. Desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas en España*. Save the Children.

Martínez Celorrio, X. y Marín Saldo, A. (2019). *Les condicions de vida de les famílies amb infants i adolescents ateses pels serveis socials de Barcelona amb problemàtiques d'extrema complexitat*. Observatori 0-17 BCN de l'Institut Infància i Adolescència de Barcelona.

Martínez-Celorrio, X. (2019). Desigualdad, segregación escolar y socialdemocracia. Dins *Informe social 2019. Desigualtats davant d'un futur incert* (p. 43-63). Fundació Rafael Campalans.

Moreno, L. (2014). *La Europa asociada*. Península.

Murillo, F. Javier y Martínez-Garrido, Cynthia (2018). Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus comunidades autónomas y comparación con los países de la Unión Europea. *RASE-Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 11 (1), 37-58

OCDE (2021). *Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth*. OCDE.

OCDE (2014). *Society at a glance 2014. The crisis and its aftermath*. OCDE.

Piketty, Th. (2015). *L'economia de les desigualtats. Com implementar una redistribució justa i eficaç de la riquesa*. Anagrama.

Sarasa, S., Porcel, S. y Navarro-Varas, L. (2013). L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 56, p. 10-88.

Save the Children (2019). *El futuro donde queremos crecer. Las políticas públicas esenciales para el bienestar de la infancia*. Save the Children.

Sicília, G. y Simancas, R. (2018). *Equitat educativa a Espanya: comparació regional a partir de PISA 2015*. Fundació Ramón Areces - Fundació Sociedad y Educación.



Vandenberghe, V. (2002). Evaluating the magnitude and the stakes of peer effects analysing science and math achievement across OECD. *Applied Economics*, 34, 1283-1290.

Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). *Desigualdad: un analisis de la infelicidad colectiva*. Taurus.

-
- 1 El índice de Gini es una medida de la desigualdad expresada como coeficiente entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la igualdad absoluta (todos los individuos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la desigualdad absoluta (un individuo acumula todos los ingresos y el resto de personas no tiene ningún ingreso). También se puede expresar en una escala 0-100.
 - 2 La Encuesta de condiciones de vida en usuarios de servicios sociales (ECVUSS), elaborada por el Ayuntamiento de Barcelona en 2016, tiene una muestra compuesta por 6.623 hogares, 3.059 de los cuales corresponden a hogares con niños menores de 18 años. El total de niños que forman parte de la muestra es de 5.827 (Martínez-Celorio y Marín, 2019).
 - 3 La recuperación en forma de K implica una dualización repentina que segmenta entre sectores ganadores que rebotan (grandes corporaciones, tecnológicas, sanidad y empleos cualificados que pueden teletrabajar) y sectores perdedores que se hundan (sectores cíclicos, pequeño comercio, pequeñas empresas y trabajos poco cualificados). En cambio, una recuperación en forma de U implica que toda la economía se estancaría en unos niveles bajos durante más tiempo y que luego rebotaría con fuerza.
 - 4 El índice Gorard es fácil de interpretar ya que define la tasa de alumnado que debería cambiar de escuela para lograr su distribución igualitaria dentro del área geográfica de análisis para que la segregación sea cero. Por ejemplo, en Madrid el 36% de los alumnos de ESO del cuartil más pobre (25% de menor renta) deberían cambiar de escuela en contraste con el 20% de las Islas Baleares.
 - 5 En este caso, el índice de oportunidades de aprendizaje es 0% cuando el alumno no sigue el curso escolar a distancia o cuando, a pesar de hacerlo, no entrega a los profesores las actividades que le encargan y no llega a los niveles óptimos de horas al día dedicadas ni de frecuencia a la hora de hacer encuentros telemáticos con los profesores, recibir materiales o realizar tareas. Es del 50% cuando corresponde a la mitad.
-