

The background of the cover is a painting of a coastal scene. On the left, there are steep, rocky cliffs with some sparse vegetation. In the lower left, a group of people are gathered on a rocky shore, looking out towards the sea. The sea is a deep blue, and in the distance, a small boat is visible on the horizon. The sky is filled with soft, white clouds, and a faint rainbow or light streak is visible in the upper right portion of the sky.

gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº17. dic. 2011

Ignacio Álvarez
Jorge Aragón
Santiago Carbó
Walter Cerfeda
Salce Elvira
John Evans
Miguel Falguera
Miguel Ángel García
Ramón Górriz
Carlos Gutiérrez
Stuart Holland
Javier Jiménez
Fernando Lezcano
Paloma López
Fernando Luengo
Rafael Muñoz de Bustillo
Vicenç Navarro
Fernando Rocha
Francisco Rodríguez
María Eugenia Ruiz-González
Miguel Sánchez Morón
Tomás Sala
Luis Toharia
Raymond Torres

POLÍTICAS PARA UNA SALIDA SOCIAL DE LA CRISIS



gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº 17 - diciembre 2011



**confederación sindical
de comisiones obreras**

Edita:

Confederación Sindical
de Comisiones Obreras
Fernández de la Hoz, 12
28010 Madrid

Dirección:

Jorge Aragón
jaragon@1mayo.ccoo.es

Coordinación:

Aida Sánchez
aida@ccoo.es

Consejo Editorial:

Luis Enrique Alonso
Julián Ariza
Rodolfo Benito
Juan Blanco
Isidor Boix
Javier Doz
Salce Elvira
Ricardo Escudero
Miguel Ángel García
Ramón Górriz
Fernando Lezcano
Enrique Lillo
Paloma López
Fernando Puig-Samper
Rosa Sans

Administración:

Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

Diseño de cubierta:

Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S.A.

**Producción editorial,
maquetación e impresión:**

Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135

Depósito legal: M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta
e interiores:**

Jenaro Pérez Villaamil

Título de ilustración de cubierta:

Vista del Castillo de Gaucín.

Museo del Prado

índice

Jorge Aragón	
Fernando Lezcano	11
<i>Crisis económica, crisis de la política y crisis de modelo: notas sobre las políticas para una salida social de la crisis</i>	
John Evans.....	27
<i>El panorama internacional y la necesidad de políticas globales para lograr una salida social de la crisis</i>	
Raymond Torres	43
<i>Crisis global y empleo: perspectivas internacionales</i>	
Francisco Rodríguez	55
<i>De la crisis financiera a la crisis de la deuda pública: ¿qué modelo de gobernanza económica europea?</i>	
Walter Cerfeda	81
<i>La des-Unión Europea y el Pacto por el Euro plus</i>	
Stuart Holland.....	91
<i>Bonos de la Unión, eurobonos y un New Deal para Europa.</i>	
Rafael Muñoz de Bustillo	111
<i>Por una política keynesiana de recuperación. ¿Hay alternativas a las políticas de ajuste en España?</i>	

Vicenç Navarro	127
<i>Desigualdad, crisis y competitividad. Las insuficiencias en la sabiduría convencional sobre las causas de la crisis y el error de sus soluciones</i>	
Paloma López	135
<i>El debate sobre la creación de empleo y la nueva estrategia Europa 2020</i>	
Javier Jiménez	149
<i>Las políticas del Programa Nacional de Reformas de España y las propuestas de CCOO</i>	
Miguel Ángel García.....	165
<i>Consideraciones sobre el sistema tributario español en un contexto de crisis económica</i>	
Luis Toharia	201
<i>El debate sobre las reformas necesarias para la economía española: el mercado de trabajo</i>	
Miguel Falguera.....	237
<i>Crisis económica, derecho del trabajo y relaciones laborales</i>	
Tomás Sala.....	255
<i>Reforma laboral, temporalidad y despido. El debate sobre el contrato único y propuestas para fomentar el empleo de calidad</i>	
Ramón Górriz	271
<i>La reforma de la negociación colectiva y la acción sindical: retos de futuro</i>	
Fernando Luengo, Ignacio Álvarez, María Eugenia Ruiz-Gálvez y Carlos Gutiérrez	285
<i>El “problema salarial” de la economía española</i>	
Salce Elvira Fernando Rocha.....	295
<i>La innovación como base de la recuperación económica y la participación de los trabajadores y las trabajadoras</i>	

Miguel Sánchez Morón.....	319
<i>Cooperación y coordinación de las Administraciones Públicas en el Estado autonómico: problemas actuales y posibles soluciones</i>	

Santiago Carbó	337
<i>IMPROMPTU: reestructuración bancaria y Cajas de Ahorros</i>	

APUNTES

(CCOO - UGT)	351
<i>Pacto por el empleo y la cohesión social</i>	

Nota biográfica de Jenaro Pérez Villaamil	365

autores

Ignacio Álvarez

Profesor de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid
Miembro del Grupo de Investigación
«Economía Política de la Mundialización»
(ICEI)

Jorge Aragón

Director de Investigaciones
Fundación 1.º de Mayo

Santiago Carbó

Catedrático de Análisis Económico
Universidad de Granada

Walter Cerfeda

Fundación Bruno Trentin

Salce Elvira

Secretaria de I+D+i
de CCOO

John Evans

Comité Sindical Consultivo ante la OCDE
(TUAC - OECD)

Miguel Falguera

Magistrado de lo social
TSJ de Catalunya

Miguel Ángel García

Responsable del Gabinete Económico
confederal de CCOO
Profesor Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Ramón Górriz

Secretario de Acción Sindical
de CCOO

Carlos Gutiérrez

Miembro del Grupo de Investigación
«Economía Política de la Mundialización»
(ICEI)

Stuart Holland

Profesor de Economía
Universidad de Coimbra

Javier Jiménez

Secretario de Política Sectorial
de CCOO

Fernando Lezcano

Secretario de Comunicación
de CCOO

Paloma López

Secretaria de Empleo y Migraciones
de CCOO

Fernando Luengo

Profesor de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid
Miembro del Grupo de Investigación
«Economía Política de la Mundialización»
(ICEI)

Rafael Muñoz de Bustillo

Catedrático de Economía
Universidad de Salamanca

Vicenç Navarro

Catedrático de Políticas Públicas
Universidad Pompeu Fabra
Profesor de Public Policy
The Johns Hopkins University

Fernando Rocha

Director del Área de Relaciones Laborales
Fundación 1.º de Mayo

Francisco Rodríguez

Profesor de Economía
Universidad de Deusto

María Eugenia Ruiz-Gálvez

Miembro del Grupo de Investigación
«Economía Política de la Mundialización»
(ICEI)

Tomás Sala

Catedrático de Derecho del Trabajo
y Seguridad Social
Universidad de Valencia

Miguel Sánchez Morón

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

Luis Toharia

Catedrático de Economía
Universidad de Alcalá

Raymond Torres

Director del Instituto Internacional
de Estudios Laborales
OIT

Jorge Aragón
Fernando Lezcano

Crisis económica, crisis de la política
y crisis de modelo: notas sobre las
políticas para una salida
social de la crisis

LOS principales indicadores internacionales señalan desde el segundo trimestre de 2011 una nueva desaceleración de la actividad económica y más aumento del desempleo en gran parte de los países desarrollados, que apuntan a una evolución de la crisis en forma de W y al peligro de una nueva recesión en las principales economías avanzadas —especialmente en el caso de Europa— pero que está suponiendo también un deterioro del crecimiento en los países emergentes y en vías de desarrollo. Tendencia que puede transformar la recesión en una prolongada depresión, con unos efectos no solo económicos sino políticos y sociales cuyo alcance es difícil de considerar si no se promueven otras políticas frente a la crisis con una orientación muy diferente.

UN ESCENARIO INTERNACIONAL EN CRISIS

Esta evolución no es casual sino que obedece a las políticas adoptadas desde 2010, que se han centrado en la recapitalización de las principales entidades de crédito y en las políticas de ajuste presupuestario —con la excepción de EEUU—, abandonando los programas de estímulo de la actividad económica a través de la inversión pública y la mejora de la protección social o las necesarias medidas para fortalecer la regulación del sector financiero.

Mientras que en las etapas iniciales de la crisis los acuerdos adoptados en el G20 se orientaban a una coordinación de las políticas económicas, para impulsar activamente la recuperación y las reformas necesarias para evitar la inestabilidad financiera, la especulación y promover que el crédito volviera a fluir hacia las empresas productivas, *estos objetivos parecen haberse abandonado* y se está optando por una política de «sálvese quien pueda», en la que predominan las actuaciones aisladas nacionales no cooperativas, con un importante componente populista. Una orientación que puede conllevar medidas proteccionistas y de «empobrecimiento del vecino» cuyo efecto no se limitaría a los países con mayor endeudamiento —público o privado— sino que supondría un grave retroceso en el comercio mundial, que afectaría también negativamente a economías con mayor orientación exportadora como en el caso de China —con una importante burbuja inmobiliaria de dimensiones no

conocidas— EEUU, Alemania —cuyo crecimiento orientado a la exportación está viéndose afectado por el estancamiento del resto de los países de la zona euro— o Japón, que ha adoptado medidas unilaterales para evitar la apreciación del yen y que muestra la latente guerra de divisas existente.

Este cambio de orientación de las políticas económicas ha tenido especial reflejo en la UE desde mayo de 2010, *renunciando a una intervención común y cooperativa* para paliar la situación de algunos de los llamados países periféricos, mediante la emisión de eurobonos o la adopción de un programa de recuperación europea a través del Banco Europeo de Inversiones. Las medidas acordadas, como la creación y posterior ampliación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o la compra «limitada y temporal» —como reitera el propio BCE— de deuda pública de los países más endeudados, se han hecho tarde y mal. Además, han tenido como condición fundamental la aplicación de estrictos planes de reducción del gasto público que han agravado aún más las posibilidades de crecimiento de los países más afectados por la crisis de la deuda soberana, haciendo técnicamente inviable su pago. ¿Se acuerda alguien del Plan Europeo de Recuperación Económica adoptado en diciembre de 2008?

Las recientes medidas de la UE sobre gobernanza económica y el Pacto del Euro+ están eligiendo *un camino erróneo* y suicida para gestionar la crisis económica, no solo porque sin crecimiento económico es inviable plantear una reducción razonable de la deuda pública, sino porque dejan de lado el objetivo de creación de empleo y la lucha contra el paro y, con ello, condenan a millones de personas a la exclusión social y a la pobreza. Y este empecinamiento en los ajustes presupuestarios y en la obsesión por reducir los gastos sociales —eludiendo la importancia de los sistemas impositivos y de las posibilidades de aumentar los ingresos públicos— y por continuar con las reformas de mercado de trabajo, la negociación colectiva y la reducción de los salarios —en nombre de no se sabe qué concepto de flexibilidad— llevan a un círculo vicioso de agravamiento de la crisis, que pone en tela de juicio el Estado de bienestar y el modelo social europeo y cuestiona la legitimidad democrática de las instituciones europeas y el propio sentido de la integración europea.

No estamos hablando de problemas coyunturales, que se puedan resolver con medidas de corto plazo, sino estructurales, que *requieren cambios profundos*. Lo que está en juego son decisiones políticas que pueden poner en duda la viabilidad de sistemas de convivencia en los que se han basado las sociedades democráticas y que afectan no solo a las generaciones presentes —a las más jóvenes condenándolas, por esta vía, a un futuro degradado y sin libertad de elección— sino a muchas generaciones futuras.

Merece tener en cuenta la gravedad de la situación, porque si se entra en una nueva recesión *las consecuencias sobre el empleo pueden ser mucho más devastadoras que en la primera fase de la crisis*. Por una parte, porque al principio de la crisis muchas empresas esperaban que fuera pasajera y buscaron mantener el empleo en espera de la recuperación, mediante acumulación de stocks y medidas temporales de reducción de jornada o suspensión de contratos; por otra, como se ha señalado, porque se contaba con el apoyo de las medidas de estímulo fiscal que se adoptaron en 2008 y 2009 y se abandonaron en 2010, y con las que ahora no podrán contar, pues la actual orientación política no solo rechaza las medidas de apoyo público a la actividad económica, sino que pone el énfasis en los recortes sociales. Finalmente, porque a pesar de lo que anunciaron algunos analistas oficiales, no se trata de una crisis que solo afecta a países de regiones más desarrolladas y, dentro de ellas a los llamados países periféricos. Su evolución demuestra que el llamado «efecto contagio» se va extendiendo y generalizando con el tiempo.

No es una crisis pasajera, es una crisis prolongada porque es *sistémica* y aunque esté especialmente acentuada en los «países del centro» también está incidiendo de forma cada vez más importante en la situación de los países emergentes y en vías de desarrollo, lo que demuestra la creciente interrelación de las economías y la inutilidad de las medidas puramente nacionales para salir de ella —incluso si no adoptaran orientaciones conservadoras como han hecho hasta ahora— y la necesidad de llevar a cabo profundas reformas del sistema económico internacional, de sus instituciones y de establecer nuevas regulaciones, para cuyo desarrollo el improvisado foro del G20 se muestra insuficiente, ineficaz e ilegítimo, como se ha puesto de manifiesto en la Cumbre de Cannes en noviembre. La respuesta a una crisis que afecta a las bases profundas del funcionamiento del sistema de economía de mercado requiere soluciones sistémicas, que no se están dando.

LAS CAUSAS DE LA CRISIS

Aunque se ha reiterado que la crisis tuvo su origen en las operaciones del sector financiero —las llamadas *subprime*— en estrecha conexión con las especulaciones inmobiliarias, merece subrayar que en el fondo de la crisis está la *falta de una adecuada regulación de las actividades de los mercados, para evitar acciones especulativas*, y de exigencia de transparencia de las más importantes sociedades mercantiles que protagonizan la globalización.

El fenómeno no es nuevo en la economía de mercado, porque como señaló hace muchos años J.K. Galbraith¹ en su análisis de las causas de la depresión de 1929, una de ellas era «la muy deficiente estructura de las sociedades anónimas»: *«Las tareas corporativas más importantes eran inherentes, por lo demás, a la enorme estructura de creciente creación de los holdings, y los trust de inversión. Los holdings controlaban amplios sectores de las sociedades por acciones, de ferrocarriles y esparcimiento. En estos casos, como con los trusts de inversión, siempre existía el peligro de devastación por una acción inversa de la palanca (...) Sería realmente difícil imaginar un sistema de empresas anónimas mejor dispuesto para facilitar la continuación y acentuamiento de la espiral deflacionista»*. La significativa diferencia es que ahora estamos hablando de empresas transnacionales y mercados internacionales escasamente regulados.

De las facilidades para la especulación de las empresas privadas hemos tenido notables muestras con el encadenamiento de quiebras y rescates públicos para evitarlas, principalmente en el sector financiero. Pero sigue sorprendiendo la opacidad y falta de transparencia de las cuentas de las empresas privadas. A modo de ejemplo, un alto responsable de la supervisión de las empresas que emiten títulos en la Bolsa de valores contaba a finales de 2008 que los problemas de riesgo a los que se pudieran enfrentar las empresas españolas relacionados con la valoración de activos inmobiliarios, activos contaminados por las *subprime* o créditos hipotecarios podrían evaluarse con claridad cuando presentaran sus balances —que son públicos— en 2009. Estamos en 2011 y la información sigue ofreciendo importantes carencias. La falta de una adecuada regulación y supervisión de las grandes empresas privadas, muy relacionadas con fenómenos como los paraísos fiscales, sigue siendo un problema por resolver.

Pero otra de las raíces de la crisis, mucho menos destacada, está en la *creciente desigualdad en la distribución de la renta*. Se puede nuevamente recurrir a Galbraith para considerar que no son fenómenos nuevos en la economía de mercado, cuando señalaba que: *«Una de las causas de la crisis del 29 fue una pésima distribución de la renta (...) esta distribución de la renta tan excesivamente desigual significaba que la economía estaba asentada sobre un alto nivel de inversión o un alto nivel de consumo de bienes suntuarios, o, sobre ambos a la vez. El rico no puede comprar grandes cantidades de pan. (...) Inevitablemente, tanto el gasto suntuario como el de inversión están sometidos a influencias y fluctuaciones mucho mayores que el pan y los desembolsos de un trabajador de 25 dólares se-*

¹ J.K. Galbraith: El crac del 29 [1954]. Ed. Ariel 1976.

manales. Este tandem esencial —gasto e inversión— fue especialmente susceptible (podemos suponerlo) a las destructoras noticias procedentes del mercado de valores en octubre de 1929».

Una clara manifestación de la creciente desigualdad en la distribución de la renta es la continuada pérdida de peso de los salarios en el PIB en la década anterior a la crisis, y el aumento de las diferencias salariales estrechamente asociado al incremento de los trabajadores de bajos salarios y al empleo precario, que ha llevado a acuñar el término «trabajadores pobres» como una categoría social que se ha ido extendiendo progresivamente en los países desarrollados. Esta tendencia a una desigualdad creciente explica también que el endeudamiento de las familias haya sido un importante mecanismo para el aumento de la demanda agregada que caracterizó al período de expansión —porque sin demanda no hay inversión ni crecimiento, ni hubiera habido un período tan singular de crecimiento económico— y que el sistema financiero y las personas con altos niveles de renta y de patrimonio, los principales prestamistas, hayan hecho pingües beneficios. Su corolario es que los efectos de la crisis en las familias —la morosidad y la reducción de su endeudamiento— están teniendo como resultado no solo una *elevada pérdida de empleo sino una agudización de la pobreza*.

El caso de España es especialmente significativo. Con casi 5 millones de parados, en 1,4 millones de hogares todos los miembros están sin trabajo y un 21,8% de las personas está bajo el umbral de la pobreza. Merece señalar que la desigualdad no es un fenómeno relacionado con el nivel de renta de un país. De hecho, España presenta índices de desigualdad superiores a países como Alemania y Francia, pero también respecto a economías con menor renta por persona como Hungría.

No deja de ser paradójico que, en esta situación, las políticas que se están llevando a cabo en los últimos años frente a la crisis conlleven un *debilitamiento de los sistemas de protección social y de las bases del propio Estado de bienestar*, y con especial intensidad en la Unión Europea que ha tenido en él las señas de identidad de una construcción europea basada en la democracia. Pero también es una paradoja la reiterada insistencia por parte responsables políticos y de economistas «ortodoxos» en la necesidad de continuas reformas de la negociación colectiva para fomentar una mayor «moderación salarial», y del mercado de trabajo, fundamentalmente mediante la reducción del coste del despido o de la llamada «generosidad» de la protección al desempleo: como si ésta fuera la vía para generar empleo; solo se genera menos crecimiento y más desigualdad.

EL DEBATE SOBRE LAS POLÍTICAS PARA SALIR DE LA CRISIS

La crisis que estamos viviendo tiene una *profunda raíz ideológica*, la fe interesada en que los mercados tienden a la autorregulación y corrigen sus posibles fallos y a que en ellos las decisiones privadas que se adoptan son más eficientes que las decisiones públicas. El dominio de esta ideología neoliberal, expresada en el llamado «consenso de Washington» a final de los años 80, parecía haberse venido abajo con la amarga comprobación de los efectos demoledores de un capitalismo globalizado sin regulación internacional, y explicaba el retorno a las políticas keynesianas de intervención pública para combatir la depresión mediante medidas de estímulo de la actividad económica y el empleo que, como en el caso del *New Deal* de Roosevelt, fueron posteriormente reconocidas como esenciales para combatir la depresión de 1929. Este cambio de orientación de las políticas ha sido breve y, paradójicamente, se ha tornado en una renovación de la ideología neoliberal teñida de fuertes componentes nacionalistas y populistas.

Lo que estamos viviendo no es un debate entre defensores de diferentes teorías económicas, sino de ideologías y de opciones políticas. Y ni las ideologías ni las opciones políticas son ajenas a intereses económicos concretos sino que se enmarcan directamente en los *intereses de los distintos grupos y su capacidad de poder*. Conviene tenerlo en cuenta porque en la orientación conservadora de las políticas que se están adoptando tiene una clara influencia el poder económico de importantes empresas transnacionales —las pymes o las empresas locales tienen poco poder en el escenario de la globalización— principalmente, pero no solo, relacionadas con la actividad financiera. Y el poder económico, que siempre ha existido aunque de forma más opaca que el poder político, está ejerciendo una importante presión sobre éste.

No es razonable defender que los mercados estén sustituyendo a las decisiones políticas, como algunos parecen considerar al plantearse que debe ser «la hora de la política frente a los mercados». Los mercados son instituciones de intercambios de bienes o servicios, regulados de una u otra forma desde la política y de acuerdo con las distintas opciones políticas. Lo que estamos viviendo es la *influencia del poder de intereses privados en la esfera de la política*, en su capacidad de regulación de los mercados y en las orientaciones sobre el papel del sector público. Lo contrario sería considerar que los mercados, como entes «etéreos», tienen una lógica económica que no está relacionada con el poder ni con sus intereses concretos.

Como señaló Jorge Semprún en una entrevista poco antes de su fallecimiento: «No se puede moralizar el capitalismo. El capitalismo no se ha inventado para eso. Se puede regular, limitar. Pero no se puede moralizar: el beneficio máximo, por defi-

nición, es inmoral y no puede ser otra cosa. Los partidos dicen que las cosas no se pueden cambiar, pero que hay que luchar por ello.»². Una reflexión que se puede complementar con las consideraciones del economista y premio Nobel Amartya Sen, no ya sobre los intereses privados, sino sobre el funcionamiento de los mercados: «En las relaciones globales, la economía de mercado no funciona por sí misma. Más aún, ni siquiera puede operar por sí misma en un país dado. No sólo se trata del hecho de que un sistema de mercado puede generar resultados muy diversos en función de las condiciones que hacen posible su existencia (tales como la distribución de los recursos naturales, el desarrollo de los recursos humanos, las normas empresariales, los niveles de seguridad social, etcétera). Estas condiciones de existencia dependen a su vez de instituciones políticas, económicas y sociales que operan a nivel nacional y global»³.

Estamos viviendo conflictos relacionados con distintos intereses y centros de poderes privados y públicos, que se están *expresando en el terreno político* y que se manifiestan hoy en la adopción de políticas neoliberales, nacionalistas y no cooperativas en el ámbito internacional, basadas en una ideología populista. Su resultado solo agravará la crisis económica. Los fallos de funcionamiento de los mercados no se han corregido. La regulación del sistema financiero sigue siendo inadecuada, se siguen aceptando e incluso promoviendo procesos especulativos que solo agravan la caída de la actividad económica y el empleo, como en el caso de la deuda soberana en la UE, y continúan los problemas de «estrangulamiento» del crédito y las dificultades de acceso a la financiación, especialmente en las pymes.

Están aumentando los movimientos de capitales especulativos, no solo en los mercados financieros o en los flujos del llamado capital «nómada» entre países, sino en su acción en otros mercados como los de materias primas, con una importante repercusión del alza de precios de productos básicos de alimentación, que están generando más hambre y pobreza. *Siguen pendientes, sine die*, acuerdos para eliminar los paraísos fiscales —a los que eufemísticamente se llaman jurisdicciones fiscalmente no cooperativas y que tienen nombres y apellidos de países concretos—, la regulación de las agencias de calificación, o la prohibición de escandalosas remuneraciones de directivos que han llevado empresas a la quiebra⁴. ¿En base a qué teoría económica se pueden justificar salarios de directivos de empresas que no pueden conseguir maestros o médicos aunque se reencarnaran mil veces? ¿Qué utilidad social lo justifica? ¿Qué productividad se les atribuye para explicar semejante

² Entrevista realizada por Peio H. Riaño. *Público*, 23 de noviembre de 2010.

³ Amartya Sen: Recuperemos nuestra democracia. *The Guardian*. 24 junio 2011.

⁴ Un buen ejemplo son los estudios y denuncias de COMFIA-CCOO en este tema desde hace bastantes años.

despropósito? La única respuesta es el poder: el poder de la propiedad privada. Y es precisamente ese poder «privado» al que la democracia, desde su poder «público», ha buscado poner límites en las economías de mercado. Y en ese cometido las organizaciones sociales, y como una parte más los sindicatos confederales, hemos jugado y debemos jugar un importante papel.

CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS DE LA DEMOCRACIA

Estamos hablando del debate sobre políticas y de la influencia de los intereses privados —basados en la propiedad— y de los intereses públicos, que son una construcción social, en la conformación de nuestros sistemas de convivencia. Estamos hablando fundamentalmente de democracia, porque a nadie sorprendería que si hablamos de gobiernos dictatoriales las decisiones «políticas», pero no democráticas, estén plagadas de «corrupciones» promovidas por intereses privados ajenos a los intereses públicos, cuya conformación es, o debería ser, una de las características de la democracia.

De hecho, los movimientos de *contestación social* a las políticas que se están adoptando ante la crisis, con toda su diversidad, no están poniendo en tela de juicio «la política» ni «la democracia», sino que se expresan *contra determinadas formas de hacer política*: en unos casos, contra políticas dictatoriales —como en el caso de la «primavera árabe»— en otros, contra una forma de hacer política «democrática», como en el caso de EEUU o la UE. En esta última, quizás ante una «política democrática secuestrada», por una parte por la influencia de poderes económicos privados y opacos, por otra por formas de acción política «no democrática» como la que se está realizando en esta peculiar gobernanza de la UE ante la crisis (porque, aunque los gobiernos que la llevan a cabo hayan sido elegidos democráticamente en sus países, no lo han sido en la esfera supranacional de la UE en la que están adoptando decisiones).

El debate sobre el intento de convocar un referéndum en Grecia para votar sobre las medidas de ajuste del segundo rescate —más allá de su análisis concreto— ha puesto de manifiesto la falta de instituciones y procesos democráticos en las decisiones europeas. Estamos viviendo no sólo una crisis económica, que comenzó en el ámbito financiero y se trasladó de EEUU a otros países del mundo afectando al conjunto de la economía productiva, sino una crisis profundamente política de los sistemas democráticos. Como ha señalado Habermas⁵: «*El «pacto para Europa» que se ha vuelto a reforzar, lo único que ha hecho es intensificar un defecto conocido:*

⁵ Junger Habermas: La democracia está en juego. *Le Monde*. 27 de octubre de 2011.

los acuerdos no vinculantes en el círculo de los jefes de Gobierno o bien no tienen efecto alguno, o bien no son democráticos, y por este motivo deben sustituirse por una institucionalización incuestionable de las decisiones comunes (...) La alternativa se encuentra en la continuación consecuyente de la legalización democrática de la UE. No se puede lograr una solidaridad ciudadana que se extienda por Europa si entre los Estados miembros, es decir, en los posibles puntos de ruptura, se consolidan desigualdades sociales entre naciones pobres y ricas».

El descontento social no se manifiesta solo por el malestar contra el creciente desempleo, el empeoramiento de las condiciones de trabajo y la drástica caída de los niveles de consumo, sino por la cada vez más desarrollada percepción de que *los costes de la crisis no se están repartiendo de forma equitativa* ni son coherentes con el proyecto de construcción europea. Los responsables directos de las políticas de ajuste han sido los gobiernos nacionales encargados de aplicarlas, y una parte importante de los países directamente afectados han cambiado de gobierno, como en el caso de Portugal, Irlanda, Grecia o Italia (en el caso de España no ha sido así, posiblemente porque se convocaron elecciones anticipadas). Pero estos cambios de gobiernos, elegidos y llevados a cabo democráticamente, no resuelven el problema de fondo porque en gran medida están forzados por decisiones adoptadas en espacios sin legitimidad democrática, como los acuerdos supranacionales entre Alemania y Francia, o de las propias instituciones europeas. La intervención de la llamada «troika» de la Comisión Europea, el BCE y el FMI para garantizar la aplicación de las políticas de ajuste acordadas con los países rescatados o que pueden ser rescatados es un manifiesto ejemplo.

Los países que componen la Unión Europea, incluso en la más reducida zona euro, tienen características productivas muy diferentes y la forma en que se han visto afectadas por la crisis ha sido distinta —el denominado *shock asimétrico*—. Un ejemplo puede ser España, con una etapa de expansión que permitió aumentos de la actividad económica y del empleo sin parangón con los países del entorno europeo; que no estuvo afectada por los efectos de especulación de las *subprime*, lo que llevó a hablar de la solidez de su sistema financiero en los inicios de la crisis; pero que tuvo en su base una burbuja inmobiliaria en la que aquél estaba directamente involucrado y que contaminó también al sistema productivo, a las empresas y a las familias, que las autoridades responsables ni regularon ni supervisaron, y que permitió combinar reducciones fiscales con superávit en las cuentas públicas. Como comentábamos desde las páginas de esta revista en 2006: «Seguimos en un `mundo feliz´, para qué despertar».⁶

⁶ J. Aragón y J.I. Palacio (2006): «La economía española vista desde la perspectiva de las tres últimas décadas» en *Gaceta Sindical: Reflexión y debate* N.º 7: *Sindicalismo, derechos laborales y derechos de ciudadanía*. Diciembre 2006.

Es cierto que la obligada explosión de la *burbuja inmobiliaria* en España hubiera sido diferente si no se hubiera producido en un contexto de una crisis financiera global —que ha tenido un impacto especialmente importante en un país cuyo endeudamiento exterior llegó a superar el 9% del PIB— y que, en su inicio, se adoptaron medidas de impulso fiscal importantes, aunque no siempre acertadas, para evitar sus efectos en el sector productivo. Pero también es cierto que se ignoró, desde las autoridades públicas, la magnitud de la crisis y los problemas que se habían ido acumulando en el viciado modelo de crecimiento de la expansión y del necesario proceso de deflación de los activos inmobiliarios, que se produciría posteriormente y que contaminaba a todo el sistema, no solo financiero sino productivo, por el endeudamiento de empresas y familias, y que afectaría a la propia suficiencia financiera del sector público.

Una parte de las respuestas estaban en la Unión Europea, porque la crisis es internacional, pero otra parte eran necesariamente nacionales y, sin embargo, desde los gobiernos de las administraciones públicas —España es básicamente un estado federal asimétrico— *no se dieron explicaciones ni respuestas adecuadas*, ni en uno ni en otro ámbito. Cuando se adoptaron las medidas de ajuste, a partir de mayo de 2010, se hicieron en una forma de mal ejercicio de democracia, sin explicaciones coherentes a la ciudadanía, a pesar de que CCOO, consciente de la gravedad de la crisis, había propuesto, ya en 2009, un Pacto de estado para la economía y el empleo, y que tanto CCOO como UGT acordaron una reforma del sistema de pensiones, en el convencimiento de que era necesaria y garantizaba la viabilidad futura del sistema —como siempre han defendido en relación al Pacto de Toledo— aunque no debería haber estado contaminada por las «urgencias» de la crisis.

Las políticas de ajuste no han sido sino *un mal ejercicio de democracia*, no sólo por parte del partido socialista en el gobierno, sino también del PP —empeinado en anteponer sus intereses electorales particulares a los intereses generales— y de otros partidos de la oposición. Un mal ejercicio de la democracia que tuvo una nueva manifestación en el cambio de la Constitución Española en el mes de agosto de 2011, por acuerdo de los dos partidos mayoritarios en el Parlamento —PSOE y PP— para elevar a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, con «nocturnidad y alevosía».

HAY ALTERNATIVAS, Y HAY QUE LLEVARLAS A CABO

Pocas veces se podrá encontrar en el ámbito del debate público sobre políticas económicas y sociales un denominador común tan claro, explícita o implícitamente, como el de «hay alternativas» a las políticas que se están aplicando. Pero *las alter-*

nativas hay que construirlas política y socialmente, y en ese empeño tienen un importante papel, aunque no único, los sindicatos de clase porque es parte de nuestro sentido social y de nuestro empeño en construir una sociedad más justa e igualitaria.

Para ello, es necesario compartir el diagnóstico y las causas de la crisis que estamos viviendo, para poder vertebrar respuestas en distintos ámbitos de acción. Porque la crisis tiene carácter internacional y afecta a las bases de funcionamiento de una economía de mercado globalizada pero sin regulación y gobierno global. Y, por tanto, parte de las actuaciones para evitarla son una *reforma en profundidad de las instituciones económicas internacionales* y el compromiso de los gobiernos regionales y nacionales para llevarla a cabo. Unas instituciones que no pueden ser sustituidas por ámbitos intergubernamentales como el G20 sino que deben contar con entidad propia, reformulando el papel y el compromiso en instituciones como la ONU, el FMI, el Banco Mundial, la OIT o la OMC.

Solo así se podrá conseguir una acción internacional más cooperativa, con una visión política más amplia y que no esté necesariamente supeditada a los intereses de corto plazo de los países con más poder e influencia política. Solo así se podrá conseguir *hacer del empleo una prioridad global* en las políticas para salir de la crisis, como propone la OIT, o hacer que los Objetivos del Milenio no queden arrinconados en un sombrío rincón en el escenario de la crisis, por la defensa de intereses nacionales cortoplacistas. La importancia del sindicalismo internacional y de la CSI es evidente, pero también que es un proyecto en construcción que requiere el concurso de los sindicatos nacionales, y de la CES.

Conseguir cambios de esta dimensión requiere tiempo pero sobre todo *actores políticos y sociales empeñados en llevarlos a cabo*, y entre ellos una Unión Europea que siga fundamentándose en el Estado de bienestar y el modelo social europeo que constituye su pilar, para actuar con una sola voz en el terreno internacional. Es evidente que el empeño no va a ser fácil, vista la orientación conservadora y podríamos decir «no europeísta» que están adoptando los principales gobiernos europeos —principalmente Alemania, pero también Francia— y su nefasta gestión de la crisis, que hemos comentado anteriormente.

La UE se enfrenta a graves dilemas de cuya resolución, por una u otra vía, va a depender su futuro. Entre ellos: apostar por una política común de crecimiento frente a las políticas de ajuste presupuestario; fortalecer las instituciones europeas y hacerlas más democráticas frente a estrategias básicamente intergubernamentales de los países con más poder económico; potenciar una gobernanza económica basada en la

solidaridad, capaz de incorporar la diversidad de las características socioeconómicas de los países que la conforman; fomentar los procesos de diálogo social como parte esencial de las políticas europeas. Elementos necesarios para poner a las personas y al empleo como prioridad de sus políticas, y hacerlo sobre bases democráticas que articulen la necesaria cesión de soberanía desde los estados nacionales que conlleva.

Este es el terreno de debate en el que se desarrollan las *propuestas de la CES* relacionadas con la creación de un Banco europeo de deuda soberana, la emisión de eurobonos, un Plan europeo de inversión que fomente el crecimiento sostenible, la adopción de un paquete fiscal común que grave las transacciones financieras, establezca una base imponible y un tipo de gravamen mínimo común sobre los beneficios de las empresas y un plan de lucha contra el fraude y los paraísos fiscales, o medidas contra los contratos precarios y los bajos salarios, y en apoyo de la igualdad de género. Medidas que fueron debatidas en el Congreso de Atenas de 2010 y de las que hemos dado cuenta en números anteriores de esta publicación.

Pero también en España es necesario luchar por desarrollar otras políticas frente a la crisis y otras formas más democráticas de llevarlas a cabo, teniendo en cuenta la diversidad, riqueza y complejidad de nuestro Estado de las autonomías. La necesidad de generar un nuevo modelo productivo que huya de los errores de la pasada etapa de crecimiento requiere esfuerzos por fomentar la productividad activa del conjunto de la estructura económica, en la que factores como la innovación, la apuesta por un modelo energético sostenible, el desarrollo de infraestructuras de transporte y comunicación o una nueva política de vivienda son indisociables de una decidida y estable política educativa. Y para llevarlas a cabo, en tiempos de restricciones presupuestarias, es necesario apoyarlas en una regeneración en profundidad del sistema fiscal, que fue una pieza clave en la transición democrática en nuestro país. Es necesario ampliar la base imponible de los impuestos eliminando privilegios y elusiones fiscales, y exigiendo un esfuerzo especial en la aportación a las rentas del capital y a las rentas más altas para mejorar la eficiencia del sistema fiscal, la justicia distributiva y la suficiencia financiera del sector público.

De este enfoque integrado dependerá la capacidad de mantener y mejorar el Estado de bienestar en nuestro país, que al igual que en gran parte de los países europeos es la base de la democracia, y la adopción de políticas de empleo y de integración social que pongan coto a la exclusión social y pobreza de un creciente número de personas. Y, en este empeño, *CCOO y UGT están directamente implicados, como se ha expresado en la propuesta de un Pacto por el empleo y la cohesión social* cuyo contenido, por su especial interés, se recoge en este número.

NOTAS FINALES

Sobre los temas que se comentan en estas notas nos aportan sus análisis las personas que han compuesto este número de Gaceta Sindical sobre *Políticas para una salida social de la crisis*. Desde la perspectiva internacional a la Unión Europea y a los aspectos más específicos de la situación en España. Todos están necesariamente interrelacionados, aunque cada uno de ellos con su dimensión específica. Pocas veces en esta revista —que tiene carácter semestral y por tanto no está centrada en la narración de la coyuntura— hemos vivido cambios tan rápidos y tan dramáticos en el terreno económico, político y social, y comprobado el interés y vigencia de las contribuciones que nos han aportado las personas que participan en este número. Quienes lean estas páginas deben tener en cuenta que los trabajos que componen este número han sido aportados bastantes semanas antes de su publicación. Sin embargo, también podrán comprobar que los debates de fondo siguen vigentes.

Solo nos cabe agradecer a los autores su aportación para promover la reflexión y el debate sobre temas que consideramos de gran importancia social, y que esperamos contribuyan, desde la humildad de estas páginas, a nuevas formas de convivencia y acción, en estos tiempos turbulentos. Parafraseando un texto de Ángel González, con el que abrimos la nueva etapa de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate: Hace falta encontrar palabras y políticas nuevas para la nueva historia, porque nada será lo mismo.

JORGE ARAGÓN

*Director de Gaceta Sindical:
Reflexión y Debate*

FERNANDO LEZCANO

*Secretario Confederal
de Comunicación de CCOO*

John Evans

El panorama internacional y la necesidad
de políticas globales para lograr
una salida social de la crisis



Paisaje con puente. J. P. Villaamil. Museo del Prado.

Al estallar la crisis económica, las demandas sindicales se centraban en la estabilidad del empleo, la protección de los trabajadores afectados por la crisis y sus familias, y la intervención eficaz de los gobiernos en apoyo de la economía global, para impedir que la recesión se convirtiera en una depresión.

Pero además de luchar por erradicar la crisis, el movimiento sindical internacional no ha perdido de vista el hecho de que las políticas fallidas del pasado no van a poder ofrecer el tipo de futuro que los trabajadores del mundo necesitan, por lo que es preciso presentar una estrategia de crecimiento alternativa más sólida, justa y ecológica que la actual.

El trabajo sostenible es un trabajo digno, seguro y que ofrece la perspectiva de elevar el nivel de vida y de desarrollo. Estos objetivos son compatibles con la estabilidad económica y con un fuerte crecimiento de la productividad. El desafío que los sindicatos tienen ante sí es hacer que esto sea creíble y posible. Y el de los políticos, demostrar que han escuchado la demanda de un enfoque diferente y han actuado en consecuencia.

LA CRISIS

CUANDO estalló la crisis económica, tras el colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008, y se hundió el sistema bancario global, los trabajadores perdieron sus puestos de trabajo, les embargaron la vivienda y los bancos se tambaleaban al borde del abismo. Entonces quedó claro que se trataba de una crisis de la economía mundial. El pánico financiero no reconocía fronteras y resultó evidente que sería necesaria una respuesta global coordinada por parte de gobiernos e instituciones para hacer frente a lo que el FMI denominó la «Gran recesión».

Igualmente, el movimiento sindical internacional, la CSI y el TUAC¹, debían reaccionar de forma coordinada. Las demandas sindicales se centraban en la estabilidad del empleo, en la protección de los trabajadores afectados por la crisis y de sus familias, y en la intervención eficaz de las administraciones públicas en apoyo de la economía global, para impedir que la recesión se convirtiera en una depresión como la ocurrida en la década de 1930.

En la primera Cumbre de líderes del G20, celebrada en Washington DC en noviembre de 2008, se reunieron representantes sindicales de la práctica totalidad de los países del G20 con el fin de presionar a sus gobernantes para que tomaran las medidas pertinentes. La «Declaración de Washington»² de Global Unions apeló a los Estados para que iniciaran un importante plan de recuperación que invirtiera en infraestructuras y en «trabajos ecológicos» y protegiera a los trabajadores con los ingresos más bajos. Solicitó que se emprendieran acciones lo antes posible para

¹ Sobre la CSI y el TUAC: La Confederación Sindical Internacional (CSI, www.ituc-csi.org) es una organización sindical internacional que defiende los intereses de los trabajadores de todo el mundo. Cuenta con 301 organizaciones afiliadas de 151 países y territorios, y con un total de 177 millones de miembros. El Comité Consultivo Sindical (TUAC, por sus siglas en inglés, www.tuac.org) ante la OCDE es la organización de enlace entre los sindicatos y dicho organismo. El TUAC cuenta con más de 58 sindicatos nacionales afiliados de 34 países industrializados de la OCDE, que conjuntamente representan a unos 66 millones de trabajadores. La CSI y el TUAC forman parte del Consejo de Global Unions (www.globalunions.org).

² Declaración de Washington de TUAC-CSI, noviembre de 2008 (www.tuac.org).

regular de nuevo los mercados financieros y acabar con «*una ideología a favor de unos mercados financieros sin trabas*». La Declaración solicitaba la democratización del gobierno económico mediante la concesión de un asiento para la OIT en la mesa del G20 y permitiendo la participación significativa de los sindicatos en la misma. Asimismo, hacía hincapié en la necesidad de actuar para abordar la «*crisis previa a la crisis*»: el que se haya disparado de forma tan exagerada la desigualdad en la distribución de los ingresos y que hoy se acepta como una de las causas de la burbuja de la deuda en Estados Unidos que contribuyó a la debacle financiera.

A la Cumbre del G20 de Washington DC le siguieron durante 2009 las de Londres y Pittsburgh. La respuesta política inicial del G20, si bien distaba de satisfacer todas las demandas de los sindicatos, no dejó de ser significativa. Se pusieron en marcha planes coordinados de estímulo económico que, según cálculos de la OIT³, consiguieron salvar aproximadamente 21 millones de puestos de trabajo por todo el mundo entre 2009 y 2010. En la Cumbre de Londres de abril de 2009 se acordaron diversos planes de acción que comenzaron a tratar el tema de una nueva regulación de los mercados financieros y el problema de la evasión fiscal a través de centros financieros *offshore*. En lo que respecta al empleo, el G20 se comprometió en la Cumbre de Pittsburgh de septiembre de 2009 a «*que los puestos de trabajo de calidad formen la base de la recuperación*»⁴, en gran medida por la defensa que hizo de estas políticas el movimiento sindical global. En la posterior Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20, celebrada en Washington en abril de 2010, el G20 fue aún más allá y exigió «*medidas correctivas*» para abordar la creciente desigualdad en los ingresos a través de «*políticas de salarios mínimos y mejores instituciones de diálogo social y negociación colectiva*»⁵.

No obstante, estos avances quedaron a un lado en cuanto los gobiernos tuvieron que hacer frente a la crisis de la deuda soberana que estalló en Grecia en mayo de 2010. En el transcurso de unas pocas semanas, los Ministros de Economía del G20 pasaron de apoyar el empleo y la demanda en la economía global a centrarse de forma prematura en la consolidación fiscal. Además, la agenda del ajuste fiscal se vio dominada por los recortes de gasto público y por medidas de austeridad en lugar de por aquellas que pudieran elevar los ingresos, tales como la petición sindical de que se introdujera un Impuesto sobre las transacciones financieras (ITF), que permitiera garantizar que el sector financiero contribuyera a la resolución de la crisis.

³ Documento informativo de la OIT para la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20, Washington, DC, 20-21 de abril de 2010.

⁴ Ídem 3.

⁵ Comunicado de la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20. <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/lang—en/index.htm>.

En el segundo semestre de 2010 parecía que las políticas gubernamentales adoptadas en el G20 estaban impulsadas por los mercados financieros globales y no al revés. Para entonces ya se habían contagiado España y otros países europeos de la crisis de la deuda, pese a su baja deuda pública. Mientras tanto, la agenda relativa a la regulación fiscal había encallado y los gobiernos no conseguían llevar a la práctica los compromisos de las Cumbres de Londres y Pittsburgh. Los bancos volvieron a la senda de los beneficios gracias a las garantías sin precedentes sobre sus pasivos que estaban suministrando los Estados, pero no por ello volvieron a prestar a la pequeña y mediana empresa; eso sí, se las arreglaron para retomar el pago de elevadas bonificaciones a sus altos directivos. En 2010 no solo no se recuperó la actividad habitual, sino que nos encontramos con un panorama mucho peor. Los problemas anteriores se agravaron por las Cumbres del G20 de Toronto y Seúl, presididas por gobiernos que tenían muy poco interés en fomentar el programa previo del G20 y a los que les preocupaban muy poco los «trabajos» sociales.

El objetivo principal de los sindicatos para la Presidencia francesa del G20 de 2011 ha consistido en que se retomen los compromisos ya alcanzados sobre empleo de calidad y la regulación para el mercado financiero. Estos son los asuntos que puso sobre la mesa el movimiento sindical internacional en la reunión del «L20»⁶ en la cumbre del G20 de Cannes de noviembre de 2011.

En primer lugar, la CSI y el TUAC solicitaron que el G20⁷ aceptara que la prioridad a corto plazo debería ser la reducción del desempleo y a medio plazo que se garantice la sostenibilidad de los presupuestos públicos. Esto conlleva la recuperación de puestos de trabajo y que no se rebaje el gasto a corto plazo, para lo que los gobiernos han de mantener el apoyo público al crecimiento y la creación de empleo hasta que la recuperación pueda valerse por sí misma, en lugar de respaldar que se promulguen a toda prisa políticas de austeridad a petición de mercados financieros irracionales. Las ayudas deberían centrarse en inversiones que generen puestos de trabajo en áreas tales como la de la economía «ecológica», que también son útiles para abordar el reto del cambio climático. Asimismo, estas medidas deberían tener como objetivo que se potencie la creación de empleo y, concretamente, que se reduzca el desempleo juvenil y de larga duración. Hemos solicitado a los líderes del G20 que apoyen un programa de «Garantía de trabajo» para la juventud, por el

⁶ Foro sindical «Labour 20».

⁷ Prioridades de los sindicatos de CSI/TUAC para la presidencia francesa de 2011 en las reuniones del G20/G8 y Declaración Sindical Global para la Cumbre del G20 de Cannes (www.tuac.org).

que se les ofrezca un puesto o, en su defecto, formación al terminar sus estudios. La reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 de septiembre de 2011 acordó el establecimiento de un grupo de trabajo sobre el empleo que ya está empezando a trabajar en el ámbito del desempleo juvenil.

En segundo lugar, hemos apremiado a los gobiernos del G20 para que tomen medidas para mejorar la calidad del empleo. Esto requiere un cambio desde unas políticas estructurales que fomentan la desigualdad hacia otras que la reduzcan, mediante el establecimiento de directrices bien definidas sobre salarios mínimos, convenios colectivos más sólidos, unas políticas activas para el mercado laboral, una fiscalidad más progresiva y un nivel mínimo de protección social. Las economías del G20 que mejor han conseguido hacer frente a la crisis (los países nórdicos, Brasil y Alemania) han reconocido el papel clave que los sindicatos y los convenios colectivos han de desempeñar a la hora de regular los mercados laborales y reducir la desigualdad.

En tercer lugar, el G20 debería comprometerse a implantar de forma coordinada un ITF para gravar la especulación y proporcionar recursos para el desarrollo, el medioambiente y unos servicios públicos de calidad. Además, pedimos a los gobiernos del G20 que emprendan acciones mucho más rigurosas para volver a regular los mercados financieros y erradicar los paraísos fiscales.

En cuarto, el G20 y el G8 han de cumplir sus promesas de suministrar fondos para el desarrollo y apoyar la creación de un Nivel Mínimo de Protección Social financiado por el FMI y el Banco Mundial.

Cada día es más urgente la necesidad de que los gobiernos respondan a estas llamadas a la acción. La recuperación económica sigue siendo frágil y desigual. Las revoluciones ocurridas en Oriente Medio y el norte de África durante la pasada primavera han hecho que sea aún más apremiante la creación de puestos de trabajo dignos en los países en transición y en vías de desarrollo. Las tasas de crecimiento pronosticadas para la OCDE durante 2011 son insuficientes para lograr un descenso del desempleo en un futuro previsible hasta niveles que se acerquen a los existentes antes de la crisis. Aún se están implantando medidas de austeridad a instancias de los mercados financieros o por causas ideológicas, y están consiguiendo que las economías europeas vayan en la dirección equivocada, con lo que se está poniendo en peligro la frágil recuperación económica. Entretanto, los grupos de presión política del sector financiero están contentos porque han logrado suavizar lo suficiente las recomendaciones relativas a su regulación en Europa y Estados Unidos, con lo que no se verán afectados negativamente ni sus beneficios ni su «cultura de bonificaciones».

Evidentemente, el G20 no representa a la economía mundial en su totalidad y, por consiguiente, dista mucho de gozar de una completa legitimidad... pero hay que reconocer que es más inclusivo que el G8. En tales circunstancias, deberá actuar para que las instituciones económicas internacionales y los países miembro dispongan del impulso necesario para poder establecer un gobierno más eficaz en términos de políticas sobre los mercados a nivel mundial. Por consiguiente, los próximos meses suponen un verdadero reto para los movimientos obreros, tanto globales como europeos, en vista de que pretendemos movilizar y defender nuestras políticas a nivel nacional, a nivel del G20 y en las instituciones internacionales, a saber: la UE, el FMI y la OCDE.

Y MÁS ALLÁ...

Pero además de luchar por erradicar la crisis, el movimiento sindical global no ha perdido de vista el hecho de que las políticas que se están introduciendo y las instituciones que se están estableciendo en este momento determinarán la balanza de poder económico a nivel nacional e internacional durante la próxima generación. Viendo que las políticas fallidas del pasado no van a poder ofrecer el tipo de futuro que los trabajadores del mundo necesitan, TUAC trabajó conjuntamente con el Instituto Sindical Europeo y la CSI para coordinar un esfuerzo colectivo que ha contado con aportaciones de más de 30 autores procedentes del movimiento sindical y de instituciones favorables a las organizaciones de trabajadores, para presentar una estrategia de crecimiento alternativa que sea más sólida, justa y ecológica que la actual. El resultado es un libro titulado *Exiting the Crisis*⁸, que esperamos publicar también en español. El economista estadounidense y ganador del premio Nobel, Joseph Stiglitz, escribe en su Prefacio:

«[L]os desafíos que tienen ante sí nuestros gobiernos, sociedades y economías son enormes. Es posible que hayamos conseguido apartarnos del abismo junto al que nos hallábamos durante el otoño de 2008, pero aún no estamos fuera de peligro. Aunque los beneficios, las bonificaciones y el crecimiento quizás se hayan restaurado, no podemos cantar victoria hasta que el desempleo regrese a los niveles en los que se encontraba antes de la crisis y hasta que los ingresos reales de los trabajadores no solo estén creciendo sino que hayan compensado las pérdidas acumuladas hasta entonces. Podemos lograrlo... pero solo si corregimos los errores del pasado, cambiamos de rumbo y recordamos en todo momento los verdaderos objetivos por los que deberíamos estar luchando.»

⁸ «Exiting from the crisis: towards a model of more equitable and sustainable growth», editado por David Coats ISE, TUAC, CSI, Bruselas, 2011.

La presente empresa tiene como punto de partida la convicción de que la crisis financiera y económica ha invalidado las premisas sobre las que ha descansado la política económica de las tres últimas décadas. La opinión de que una leve reglamentación, un gobierno limitado, bajos impuestos, la desregulación del mercado laboral y unas débiles instituciones del mismo son todos ellos ingredientes necesarios para conseguir el éxito económico, ha demostrado no ser más que la receta para la volatilidad, para asumir riesgos excesivos, para una creciente desigualdad en los ingresos y, en algunos países, para el aumento del trabajo precario.

Mientras que los más ricos de muchos países de la OCDE observaban cómo mejoraba su posición relativa (en algunos casos, muy drásticamente), los ciudadanos más pobres vieron cómo empeoraba la suya. La propia OCDE documentó el incremento de la desigualdad en su publicación *Growing Unequal*, de 2008. En Estados Unidos, incluso el grupo con ingresos medios apenas vio mejoras en sus ganancias o en su nivel de vida a lo largo de un período de veinte años. Como tampoco fue cierto que las políticas que pudiéramos denominar «fundamentalistas del mercado» resultaran en un mejor rendimiento económico antes de estallar la crisis. De hecho, la OCDE se vio obligada a reconocer esta molesta situación en su evaluación del Estudio sobre el empleo de 1994, publicada con el título *Boosting Jobs and Incomes* en 2006. En el mismo se aceptaba que dos grupos de países habían conseguido «buenos resultados» (definidos como una alta tasa de empleo, una inflación moderada y un crecimiento aparentemente sólido), a saber: los que seguían unas políticas «dependientes del mercado», como Estados Unidos y Reino Unido, y los que desplegaron unas políticas con impuestos más elevados, una legislación más estricta para la protección del empleo, con prestaciones por desempleo más generosas y una inversión mucho más elevada en programas activos para el mercado laboral, como era el caso de Austria, los países nórdicos y Países Bajos.

Antes incluso de producirse la recesión global quedó claro que era posible conseguir crecimiento y unas altas tasas de empleo siguiendo más de una ruta. Además, las posibilidades y la expectativa de vida de los más pobres eran bastante mejores en el segundo grupo que en el que seguía unas políticas más ortodoxas. Estas consideraciones han de tenerse en cuenta ahora que los legisladores se están planteando qué nuevo modelo económico han de crear para el mundo posterior a la crisis.

Los objetivos de los sindicatos han permanecido prácticamente sin cambios durante un largo período de tiempo. En gran medida esto se debe a que se basan en valores muy claros: existe un fuerte compromiso por conseguir una economía global que ofrezca empleo digno y sostenible para todos los que deseen trabajar, que per-

mita a los países en vías de desarrollo conseguir que sus ingresos aumenten y que garantice que el proceso de crecimiento sea coherente con el imperativo de abordar el cambio climático y la protección del medioambiente. Y el modelo que estaba en funcionamiento antes de ocurrir la crisis no estaba cumpliendo estas metas; de hecho, el aumento de la desigualdad, el estancamiento de los salarios y el subdesarrollo del África subsahariana difícilmente pueden describirse como éxitos.

Además, gran parte de la supuesta prosperidad de los países más comprometidos con el modelo ortodoxo dependía del aumento en el precio de la vivienda con respecto del cual las familias estuvieran dispuestas a endeudarse, o de un cierto nivel de innovación financiera (el desarrollo de los tan exóticos instrumentos derivados) que finalmente demostraron ser demasiado frágiles como para conseguir una creación sostenida de demanda. Hay pruebas sobradas de que dichas situaciones eran insostenibles y que estaban surgiendo peligrosas burbujas en los mercados de activos. No obstante, los legisladores, seducidos por las hipótesis sobre la eficiencia del mercado y la teoría del equilibrio dinámico, creían que «en esta ocasión es diferente»⁹. Después de todo, los casi treinta años de liberalización, desregulación, recortes fiscales y de esfuerzos por reducir el tamaño del Estado deberían, según la opinión ortodoxa, haber conseguido que fuera imposible caer en una crisis. Lamentablemente, las férreas leyes de la economía terminaron por imponerse y la burbuja acabó estallando. Cundía la errónea creencia de que la supuesta diversificación del riesgo era también un método eficaz para eliminar la incertidumbre.

Durante la mayor parte de los últimos tiempos, el progreso económico se ha cuantificado casi exclusivamente por el crecimiento del PIB per cápita, una medida limitada que cada vez son más quienes la consideran inadecuada para analizar el progreso social. Queda claro, por ejemplo, que llegados a cierto punto los incrementos contabilizados en el PIB parecen tener poca o ninguna repercusión sobre la felicidad o lo satisfechos que se sienten los ciudadanos. Tal como ha señalado Amartya Sen¹⁰, el crecimiento económico ha de tener un propósito y el modo más sencillo de caracterizar dicho objetivo es decir que los ciudadanos deberían poder elegir la vida que deseen. El concepto de «desarrollo como libertad» significa que solo se puede disfrutar de una verdadera libertad en la medida en que esta se base en una seguridad económica y social. El presidente Sarkozy nombró un panel de expertos para que diseñara una serie de valores de referencia más equilibrados, y en general apoyamos el enfoque adoptado por la *Comisión para la medición de los resultados eco-*

⁹ Reinhart, Carmen y Rogoff, Kenneth (2009): *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press.

¹⁰ Sen, Amartya (1999): *Democracy as Freedom*; Oxford University Press.

nómicos y el progreso social, consistente en un «panel» más amplio de indicadores, además del PIB. Expresado con sencillez, en el mundo post-crisis necesitamos reconocer que el objetivo no es aceptar el mundo tal como es y que los ciudadanos se adapten a las demandas de la economía, sino modificar la economía para asegurarnos de que sirva a los intereses de los ciudadanos.

Asimismo, pese a que la OCDE reconoció la necesidad de equilibrar flexibilidad con seguridad en *Boosting Jobs and Incomes* (su evaluación del Estudio sobre el empleo), las políticas se basan ahora en un análisis más convencional. Los legisladores parecen haber adoptado el paradigma de política económica descrito por el informe *Going for Growth*, de la OCDE, y recuperado la creencia de que los únicos mercados laborales eficientes son los que están poco regulados. Partiendo de este punto de vista, el mejor derrotero para poder salir de la crisis consistiría en abrazar una vez más la ideología de una administración pública reducida, bajos impuestos y sindicatos débiles. No obstante, a diferencia de lo que indican estas predicciones, los países que cuentan con mercados laborales más regulados han conseguido capear el temporal de la recesión mucho mejor de lo que el modelo fundamentalista del mercado predecía. Por ejemplo, Alemania presenta una tasa de desempleo inferior a la estadounidense —en parte por la eficiencia del plan de trabajo temporal de corta duración y por las negociaciones entre los sindicatos y las empresas— y los países nórdicos se están recuperando moderadamente bien de la recesión.

Estos resultados no son sorprendentes en sí mismos. El análisis original del Estudio sobre el empleo (1994) de la OCDE, que fue responsable del impulso contrario a la regulación durante casi una década, no logró explicar las diferencias de rendimiento en el mercado laboral durante el período de bonanza económica. Así, por ejemplo, a Países Bajos le fue mejor que a Alemania durante la década de 1990 pese a que su mercado laboral estaba más «regulado» (con una legislación relativa a la protección del empleo más estricta y mayores prestaciones por desempleo). De manera similar, existen pruebas sólidas de que la predicción central de la tesis de la OCDE (según la cual a los trabajadores menos favorecidos les iría mejor en un mercado laboral «flexible») no fue nunca una descripción exacta de la realidad. En Reino Unido, a estos trabajadores (los menos cualificados y los jóvenes) no les fue mejor durante los años 90 que a quienes se encontraban en los mercados laborales «protegidos» de Francia y Alemania. Si todas estas críticas son correctas, resulta difícil comprender cómo la recuperación de la peor recesión mundial en más de setenta años puede garantizarse mediante la aplicación de políticas que no tuvieron repercusión alguna en la situación de los desempleados o de los trabajadores más desfavorecidos durante un período de gran crecimiento.

Por consiguiente, los legisladores tienen que enfrentarse a la necesidad de abandonar la teoría convencional y desarrollar nuevas estrategias para poder salir con éxito de la crisis. La creación de un modelo de crecimiento estable y sostenible no exige menos. Como primer paso, sería útil reconocer que el Estado desempeña un papel indispensable en la economía capitalista. El mercado depende del Estado. De hecho, podríamos incluso ir más allá y decir que el mercado es creación suya pues no podría existir si no hubiera leyes, sin la administración imparcial de justicia, la obligatoriedad de cumplir los contratos y la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Recientemente ha quedado demostrado que la economía global se encuentra en una situación precaria. Para poder volver a la senda del crecimiento se requieren acciones que permitan crear instituciones eficaces de gobierno económico global, así como medidas nacionales para reformular la política fiscal y monetaria. En opinión de los sindicatos, la política relativa al mercado laboral requiere un nuevo enfoque, uno que reconozca (tal como lo hacía el análisis del Estudio sobre el empleo) la necesidad de evitar soluciones únicas o universales, teniendo en cuenta la diversidad de los países.

Por consiguiente, se deberán emprender acciones específicas en las áreas siguientes:

Los legisladores deben plantearse cómo puede generarse una demanda que resulte en el tipo de progreso económico descrito previamente, en el que el éxito no se cuantifique únicamente por el crecimiento del PIB nominal per cápita. Debemos tener en cuenta que aún no se han abordado debidamente los desequilibrios globales que dieron lugar a la crisis. Los países que siguen presentando déficits comerciales han de ahorrar más, mientras que los que cuentan con excedentes deben fortalecer la demanda interna. Inevitablemente, esto exige que se tomen en consideración los tipos de cambio de divisa y la relación entre el dólar estadounidense y el yuan. Como mínimo, los países del G20 deberán ir más allá de las conclusiones de la cumbre de Seúl y diseñar un proceso que permita reequilibrar de forma gradual y gestionada la economía global. Dicho de otro modo, ésta solo podrá prosperar si cuenta con instituciones eficientes de gobierno económico global a las que se sometan todas las partes implicadas principales. En caso contrario, la alternativa consistiría en una vuelta a las políticas proteccionistas que defiendan los intereses nacionales a costa de los demás, a un crecimiento lento y a la inestabilidad. Existen fuertes razones a favor de promulgar un impuesto internacional sobre las transacciones financieras para así dificultar la inversión especulativa, suministrar recursos para la consolidación fiscal y financiar bienes públicos mundiales.

Algunos países emergentes y en vías de desarrollo se han esforzado por garantizar que los beneficios del crecimiento se distribuyan de la forma más generalizada posible, haciendo especial hincapié en reducir la desigualdad mejorando los ingresos de los más pobres. Este es el caso de Brasil, por citar un ejemplo, y se ha diseñado para garantizar que la demanda interna crezca a la par que el crecimiento de su economía. Además, el modelo no es ortodoxo en la medida en que adopta un enfoque paradigmático con respecto de la desregulación y la apertura de mercados. Este enfoque ha de preferirse al argumento convencional a favor de una liberalización, privatización y desregulación inmediatas, pues ofrece un modelo de desarrollo que pudiera seguirse con éxito en otros lugares, muy especialmente en el África subsahariana, donde se da una urgente necesidad de invertir en infraestructuras y el imperativo de mejorar los ingresos de sus ciudadanos más pobres.

Una de las causas de la crisis fue la inadecuada coordinación de las políticas monetaria y fiscal tanto a nivel mundial como nacional. Los políticos deben reconocer como objetivos explícitos conseguir el pleno empleo, elevar el nivel de vida y conseguir estabilidad económica (incluida la estabilidad de los precios) y cohesión social. Los bancos centrales deben tener como objetivo algo más que simplemente controlar la inflación. Pero para que el pleno empleo y el crecimiento del PIB nominal puedan complementar a los objetivos de inflación, no pueden contar en su arsenal solamente con el arma de los tipos de interés. Esta es la razón por la que se debe estudiar la introducción de requisitos de reservas basados en activos, para que los bancos centrales puedan controlar la estabilidad de los precios y desinflar cualesquiera burbujas que pudieran producirse en el precio de los activos. También debería existir un margen adecuado para políticas monetarias «no ortodoxas» y más expansivas. Y los bancos centrales deberían reconocer que sus criterios deben justificarse y legitimarse ante otras partes, entre las que se incluyen también los agentes sociales. Existen sólidas razones para que los bancos centrales independientes dispongan de estructuras sociales que permitan un diálogo informado de esta naturaleza.

En lo que respecta a la política fiscal, la crisis ha demostrado el poder del activismo anticíclico, por lo que las políticas del futuro deberán contar con fuertes estabilizadores automáticos para cuando la economía comience a ralentizarse, además de presiones anticíclicas igualmente robustas durante los períodos de gran crecimiento, que será el momento en que los gobiernos deban acumular los excedentes que les permitan disponer de margen de maniobra cuando se produzca alguna recesión. Y, a diferencia de la obsesión por recortar impuestos de la sabiduría convencional, puede resultar útil subirlos si se trata del mejor instrumento disponible

para prevenir el sobrecalentamiento de la economía. Los mecanismos unilaterales, como es el caso del «freno de la deuda», que ya forma parte de la constitución alemana, y las estrictas normas propuestas de consolidación fiscal que se están presentando en Europa son potencialmente peligrosas y deberían evitarse.

A nivel nacional, los legisladores deberían dedicar bastante más atención a la cuestión de las instituciones de innovación y la política industrial como fuentes de crecimiento y de generación de demanda. Para que la economía global siga creciendo y los países de la OCDE mantengan su ventaja relativa, tendrán que potenciar sus capacidades para desarrollar nuevos productos y servicios. Esto exige la creación de lo que el comentarista británico Will Hutton denomina «un ecosistema de innovaciones», en el que el Estado invierte en educación y formación (por lo que reducir el gasto en educación superior sería un grave error estratégico), existe un fácil acceso al capital (especialmente para el desarrollo de tecnologías medioambientales o servicios basados en el conocimiento), hay instituciones específicas para el intercambio de información y la transferencia tecnológica y se han diseñado políticas de bienestar social para facilitar las transiciones económicas (tal como ocurre con el modelo danés).

Para disfrutar de una demanda sostenible se requiere que los trabajadores tengan unos ingresos que les permitan adquirir bienes y servicios producidos por un sector privado dinámico. A esto es a lo que se refiere el concepto de «crecimiento impulsado por los ingresos». Los legisladores deben plantearse cómo puede garantizárseles a los trabajadores que sus ganancias subirán a la par que la productividad. Un medio obvio sería mediante el fomento de los convenios colectivos, pero los políticos pudieran plantearse también otros instrumentos (por ejemplo, cláusulas laborales en los contratos públicos) si los sindicatos no tienen demasiada fuerza o directamente no existen. Además, una economía global cada vez más integrada exige ciertos estándares globales relativos al empleo para legitimar el proceso de integración económica, proteger a los trabajadores más vulnerables ante la explotación y asegurarse de que los que viven en los países en vías de desarrollo puedan participar de la creciente prosperidad de sus países.

Podemos obtener grandes beneficios si regresamos al análisis presentado en 2006 por la OCDE en su *Boosting Jobs and Incomes*. Los países que habían logrado una elevada tasa de empleo y una distribución más equitativa de los ingresos centraron la atención del amplio rastreo de la política sobre el mercado laboral, lo que incluía: los sistemas de formación en destrezas profesionales previos a la entrada al mercado laboral, que otorgan a los trabajadores un sentido de identidad ocupa-

cional y confianza en sí mismos; el énfasis en el aprendizaje continuo como medio para facilitarles el acceso al empleo; la atención al balance de poder entre capital y trabajo (lo que incluye la fuerza de los sindicatos y el alcance que tiene la cobertura de los convenios colectivos; la búsqueda de políticas que reduzcan las diferencias injustificables entre distintos grupos de trabajadores; la combinación de unas elevadas prestaciones por desempleo y la obligación de buscar trabajo, con altos niveles de inversión en programas activos para el mercado laboral para que los desempleados dejen de serlo). Además, estos enfoques van reforzados por un sólido Estado del bienestar financiado por una fiscalidad relativamente alta, que ofrece unos servicios generosos (incluida la provisión de guarderías y las bajas por maternidad/paternidad) para que hombres y mujeres puedan combinar el trabajo con sus responsabilidades familiares. Todo ello permite explicar los mejores resultados relativos a la igualdad de salarios y la elevada tasa de empleo existente entre las mujeres.

La idea de la sostenibilidad es esencial para el argumento presentado en *Exiting the crisis*. Este es un concepto que normalmente se piensa que tiene que ver con la protección medioambiental y el uso de los recursos, pero aquí lo estamos utilizando en un sentido más amplio que abarca la noción de una empresa que toma en consideración la sostenibilidad en todas sus operaciones. Además, las corporaciones sostenibles intentan crecer creando cuota de mercado o desarrollando nuevos productos y servicios en lugar de por la ingeniería financiera o mediante fusiones y adquisiciones; son compañías responsables que reconocen las obligaciones que tienen para con sus empleados y con las comunidades en las que operan. La maximización del valor para los accionistas es una conceptualización algo anémica de su objeto corporativo y somos partidarios de una noción más rica y sofisticada que reconozca la interdependencia existente entre las compañías, sus empleados y la sociedad.

Evidentemente, con esto no queremos restarle importancia a los importantes desafíos que plantea el cambio climático y el uso de los recursos. Los sindicatos apoyan el imperativo de reducir las emisiones de carbono y, en términos más generales, de reducir este componente de la economía. No obstante, siendo coherentes con el enfoque básicamente igualitario aquí descrito, este proceso deberá asociarse a una transición justa hacia un mundo con bajo consumo de carbono. En otras palabras, la pérdida de empleo que se producirá en diversos sectores deberá ser un proceso debidamente gestionado. Deberán realizarse inversiones en formación inicial y continua, una evaluación adecuada del impacto económico de los cambios estructurales por causas medioambientales y deberá compartirse dicha carga.

CONCLUSIÓN

La crisis económica y financiera global exigirá una revisión integral del paradigma preponderante en el ámbito de las políticas económicas. La fe en un mercado sin limitaciones debería haber quedado gravemente dañada por el colapso del sector bancario, pero da la impresión de que los legisladores están batiéndose en retirada hacia la reconfortante panacea de la ortodoxia económica, lo que sería un error estratégico. No podemos esperar que una vuelta a las políticas que no funcionaron durante las épocas de mayor esplendor pueda devolver a la economía global a la senda del crecimiento tras una recesión tan profunda.

Y, posiblemente, más importante aún: existe una necesidad irresistible de conseguir un mayor nivel de claridad sobre los objetivos de la política económica. El modelo que hemos descrito someramente va más allá de asegurar incrementos en el PIB per cápita y adopta una serie de mediciones más sofisticadas. Hace un uso bastante diferente de la política fiscal y monetaria, exige la regulación eficaz de los mercados financieros y explica cómo se pueden crear unos mercados laborales más inclusivos, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo. La prioridad debe ser de nuevo el pleno empleo, pero no a cualquier precio. El trabajo sostenible es un trabajo digno, un trabajo seguro y que ofrece la perspectiva de elevar el nivel de vida, de desarrollo y de conseguir avances. Estos objetivos son perfectamente compatibles con la estabilidad económica (incluida la de los precios) y con un fuerte crecimiento de la productividad. El desafío que los sindicatos tienen ante sí es hacer que esto sea creíble y posible. Por su parte, el de los políticos es demostrar que han escuchado la demanda de un enfoque diferente y han actuado en consecuencia.

Raymond Torres

Crisis global y empleo: perspectivas internacionales*

* El artículo resume el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011*, publicado recientemente por el IIEL.



Manada de toros junto a un río, al pie de un castillo. J. P. Villaamil. Museo del Prado.

Lograr que los mercados se pongan al servicio del empleo es ante todo una responsabilidad de los gobiernos nacionales. A su disposición se encuentra un amplio abanico de medidas inspiradas en el Pacto mundial para el empleo de la OIT, que van desde programas de protección social que favorezcan el empleo, hasta regulaciones de salarios mínimos y empleo bien diseñadas, pasando por el diálogo social productivo. Para que se movilicen tales recursos es necesario que se establezca un marco macroeconómico y financiero que favorezca el empleo.

Este tema debe ser tratado con particular urgencia en la zona euro, debido a que es en ella donde se registran las señales más claras de debilitamiento del mercado laboral. Pero también es de vital importancia que exista una coordinación internacional en cuanto a las medidas. El G20 debe asumir el liderazgo para que el empleo, junto con las cuestiones fiscales y financieras, siga siendo una prioridad global.

INTRODUCCIÓN

LOS indicadores más recientes sugieren la entrada en una nueva fase de desaceleración económica, cuyos efectos sobre el empleo parecen empezar a observarse, especialmente en las economías avanzadas. Esta nueva recesión económica llega en un contexto en el que la mayor parte de las economías todavía no había alcanzado los niveles de empleo previos a la crisis. Un hecho que ha provocado un descontento social generalizado. Este nuevo debilitamiento económico supone todo un desafío, especialmente en lo referente a evitar su inminente impacto sobre el mercado de trabajo y el bienestar social.

En este contexto, el presente artículo se estructura en dos partes. La primera parte señala las consecuencias inminentes que esta nueva desaceleración económica podría tener tanto sobre una posible recaída del empleo, como sobre el aumento del descontento social ya existente. En una segunda parte se proponen un conjunto de medidas que permitirían la creación de empleos, aun bajo la presencia de esta nueva crisis económica.

I. LA NUEVA DESACELERACIÓN ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOBRE UNA RECAÍDA DEL EMPLEO Y UN AUMENTO DEL DESCONTENTO SOCIAL

Los próximos meses serán cruciales si se desea evitar una recaída del empleo y, por lo tanto, un mayor empeoramiento del descontento social. La economía mundial, que había empezado a recuperarse de la crisis, ha entrado en una nueva fase de debilitamiento económico. El crecimiento económico se ha estancado en las principales economías avanzadas y ciertos países han entrado de nuevo en una fase de recesión económica, especialmente en Europa. De la misma manera, el crecimiento ha disminuido en varios países emergentes y en vías de desarrollo.

Teniendo en cuenta la experiencia previa, cabe esperar que el actual debilitamiento económico afecte a los mercados de trabajo en aproximadamente seis

meses. Mientras que en las primeras etapas de la crisis mundial fue posible retrasar o atenuar, hasta cierto punto, la pérdida de empleos, es probable que la actual desaceleración tenga un impacto mayor y más rápido. Tras el colapso de Lehman Brothers en 2008, muchas empresas sostenibles esperaban que la desaceleración que sufría la actividad económica fuese temporal, por lo que se observó una tendencia a mantener el número de empleados. Actualmente, después de tres años de crisis, el ambiente empresarial se ha vuelto más incierto y el panorama económico sigue deteriorándose, lo que dificulta la conservación de empleos.

Además, los programas públicos de apoyo al empleo y a los ingresos, que a principios de la crisis mundial habían demostrado ser muy efectivos amortiguando la pérdida de puestos de trabajo, podrían ser reducidos drásticamente debido a las medidas de austeridad fiscal que cada vez más países están adoptando. Por último, y más importante, mientras que en 2008-2009 se observaba un esfuerzo en coordinación de políticas, sobre todo entre los países del G20, hoy en día existe la evidencia de que cada país está actuando de manera aislada. Debido a las cuestiones de competitividad que este fenómeno genera, las políticas se están volviendo más restrictivas, lo cual podría tener consecuencias negativas sobre las medidas de conservación de empleos.

Según los últimos indicadores, la desaceleración del empleo ha empezado ya a materializarse. Esto es evidente en dos tercios de las economías avanzadas y en la mitad de los países emergentes y en vías de desarrollo para los que existen datos recientes disponibles. Un claro ejemplo de ello es el caso de España, donde la tasa de paro se ha incrementado en 1,4 puntos porcentuales en el tercer trimestre de 2011, con respecto al mismo trimestre del año anterior, y el número de desempleados se sitúa cerca de los 5 millones. Al mismo tiempo, los jóvenes siguen incorporándose al mercado laboral. Como consecuencia, durante los próximos dos años será necesario crear alrededor de 80 millones de nuevos puestos de trabajo, 27 en las economías avanzadas y el resto en los países emergentes y en vías de desarrollo, para restablecer las tasas de empleo existentes antes de la crisis (Cuadro 1). Sin embargo, dada la reciente desaceleración de la economía, es probable que tan sólo la mitad de estos empleos puedan ser creados; por lo cual se estima que los niveles de empleo en las economías avanzadas no volverán a la situación registrada antes de la crisis hasta el 2016, es decir, un año más tarde de lo previsto por el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010* (IILS, 2010).

CUADRO 1. Escasez estimada de empleos en 2012-2013

Región	Número de empleos que se necesitan durante los próximos dos años para alcanzar la tasa de empleo de 2007 (millones)	Proyecciones de creación de empleo en 2012-2013 (millones)	Escasez de puestos de trabajo (millones)
Economías avanzadas	27,2	2,5	-24,7
Economías emergentes y en vías de desarrollo	52,8	37,7	-15,1
Mundo	80,0	40,1	-39,9

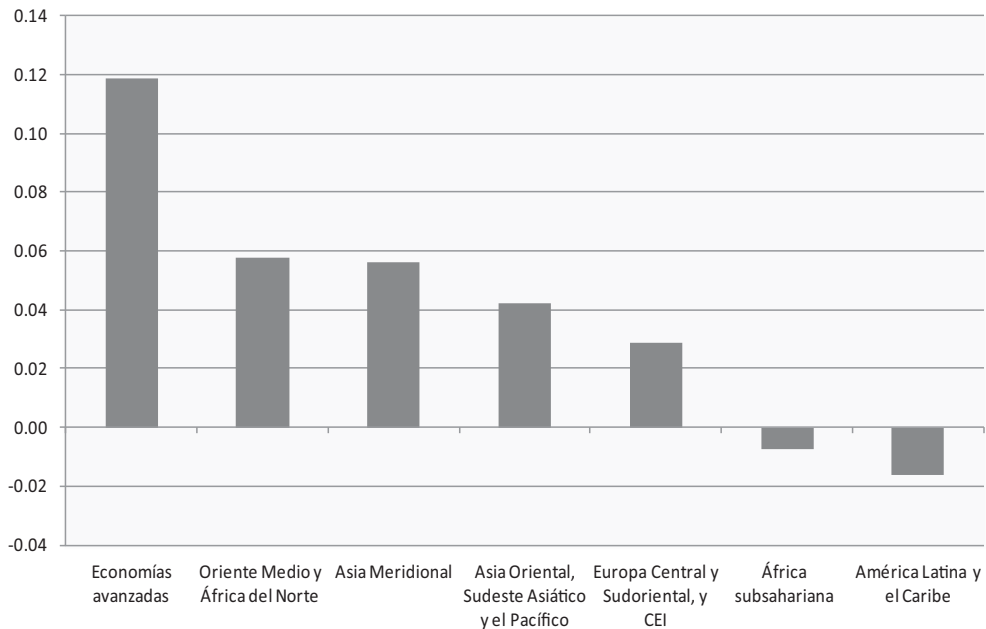
Nota: El empleo y la población en edad de trabajar se refieren a las personas de 15 años de edad o más. La tercera columna resulta de la diferencia entre la segunda y la primera.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en Laborsta y KILM.

Dada la lenta recuperación, el descontento social se ha vuelto más generalizado, de acuerdo con el estudio realizado para efectos del *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011* (IILS, 2011b). En el 40 por ciento de los 119 países para los cuales se pudieron realizar estimaciones, el descontento social ha registrado un marcado incremento desde 2010 (Gráfico 1). De manera similar, el porcentaje de personas que afirman que sus condiciones de vida han empeorado ha aumentado en el 58 por ciento de los países. Además, la confianza en la capacidad de los gobiernos nacionales para enfrentar la lenta recuperación se ha debilitado en la mitad de los países analizados.

Según el Informe, el creciente descontento social está relacionado con la evolución del empleo y la percepción de que el peso de la crisis no se está repartiendo de manera equitativa. El descontento social ha crecido en las economías avanzadas, en el Medio Oriente, en el norte de África y, en menor medida, en Asia. Por el contrario, el descontento se ha estabilizado en el África subsahariana y ha disminuido en América Latina.

El deterioro del panorama laboral y social está afectando al crecimiento económico. En el caso de las economías avanzadas, el consumo de los hogares, uno de los principales motores del crecimiento, se ve directamente afectado por las pesimistas perspectivas que tienen los trabajadores acerca de su futuro laboral y salarial

GRÁFICO 1. *Cambio en el riesgo de descontento social en 119 países entre 2006 y 2010*

Nota: Un valor positivo refleja un mayor riesgo de descontento social.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en Gallup World Poll Data, 2011.

(Cuadro 2). Así, en España, el 77 por ciento de la población se muestra insatisfecho con la disponibilidad de buenas oportunidades de empleo y, según indicadores para Estados Unidos y varios países europeos, la mayoría de los trabajadores cree que los salarios se estancarán o incluso caerán. La incertidumbre acerca del comportamiento de la demanda, junto con el continuo debilitamiento del sistema financiero de las economías avanzadas, están provocando una disminución de la inversión en todos los países, incluidos los países emergentes y en vías de desarrollo, donde las exportaciones son el principal motor del crecimiento y de la creación de empleo.

En resumen, se trata de un círculo vicioso en el cual el debilitamiento de la economía tiene repercusiones sobre el empleo y la sociedad, lo que afecta a la inversión real y al consumo, y este proceso, a su vez, debilita aún más a la economía, dando paso a una espiral negativa.

CUADRO 2. *Insatisfacción con la disponibilidad de empleo de calidad en 119 países en el 2010*

Asia Oriental, Sudeste Asiático y el Pacífico	44%
China	59%
Indonesia	56%
Tailandia	22%
Vietnam	34%
Economías Avanzadas	55%
Australia	34%
Alemania	53%
Canadá	39%
España	77%
Estados Unidos	61%
Francia	56%
Grecia	82%
Irlanda	80%
Italia	71%
Japón	46%
Reino Unido	57%
República de Corea	48%
América Latina y el Caribe	55%
Argentina	47%
Brasil	49%
México	61%
Oriente Medio y África del Norte	59%
Arabia Saudí	39%
Egipto	88%
Líbano	78%
Turquía	62%
Asia Meridional	63%
India	61%
Europa Central y Sudoriental, y CEI	71%
Federación de Rusia	59%
Hungría	81%
Lituania	83%
Polonia	61%
África subsahariana	79%
Ghana	85%
Sudáfrica	84%
Senegal	91%

Nota: La pregunta realizada fue: ¿Está usted satisfecho o insatisfecho con la disponibilidad de buenas oportunidades de trabajo en la ciudad o área en la que usted vive? El cuadro recoge el porcentaje de individuos que respondieron «insatisfecho» en 119 países e indica los resultados para varios países.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en Gallup World Poll Data, 2011.

II. RESPONDER A LA NUEVA DESACELERACIÓN SITUANDO LOS MERCADOS AL SERVICIO DEL EMPLEO

Las tendencias recientes muestran que no se le ha puesto la suficiente atención al potencial que los empleos podrían tener para impulsar la recuperación. Por el contrario, los países se han orientado principalmente a tranquilizar a los mercados financieros. Esto es particularmente cierto en el caso de las economías avanzadas, donde el debate se ha enfocado sobre todo en la austeridad fiscal y en cómo ayudar a los bancos, dejando de lado la posibilidad de una necesaria reforma de las prácticas bancarias que provocaron la crisis y olvidando transmitir una visión sobre cómo podría recuperarse la economía real. En algunos casos, este hecho se ha acompañado de medidas que son percibidas como una amenaza a la protección social y a los derechos de los trabajadores. En definitiva, toda esta situación no estimula el crecimiento ni la creación de empleo.

Al mismo tiempo, la regulación del sistema financiero (epicentro de la crisis mundial) sigue siendo inadecuada. En las economías avanzadas, el sector financiero no cumple con su papel de intermediario, es decir, proveer crédito a la economía real. Además, por otro lado, las economías emergentes se han visto afectadas por la entrada masiva de flujos de capital volátiles.

En la práctica, todo esto implica que el empleo ha sido relegado a un segundo plano frente a los objetivos financieros. Es sorprendente observar que, mientras la gran mayoría de los países cuentan actualmente con planes de consolidación fiscal, Estados Unidos es la única economía avanzada que ha anunciado un plan nacional de generación de empleos. En todos los otros países, las políticas de empleo pasan a menudo por un escrutinio fiscal.

Un cambio de enfoque es una necesidad urgente, debido a que la oportunidad para impulsar la creación de empleos y la generación de ingresos se está agotando, puesto que la exclusión del mercado de trabajo se está instalando y el descontento social va en aumento. No obstante, existen una serie de medidas que permitirían reconducir la actual situación.

1. Garantizar el vínculo entre salarios y productividad, empezando por los países con superávit

Es tiempo de reconsiderar el uso de las políticas de «moderación salarial». Durante los últimos veinte años, la mayoría de los países han registrado una caída en

la parte del ingreso destinada al factor trabajo, lo que significa que los ingresos reales de los asalariados y de los trabajadores por cuenta propia se han incrementado, en media, menos de lo que hubieran podido aumentar tomando en cuenta el crecimiento de la productividad. Por ejemplo, en el caso español, la parte del ingreso destinada al factor trabajo disminuyó en 3,8 puntos porcentuales entre 2000 y 2008, mientras que la destinada al factor capital aumentó en 0.2 puntos porcentuales. Además, la moderación salarial y el mayor peso del factor capital no han generado una mayor inversión real, sino todo lo contrario. Entre 2000 y 2009, más del 83 por ciento de los países registraron un incremento de la parte que representa el excedente bruto de explotación en el PIB; sin embargo, estos beneficios se destinaron cada vez más a pagar dividendos en lugar de a inversión. Por otro lado, tampoco existe evidencia clara de que la moderación salarial haya impulsado la creación de empleo.

De hecho, la moderación salarial ha contribuido a acentuar los desequilibrios globales, lo cual, unido a las ineficiencias del sistema financiero, dio lugar a la crisis y la sigue perpetuando (Torres, 2010; Stiglitz, 2009). En las economías avanzadas, el estancamiento de los salarios ha generado un espacio idóneo para que el crecimiento sea impulsado por la deuda, lo cual constituye una situación claramente insostenible. En lo que respecta a algunas economías emergentes y en vías de desarrollo, la moderación salarial era parte integral de las estrategias de crecimiento basadas en la exportación hacia economías avanzadas; estrategias que son igualmente insostenibles.

Si se asegura un vínculo más fuerte entre los salarios y la productividad, se atendería a la escasez mundial de la demanda. Además, un enfoque equilibrado como éste reduciría la presión que recae sobre los gobiernos con restricciones presupuestarias para que estimulen la economía. En muchos países existen tales niveles de rentabilidad que si se permite que los salarios y la productividad crezcan de manera paralela, también se estaría apoyando a la inversión.

Evidentemente, las medidas propuestas deberán ser adaptadas a las circunstancias de cada país y solo podrán ser alcanzadas a través del diálogo social, de instrumentos de salario mínimo bien diseñados, de la negociación colectiva y de renovados esfuerzos para promover los principales estándares laborales. Las economías con superávit como China, Alemania, Japón y la Federación Rusa cuentan con una sólida posición de competitividad, lo cual les da más posibilidades de aplicar medidas como éstas. En estos países con superávit, alcanzar una evolución más equilibrada de los ingresos sería positivo para sus economías y, al mismo tiempo, favorecería la recuperación de otros países deficitarios, sobre todo de aquellos que

se encuentran en la zona euro y que no pueden aplicar una devaluación monetaria para recuperar la competitividad que han perdido.

2. Impulsar la inversión real, especialmente mediante una reforma financiera

La recuperación del empleo no tendrá lugar hasta que no se vuelvan a conceder créditos a las pequeñas empresas que tienen solidez financiera. En la UE, el porcentaje neto de bancos que han hecho más estrictas sus condiciones de préstamo ha aumentado a lo largo de 2011. Cuando se preguntó a las empresas de la UE cuál fue el problema más apremiante que tuvieron que afrontar entre septiembre de 2010 y febrero de 2011, un quinto de estas empresas hicieron referencia a la falta de acceso adecuado a la financiación. No obstante, España fue el país donde un mayor porcentaje de empresas situaron la falta de financiación como su principal problema (25 por ciento). El apoyo a las pequeñas empresas podría realizarse con medidas como garantías crediticias, establecer mediadores que revisen las solicitudes de crédito denegadas a las pequeñas empresas y proveer directamente con liquidez a los bancos para que éstos financien, a su vez, las operaciones de las pequeñas empresas. Un conjunto de instrumentos que ya existen en países como Brasil y Alemania.

En los países en vías de desarrollo, incrementar la inversión en las áreas rurales y agrícolas podría generar muchos beneficios. Para ello hace falta inversión pública, pero también es necesario atajar la especulación que recae sobre las mercancías alimentarias y así reducir la volatilidad de los precios de los alimentos. Entre 2006 y 2010, esta volatilidad fue de casi el doble comparada con la registrada durante los cinco años anteriores. Como consecuencia, los productores consideran que cualquier incremento registrado en los ingresos agrícolas es temporal, especialmente en el caso de aquellos aumentos más pequeños. Ello reduce el horizonte que hace falta para invertir las ganancias derivadas de los ingresos agrícolas, lo cual perpetúa la escasez de alimentos y reduce las oportunidades de generar trabajo decente.

3. Mantener o consolidar los programas a favor del empleo financiándolos con una base imponible amplia

Ningún país puede desarrollarse en circunstancias en las que su deuda y su déficit públicos aumentan de manera desmedida. Sin embargo, los esfuerzos que se han hecho para reducir la deuda y el déficit público se han enfocado de manera des-

proporcionada y contraproducente en los programas del mercado de trabajo y en las medidas sociales. En efecto, antes de hacer recortes en estos ámbitos se deben evaluar meticulosamente los efectos directos e indirectos que puedan provocar. Por ejemplo, realizar recortes en los programas de apoyo a la renta probablemente generará una reducción de costes a corto plazo, pero también podría dar paso a un aumento de la pobreza y a una disminución del consumo, lo cual tendría efectos a largo plazo sobre el potencial de crecimiento y el bienestar de los individuos.

Un enfoque que favorezca el empleo y que se centre en medidas eficientes en términos de costes puede servir para evitar un mayor deterioro del empleo. Los programas que favorecen el empleo y que son diseñados meticulosamente impulsan la demanda, al mismo tiempo que promueven un regreso más rápido a las condiciones del mercado de trabajo que existían antes de la crisis. Brindar apoyo en las primeras etapas de la crisis es positivo, ya que reduce el riesgo de exclusión del mercado de trabajo y genera ganancias en la productividad. Los efectos positivos derivados de una relación activa entre la demanda y la oferta de trabajo compensan cualquier efecto negativo que resulte de la exclusión del sector privado. De este modo, un incremento del gasto en políticas activas del mercado de trabajo en solo medio punto porcentual del PIB, producirá un aumento en el empleo de entre un 0,2 y un 1,2 por ciento a medio plazo, dependiendo del país. Aunque estas estimaciones proporcionan solamente órdenes de magnitud, subrayan que el gasto en programas de apoyo al empleo, estando bien diseñados, es consistente con los objetivos fiscales a medio plazo.

Además, estos programas de apoyo al empleo no son costosos para el erario público y, no obstante, si llegaran a serlo, es posible encontrar nuevos recursos. En este sentido, el *Informe sobre el mercado en el mundo 2011* (IILS, 2011b) resalta que existe una gran necesidad de que la base imponible se amplíe, particularmente en lo referente a la imposición sobre la propiedad y sobre ciertas transacciones financieras. Estas medidas mejorarían la eficiencia económica y ayudarían a repartir el peso del ajuste de manera más equitativa, lo cual contribuiría a calmar las tensiones sociales. Sin embargo, ya que la recuperación tiene una naturaleza heterogénea, es necesario que se aplique un enfoque que sea acorde a las circunstancias específicas de cada país.

4. Situar el empleo como prioridad de la agenda internacional

Lograr que los mercados se pongan al servicio del empleo es ante todo una responsabilidad de los gobiernos nacionales. A su disposición se encuentra un amplio aba-

nico de medidas inspiradas en el *Pacto mundial para el empleo de la OIT* (ILO, 2009). Estas medidas van desde programas de protección social que favorecen el empleo, hasta regulaciones de salarios mínimos y empleo bien diseñadas, pasando por el diálogo social productivo. Para que se movilicen tales recursos es necesario que se establezca un marco macroeconómico y financiero que favorezca al empleo. Este tema debe ser tratado con particular urgencia en la zona euro, debido a que es en esta área donde se registran las señales más claras de debilitamiento del mercado laboral.

También es de vital importancia que exista una coordinación internacional en cuanto a las medidas. Esta tarea se ha vuelto cada vez más difícil debido a que cada país se encuentra en una posición cíclica diferente. No obstante, los resultados del *Informe sobre el mercado en el mundo 2011* (IILS, 2011b) sugieren que la recesión en una región afectará, tarde o temprano, a las perspectivas económicas y sociales en otras regiones. Y también a la inversa, es decir, la interrelación que existe entre las economías supone que, si los países actúan de manera coordinada, los efectos favorables sobre el empleo se amplificarán. Sobre este punto, el G20 debe asumir el liderazgo para que el empleo, junto con las cuestiones fiscales y financieras, siga siendo una prioridad global. En esto también el factor tiempo es primordial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales) (2010): *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010: ¿De una crisis a la siguiente?* Ginebra.
- (2011a): *Estudios sobre el crecimiento con equidad: España*. Ginebra.
- (2011b): *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011: Los mercados al servicio del empleo*. Ginebra.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009): *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*. Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunion, Ginebra, 19 de junio de 2009. Ginebra.
- STIGLITZ, J. (2009): «The global crisis, social protection and jobs», en *International Labour Review*, Vol. 148, N.º 1-2, pp.1-13.
- TORRES, R. (2010): «Incomplete crisis responses: socio-economic costs and policy implications», en *International Labour Review*, Vol. 149, N.º 2, pp. 227-237.

Francisco Rodríguez

De la crisis financiera a la crisis de la deuda
pública: ¿qué modelo de gobernanza
económica europea?



Paisaje con ruinas antiguas. J. P. Villaamil. Museo del Prado.

La crisis de la deuda soberana europea ha evidenciado la fragilidad e incongruencia del entramado económico europeo.

Los mercados desconfían de las políticas europeas y exigen mayores primas de riesgo, lo que agudiza la crisis de la deuda pública y las incertidumbres sobre la estabilidad del sistema financiero.

Por lo que respecta a la zona euro, sólo cabe una alternativa real a la ruptura de la moneda única: reforzarla con una política fiscal europea que esté respaldada por un rápido progreso hacia la emisión de los eurobonos. Salir del actual modelo regresivo de gobernanza económica y tender hacia un modelo socialmente más solidario y equilibrado depende, en última instancia, del modelo de integración política que se acabe imponiendo en Europa.

INTRODUCCIÓN

LA mal llamada crisis griega ha evidenciado, como analizó Minsky, que la inestabilidad financiera es intrínseca al actual sistema y ha cuestionado la credibilidad de la zona euro. En realidad, la crisis financiera ha desembocado en una profunda crisis económica y, como señalan Rogoff y Reinhart¹, toda crisis financiera tiende mediante rescate directo, acciones discrecionales y el juego de los estabilizadores a desbocar los déficits y la deuda pública. La crisis actual no es una excepción: ha llevado los déficits y las deudas públicas a niveles que están dejando maniatados a unos gobiernos que han tenido que rescatar a la economía de los efectos derivados de la vorágine del sistema financiero. La crisis de Lehman Brothers abrió las puertas a una crisis sistémica. Los titubeos europeos en la gestión de la crisis de la deuda debilitan los frágiles cimientos financieros europeos y cuestionan la recuperación del área euro, lo que acaba afectando al conjunto de la economía mundial.

La crisis de la deuda, provocada por la acción concertada de unos mercados financieros mundiales que no han sido disciplinados por los poderes públicos tras la crisis financiera, cuestiona la pervivencia del euro, bóveda del proceso de integración. Producto de la inoperancia de los poderes públicos, los mercados financieros se han convertido en un verdadero gobierno mundial en la sombra y han impuesto a los gobiernos la adopción de unas duras medidas de austeridad y de regresión social. Esta crisis de la deuda ha evidenciado la incapacidad de la Unión Monetaria Europea (UME) para sortear coordinada y solidariamente una situación de crisis, al carecer de los instrumentos necesarios de gobernanza económica.

La probabilidad de implosión de la zona euro, que parecía tener escaso recorrido debido a sus elevados costes, se incrementa según se recrudece la crisis económica y se evidencia la ausencia de una visión europea. Sin embargo esa opción resultaría destructiva. Los países con elevado déficit no pueden salir del euro. Si bien ello fa-

¹ Rogoff, Kenneth; Reinhart, Carmen: *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2011, págs. 196-197.

vorecería una devaluación, provocaría también una fuerte subida de sus tipos de interés. Los mercados manifestarían una mayor reticencia a financiarlos y las economías que optasen por colocarse fuera del euro se verían imposibilitadas para emprender unas políticas fiscales más expansivas. Como apuntan Artus y Pastré:

«El “pasajero clandestino” tiene que estar a bordo. Los países con fuerte déficit público están menos penalizados por sus déficits cuando se mantienen en una Unión Monetaria. En efecto, los inversores no individualizan completamente a estos países respecto de los demás y además se convencen de que si fuese necesario se produciría una monetización de la deuda. Por otra parte, no existe un riesgo del tipo de cambio»².

En cuanto a Alemania, no puede renunciar a una moneda única que le ha proporcionado tantos beneficios. De ahí que la crisis de la deuda pública obligue a los Estados a definir una gobernanza económica del euro.

1. CRISIS, ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y ESTADO DEL BIENESTAR

El estallido de la crisis financiera a finales de 2007 y la posterior crisis económica evidenciaron los límites de una mundialización dominada por las finanzas y con déficit de gobernanza a escala global. No puede permanecer sin regulación internacional un sistema financiero que, aunque relativamente fraccionado a nivel monetario, se halla cada vez más integrado. De ahí que se intensifiquen los riesgos de una crisis sistémica. No hay peor mundialización que aquella que transcurre sin reglas y sin instituciones de ámbito equivalente al de las transacciones comerciales, financieras y económicas.

La crisis iba a estar localizada e iba a adquirir mayor virulencia en las economías centrales del capitalismo. De hecho, las dinámicas de salida de la misma van a ser diferentes para las economías desarrolladas y las que están en proceso sostenido de desarrollo. Las economías emergentes, muchas de las cuales están expuestas a un riesgo de recalentamiento y tienen que mantener elevados tipos de interés reales y controles a las entradas de capital (Brasil) o incrementar los coeficientes de reservas obligatorias y los tipos de interés (China), están experimentando una fuerte recuperación. Por el contrario, las economías desarrolladas, cuya caída pronunciada en 2009 sólo se ha podido atenuar mediante un pesado endeudamiento público, viven una recuperación lenta y titubeante. La zona euro se configura, junto con

² Artus, Patrick; Pastré, Olivier: *Sorties de crise*, Perrin, Paris, 2009, p. 176.

Japón, como la de crecimiento más débil a nivel mundial y con una tasa de paro estancada en torno al 10%, por lo menos hasta 2012.

La crisis mundial ha obligado a todos los gobiernos, con independencia de sus preferencias ideológicas, a buscar respuestas keynesianas a la misma. Al ser considerada *la estabilidad financiera como un bien público*, los responsables de la política económica (gobiernos y bancos centrales) tienen que volcar todos sus esfuerzos en evitar que se produzca una crisis sistémica. Cuando el todavía Presidente del BCE, Jean-Claude Trichet, criticaba en julio de 2011 que Europa no hubiese sido más estricta con el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento (PEC), obviaba que los niveles alcanzados por el déficit y la deuda en los países centrales del capitalismo eran producto de la crisis económica y del propio rescate del sistema financiero.

Esta crisis financiera, situación anómala en los países desarrollados desde la década de los ochenta, ha inducido una gran reactividad de los poderes públicos. Los Estados han tenido que rescatar muchas instituciones financieras y han tenido que participar de su recapitalización. Se han erigido en únicos garantes de los sistemas bancarios nacionales. Luego, los gobiernos han acudido a medidas realmente excepcionales para estimular una demanda que se apoyaba anteriormente en el endeudamiento generalizado de los agentes privados. Han contribuido mediante sus rebajas de la presión fiscal y gasto público a suavizar la intensidad de la recesión en un entorno de paro masivo y de caída de la inversión. Además, el juego de los estabilizadores automáticos ha profundizado de forma radical en los déficits públicos y en la necesidad de endeudamiento de las administraciones públicas. El deterioro de los déficits y de las ratios de endeudamiento no sólo no ha causado la crisis sino que deriva de las necesidades de regulación macroeconómica en esta fase muy contractiva del ciclo económico. La crisis ha suscitado la necesidad de un mayor intervencionismo público al que algunos autores, como Stiglitz, concedían erróneamente un carácter de perdurabilidad:

«El gobierno tiene un papel importante que jugar. La revolución de Reagan y Thatcher denigró ese papel. El intento equivocado de reducir el papel del Estado ha dado como resultado una intervención del gobierno como nadie había previsto ni siquiera durante el New-Deal. Ahora tendremos que reconstruir una sociedad donde el papel del mercado y el papel del Estado estén más equilibrados. Un mayor equilibrio puede llevarnos a una economía más eficiente y más estable»³.

³ Stiglitz, Joseph: *Caída libre*, Taurus, Madrid, 2010, p. 230.

Surgía el interrogante de si las varias terapias de inspiración keynesiana eran meramente transitorias y un «mal necesario» para retornar al *status quo*, o se antojaban duraderas y auguraban un retorno del Estado como fuerza principal de regulación de la economía y de mantenimiento del acervo social. Ese dilema fue abordado de forma excesivamente optimista por Brender y Pisani:

«El futuro de la globalización financiera es ahora asunto de los Estados. Depositar las esperanzas en la transformación de las finanzas y de los financieros para ponerlos al servicio de la estabilidad financiera es un vano esfuerzo. Así como también resulta vana la idea de transformar el capitalismo para ponerlo al servicio del progreso social. Desde hace casi dos siglos, el capitalismo ha podido servir de motor al progreso social porque algunos Estados se han organizado para obligarle a ir en esa dirección. Al levantar, cada uno a su manera, unas instituciones para regularlo y unas leyes para enmarcarlo, llevando a cabo unas políticas para reglar el ritmo de su actividad, los Estados han logrado, en cierta medida por lo menos, domesticar la fuerza que representa. No puede ser diferente para las finanzas, corazón mismo del capitalismo... Colocar a la globalización financiera al servicio del desarrollo económico pasa menos por una reforma de las finanzas o del capitalismo que por una redefinición del papel del Estado en el propio funcionamiento de las finanzas... ¡y del capitalismo!»⁴.

A partir de 2010, los gobiernos europeos retornan a la ortodoxia monetarista y abogan por recortar drásticamente los niveles de déficit y de deuda mediante una *merma de los gastos públicos*. Tras convencerse de que lo peor de la crisis había pasado inician una cruzada ideológica contra el nuevo intervencionismo público, lo que dará alas a los mercados. Tienden a considerar nuevamente que las intervenciones públicas han pasado a ser desestabilizadoras (potencial efecto *crowding-out*⁵; resurgir del teorema de la equivalencia ricardiana según el cual el incremento del déficit augura impuestos superiores a corto plazo y provoca un ahorro superior para hacer frente a la futura carga fiscal). Esta crisis de la deuda pública europea, que no cesa de rebotar y expandirse, es la más severa, larga y compleja jamás vivida por la Unión Europea. La envergadura alcanzada por la crisis ahonda en la inestabilidad financiera al debilitar aún más el balance de las instituciones financieras de las economías avanzadas, balances que no se han repuesto todavía del desplome del valor de los activos inmobiliarios y de los propios efectos negativos para los activos bancarios que derivan de la

⁴ Brender, Anton; Pisani, Florence: *La crise de la finance globalisée*, La Découverte, Paris, 2009, págs. 120-121.

⁵ El efecto *crowding-out* se refiere a la situación en que las elevadas necesidades de financiación del sector público dificultan las posibilidades de financiación del sector privado. Pero el efecto desplazamiento sólo juega cuando existe una fuerte demanda de inversión privada respecto de la tasa de ahorro, no así cuando hay déficit de demanda y contracción marcada de la inversión privada.

recesión y del deterioro del empleo. Caso de «*default*» parcial de estas economías y de derrumbe del área euro, el seísmo financiero internacional haría pequeña la quiebra de Lehman Brothers.

Sin embargo, y España es reflejo de ello, los problemas de muchas economías periféricas europeas provienen más de su abultada deuda privada que de la pública. De hecho, la deuda pública actúa como cortina de humo en muchas economías que han de limpiar sus abultadas deudas privadas impidiendo que devengan unas impracticables deudas públicas. El problema más grave, e Irlanda es fiel exponente de ello, es cuando la deuda privada de unos bancos sobredimensionados y expuestos a activos tóxicos tiene que ser garantizada por el poder público. Así, Mafféi y Forget apuntan en referencia a la deuda pública española que:

«La principal dificultad a la que va a tener que enfrentarse la economía española en un futuro próximo no reside tanto en la financiación de su deuda pública como en la movilización de medios considerables para recapitalizar sectores enteros de su sistema bancario, que ha pasado a ser propietario de un inmenso patrimonio inmobiliario que no se corresponde con ninguna demanda solvente»⁶.

Los mercados financieros y los gobiernos han acordado responder al sobreendeudamiento del sector privado exigiendo una austeridad extrema al sector público, que surte efectos económicos y sociales adversos *a corto plazo*. De hecho, el fracaso de los planes de rescate pone al descubierto las incongruencias de las políticas de ajuste impuestas a los Estados intervenidos o en el punto de mira de los mercados financieros. Si bien el saneamiento de las finanzas públicas resulta ineludible *a más largo plazo* —aunque sólo sea para devolverle su margen de maniobra a la política presupuestaria para encarar coyunturas adversas— actúa a corto plazo como un factor recesivo en los países menos competitivos y les acerca aún más a la insolvencia financiera. Tanto más cuanto que, pese a las sucesivas reformas del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y duros recortes sociales y laborales, las primas de riesgo se han colocado en niveles históricamente elevados. Estos planteamientos ideologizados obvian que la gestión de las finanzas públicas no es asimilable a la de los particulares al tener que ser contracíclica, lección que no deberían olvidar aquellos que pretenden constitucionalizar reglas más o menos estrictas de equilibrio presupuestario:

⁶ Mafféi, Benoît; Forget, Jack: *L'Europe survivra-t-elle à la mondialisation?*, Economica, Paris, 2011, p. 78.

«La única estrategia posible de salida de crisis pasa por que los bancos centrales mantengan bajos sus tipos de interés y que los gobiernos mantengan sus déficits tanto tiempo como sea necesario para apoyar la actividad. Si la demanda privada aumenta de forma sostenida en los años venideros, tendrán que ser reducidos los déficits (lo cual se logrará en gran parte de forma automática). Si la demanda privada se estanca, es decir, si las empresas se niegan a endeudarse y los hogares desean ahorrar, entonces tendrán que mantenerse los déficits y tendrá que aceptarse un cierto aumento de las deudas públicas. Resulta absurdo proyectar unos déficits y unas deudas públicas independientemente de cómo evoluciona la demanda privada y quejarse del nivel excesivo de las deudas públicas. No existe ninguna prueba presente de que la deuda pública resultará excesiva mañana»⁷.

Sin embargo, aunque el fracaso de los planes de rescate demuestre que fue un error adelantar la consolidación presupuestaria generalizada al año 2010, los mercados han impuesto a los gobiernos unos programas de recortes de los pilares centrales que sustentaban el Estado de bienestar. Éste ya venía siendo objeto de críticas más o menos virulentas desde los años ochenta, cuando las políticas sociales pasan a ser percibidas como un lastre para la competitividad, momento en el que se radicalizan los programas políticos de desregulación de los diversos mercados. Las políticas de ajuste social regresivo trascienden la mera contención del gasto público para recortar el déficit. *Forman parte de una lógica económica competitiva previa al estallido de la propia crisis*. Así, por ejemplo, para Ignacio Sotelo no cabe duda posible:

«El éxito que ha tenido el concepto de globalización tiene que ver con los altos contenidos ideológicos al servicio de una sola causa: justificar el desmontaje del Estado del bienestar y reducir al mínimo el Estado social»⁸.

Sin embargo, son factibles otras políticas de redistribución que garantizan un mejor crecimiento, dotan de estabilidad al Estado de bienestar y alejan el riesgo de insolvencia:

«Para que se restablezca el consumo estadounidense total sobre una base sostenible, tendría que haber una gran redistribución de ingresos, desde las clases altas que pueden permitirse ahorrar hacia las clases bajas que gastan hasta el último centavo que reciben. Unos impuestos más progresivos no sólo lo lograría, sino que también ayudaría a estabilizar la economía. Si el gobierno sube los impuestos de los estadounidenses de elevados ingresos para financiar una expansión del gasto público, sobre todo en inversión, la economía se expandirá (eso se denomina un “multiplicador de presupuesto equilibrado”)»⁹.

⁷ Mathieu, Catherine, Sterdyniak, Henri: «Finances publiques, sortie de crise...», *Revue de l'OFCE*, n.º 116, Paris, Presses de Sciences Po, 1^{er} trimestre 2011, p. 36.

⁸ Sotelo, Ignacio: *El Estado Social*, Trotta, Madrid, 2010, p. 310.

⁹ Stiglitz, Joseph: *Caída libre*, Taurus, Madrid, 2010, p.111.

2. CRISIS Y CUESTIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA Y ECONÓMICA

Los mercados financieros, que no han sido disciplinados por los gobiernos tras la crisis financiera, se han erigido en un verdadero gobierno económico mundial en la sombra y han impuesto a los gobiernos, que han de complacer a los mercados para no verse cerrar las puertas de acceso a la refinanciación, un cambio brusco y radical en la orientación de sus políticas económicas de gestión de la crisis. Cómo no preocuparse por tal perspectiva cuando queda claro que:

«no existe saludo más allá del endeudamiento público. Es conocido por todos que para sobrevivir en la actualidad hay que poder seguir endeudándose en el mercado internacional de los capitales...No caben pues contemplaciones. Hay que tranquilizar a los mercados que son los actuales dueños del juego... Al mostrarse incapaces de disciplinar los mercados financieros, éstos, aún más potentes ahora tras la crisis, han llevado a esta capitulación de las autoridades públicas. En lugar de reformar realmente los mercados, son las políticas económicas de estímulo que han de batir en retirada de forma vergonzosa»¹⁰.

Al pasar de un modelo de desarrollo nacional impulsado y regulado por el Estado a un modelo estructurado a escala mundial en torno al poder del capital financiero, se ha producido un debilitamiento de los controles políticos y sociales de la economía, que pasa a estar sujeta a crisis e inestabilidades más frecuentes. Keynes ya aludió al nihilismo de los mercados de capitales cuando apuntó que, privados de regulación, «convierten el empleo y el bienestar en un simple efecto secundario de la actividad de un casino». *Las incertidumbres crecientes en torno al crecimiento económico no provienen del excesivo intervencionismo estatal sino de su insuficiencia*. Como apuntan Aglietta y Rigot, las finanzas ya no están al servicio de la economía real sino que se han autonomizado y actúan como un factor de desequilibrio permanente¹¹. Un sistema financiero salvado en muchos países de su propia vorágine por la acción pública ha vuelto a poner ahora en tela de juicio la credibilidad de un número creciente de Estados europeos. Éstos son reos de unas instituciones financieras apoyadas con fondos o garantías públicas. Es más, obtienen liquidez a bajo precio del BCE con la que presionan en los mercados. François Chesnais ya destacaba en 1997 la fuerza de los mercados financieros frente a los Estados, que les han dejado o ayudado a adquirir esa posición, debido a que detentan la mayor parte

¹⁰ Bourguinat, Henri; Briys, Éric: *Marchés de dupes. Pourquoi la crise se prolonge*, Maxima, Paris, 2010, pgs. 67-68.

¹¹ Aglietta, Michel; Rigot, Sandra: *Crise et renovation des finances*, Odile Jacob, Paris, 2009, p. 19.

de su deuda pública y tienen capacidad para someter los tipos de interés a largo plazo a grandes oscilaciones¹².

En febrero de 1996, Hans Tietmeyer, antiguo Presidente del Bundesbank, recalcó en Davos los límites de la autonomía nacional en materia de política económica y relativizó el papel de las instituciones democráticas respecto a las disciplinas que los mercados imponen a la acción pública:

«Los mercados financieros asumirán cada vez más en el futuro el papel de gendarmes de los poderes públicos y se producirán oscilaciones erráticas en caso de incertidumbre sobre las políticas gubernamentales. Los políticos han de comprender que se hallan bajo el control de los mercados financieros y no ya simplemente bajo el de los debates nacionales»¹³.

Esta idea sería profundizada por Luis Ángel Rojo, que justifica y «racionaliza» los motivos de la acción limitada de unos poderes políticos dotados de legitimidad democrática frente a las exigencias de los mercados financieros:

«Los mercados tienen capacidad para condicionar y modificar las políticas económicas nacionales, imponer ajustes cambiarios e incluso hacer saltar sistemas de cambios fijos, acentuar la volatilidad de los precios de los activos financieros, zaramear las economías generando o acentuando desequilibrios que pueden acabar conduciendo a inflaciones o recesiones, y difundir las tensiones de unos mercados a otros aumentando la probabilidad de que se generen riesgos sistémicos para los que el mundo no está bien preparado. Ha habido un desplazamiento de poder desde los gobiernos a los mercados cuya consecuencia es una pérdida de autonomía de las autoridades nacionales en la elaboración de la política económica»¹⁴.

El poder real se desplaza hacia unos mercados financieros que ejercen un control creciente sobre la acción de los gobiernos, sin que la recíproca sea cierta. Además, causantes de la crisis, se equivocan en la terapia impuesta a los gobiernos y fuerzan la adopción de unas medidas contraproducentes. La retirada rápida, intensa y generalizada de los impulsos públicos desemboca en una austeridad excesiva, más en un contexto de paro y de desapalancamiento financiero generalizado. Estas medidas resultan contraproducentes desde el punto de vista de la consolidación presupuestaria y estabilización de la ratio deuda/PIB. Así, la crisis de la deuda pública

¹² Chesnais, François: *La mondialisation du capital*, Syros, Paris, 1997, p. 57.

¹³ Citado por Lipietz, Alain: *La société en sablier*, La Découverte, Paris, 1996, p. 325.

¹⁴ Rojo, Luis Ángel: «Los mercados financieros internacionales. Reflexiones a propósito de las crisis financieras al inicio de la década de los noventa», in: *La fragilidad financiera del capitalismo*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, p. 23-24.

que se recrudece en 2011 señala que fue un error destinar el año 2010 a la consolidación presupuestaria en lugar de al crecimiento y al empleo.

Como apunta Xavier Timbau en un estudio colectivo:

«Resulta una paradoja extraña que nos entreguemos al juicio de los mercados financieros cuando aún seguimos inmersos en una crisis provocada por el más abultado error de juicio jamás cometido por los mercados financieros. ¿Cómo podemos aceptar someternos por anticipación al juego de unos actores financieros que deben su supervivencia a unos déficits que censuran en la actualidad?»¹⁵.

3. DEUDA, CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA GENERALIZADA Y CRECIMIENTO

En una UEM, la pérdida de autonomía de la política monetaria y cambiaria debería haber reforzado el papel estabilizador de la política presupuestaria. Sin embargo, desde Maastricht, y más aún tras el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), la construcción europea ha estado subordinada a una rigidez de actuación de la política presupuestaria en modo alguno justificada por la lógica económica que rige el funcionamiento de una unión monetaria. La constitucionalización de unas férreas reglas de disciplina presupuestaria no hace sino ahondar en dicho error.

Una mejor coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados, base de la *gobernanza económica*, requeriría considerar el saldo público de la zona euro y su nivel de endeudamiento global en lugar de pormenorizar por país. Pero al alcanzar de lleno la soberanía de los Estados naciones, resulta difícil determinar en qué cuantía la consolidación presupuestaria emprendida por los Estados más endeudados debería ser compensada por un mayor impulso en los países que gozan de gran margen de maniobra. Por lo tanto, la evolución de la deuda está condicionada por la diferencia entre el tipo de interés y la tasa de crecimiento de la economía, la cual se ve afectada por la propia restricción presupuestaria. Si bien no se puede salir de una crisis de la deuda con más deuda, tampoco es una buena opción apelar únicamente a los recortes del gasto público. El ritmo de la consolidación presupuestaria ha de ir acompasado al vigor de la recuperación. Sin crecimiento, el peso de las deudas, tanto *privadas* como públicas, deviene inasumible. El debate central no

¹⁵ Timbeau, Xavier (coord.): «Va-t-on sortir de la crise?», *Revue de l'OFCE*, Paris, Presses de Sciences Po, n.º 113, avril 2010, p. 98.

es si ajuste presupuestario o no, sino sobre el momento, su intensidad y la diferenciación de dicha política según los Estados miembros de la eurozona.

La lógica recesiva del ajuste presupuestario y el desfase entre un crecimiento económico negativo y unos tipos de interés relativamente elevados, que absorben más que los recursos desgajados por el esfuerzo de ajuste, abocan los planes de «rescate» (austeridad) al fracaso. De hecho, pese a las duras medidas adoptadas por los países receptores de la «ayuda», el coste de financiación de la deuda se ha disparado en los mercados secundarios. Descuentan una reestructuración o una quita como consecuencia de la crisis de crecimiento en los países «rescatados». Una política de recortes llevada a cabo de forma simultánea en economías tan interpenetradas como las europeas genera mayores problemas fiscales a los Estados de la UE. La contracción de los gastos en cada país frena su crecimiento y el de sus socios. De hecho, la crisis de la deuda pública es una expresión directa de las carencias estructurales de la UME y de la mala gestión de la crisis desde 2010. La política de austeridad generalizada y la persistencia de un paro masivo elevan las dudas en cuanto a la sostenibilidad de ciertas deudas soberanas:

«La restricción presupuestaria llevada a cabo para satisfacer tanto las exigencias de la Comisión Europea como las de los mercados financieros, va a ralentizar el crecimiento en los países que han evitado la quiebra y va a impedir la salida de la recesión en los países inmersos en unas dificultades que no pueden superar con sus únicas fuerzas. El impacto recesivo se verá amplificado por la simultaneidad de las políticas restrictivas. Sin crecimiento, los países afectados por los ataques de los mercados van a tener que apelar a mayores restricciones presupuestarias para mejorar sus finanzas públicas, lo que hará insostenible su situación»¹⁶.

Además, la consolidación no debería provenir simplemente de un recorte de los gastos, opción liberal, sino que requeriría una reforma fiscal que retornase al sistema una progresividad crecientemente mermada desde los años ochenta. El carácter regresivo adquirido por el sistema impositivo y el objetivo prioritario de recortar el gasto público endurecen inevitablemente, más allá de las tendencias demográficas, el debate en torno a la reforma del sistema público de pensiones. Asimismo, la consolidación presupuestaria contribuye tanto más a fragilizar la intensidad de la recuperación en las economías europeas cuanto que la política monetaria ha agotado sus márgenes de maniobra convencionales en términos de reducción de tipos de interés.

¹⁶ Antonin, Céline; Cochard, Marion; Le Bayon, Sabine... «Le syndrome du poisson rouge: perspectives 2011-2012 pour l'économie mondiale», *Revue de l'OFCE*, n.º 117, Presses de Sciences Po, Paris, avril 2011, p. 35.

Además, la restricción crediticia que deriva de las propias dificultades de recapitalización de las entidades financieras bloquea los canales tradicionales de transmisión de una política monetaria acomodaticia al sector privado.

En esta fase de crisis, los tipos de interés a largo plazo manifiestan cierta tendencia al alza pese a que los Bancos Centrales sigan manteniendo bajos los tipos a corto plazo. La historia abunda en ejemplos de ajustes presupuestarios de calado que han resultado exitosos pero se han producido en períodos de crecimiento más sostenido que el actual, han sido más dilatados en el tiempo, han ido acompañados por una rebaja de los tipos de interés y una depreciación del tipo de cambio. Dichas condiciones de acompañamiento no existen en los países débiles de la eurozona. De ahí que la salida de la crisis vaya a ser timorata, con ajustes deflacionistas trasladados al mercado de trabajo.

Las economías europeas, estando sujeta la economía estadounidense a menores restricciones debido a su hegemonía monetaria y financiera, se hallan confrontadas a un dilema de difícil resolución: proseguir con el apoyo a la actividad, aunque ello conlleve la posibilidad de un mayor deterioro de sus finanzas, o profundizar en una dura cura de austeridad que rompe los mecanismos de la recuperación y compromete la sostenibilidad financiera. Sin embargo, la urgencia concedida a la consolidación presupuestaria contribuye, como señalan Benassy-Quéré, Chevallier y Fortín¹⁷, a fragilizar la intensidad de la recuperación en la eurozona, sin que el mantenimiento de una política monetaria relativamente acomodaticia permita compensar esta austeridad presupuestaria.

De hecho, el crecimiento económico se ha esfumado en Francia y en Alemania en el II trimestre de 2011, lo que unido a la recesión griega y al cuasi estancamiento italiano y español ha agravado el nerviosismo de los mercados financieros. El abultado endeudamiento privado en la mayor parte de los países europeos desemboca en una reducción de la inversión, una subida del paro, un estancamiento de los salarios, un incremento del ahorro de precaución, etc. Resulta difícil salir de este círculo vicioso y el sector privado no tiene la fuerza suficiente en las economías con escasa capacidad exportadora como para compensar el ajuste draconiano de las finanzas públicas. Al contrario que en 2007, las armas que tienen los Estados para yugular la adversidad del ciclo son menores. Entonces, los tipos de interés estaban entre el 4% y el 5% (ahora casi cero), la economía aún crecía (ahora no), los déficits públicos eran moderados o existían excedentes y la deuda era mucho menor.

¹⁷ Benassy-Quéré, Agnès; Chevallier, Agnès; Fortín, Aurélien: «Une reprise à plusieurs vitesses», in: CEPII, *L'Économie mondiale 2011*, La Découverte, Paris, 2010.

Así, Robert Shiller entiende que la relación de causalidad es inversa a la planteada por los mercados y los gobiernos. La ratio deuda/PIB se deteriora en los países en crisis de crecimiento. Convendría relativizar las bondades de una baja ratio, ya que un exceso de austeridad fiscal sesga contra del crecimiento:

«El problema fundamental que enfrenta actualmente la mayor parte del mundo es que los inversores reaccionan exageradamente a las razones entre deuda y PIB porque temen que se cruce algún umbral mágico, y exigen programas de austeridad fiscal demasiado pronto. Piden a los gobiernos que disminuyan su gasto, mientras sus economías aún son vulnerables. Los hogares se asustan, así que también disminuyen sus gastos, y las empresas son disuadidas de financiar sus gastos de capital a través del crédito. La lección es simple: tenemos que preocuparnos menos por las razones y umbrales de deuda, y más por nuestra incapacidad para ver estos indicadores como las construcciones artificiales —y a menudo irrelevantes— que son»¹⁸.

Si bien la restricción del ajuste pesa más sobre algunas economías, las economías que aún pueden arbitrar entre ventajas de la consolidación presupuestaria y crecimiento no deberían basar su crecimiento únicamente en el estímulo de la competitividad de sus exportaciones, sino también en una recuperación de los componentes privados de la demanda agregada.

No hay motivo alguno para hacer del gasto público el único medio de acción gubernamental. Los países con mayor tasa de crecimiento pueden sostener un mayor coeficiente deuda/PIB. Así, la debilidad actual de la actividad exagera el grado de deterioro de las ratios de endeudamiento. Mafféi y Forget¹⁹ defienden también la oportunidad de una inflación relativamente alta para depreciar el valor de la deuda. Tendría que ir acompañada por unos tipos de interés bajos, lo que favorecería retornar al crecimiento y reabsorber parte del paro estructural. Pero la hipótesis de unos tipos de interés nominales bajos con inflación resulta poco factible en la eurozona. No resulta creíble que el BCE renuncie a su defensa acérrima de la estabilidad monetaria.

Si bien el ajuste es necesario, ya que los niveles de déficit y de deuda —*que derivan de la crisis financiera y económica*— plantean el tema de su sostenibilidad, el problema radica en el ritmo de reabsorción de los desequilibrios. El retorno a las reglas de gestión prudencial de las finanzas públicas hubiese requerido que se asentara previamente

¹⁸ Shiller, Robert J.: «Deuda y espejismos», *Expansión*, 23 de julio de 2011.

¹⁹ Mafféi, Benoît; Forget, Jack: *L'Europe survivra-t-elle à la mondialisation?*, Economica, Paris, 2011, págs. 181-182.

la recuperación económica. La mejor terapia contra el déficit y la acumulación de la deuda sigue siendo el crecimiento económico. Las dudas persistentes en torno a la continuidad del crecimiento hacen no sólo que no se logre el objetivo central de las duras políticas de ajuste, recortar las primas de riesgo crédito país, sino que la crisis de la deuda se esté extendiendo a un número creciente de Estados de la eurozona y se esté cuestionando la propia perdurabilidad del área del euro.

Pero cabe rehuir del espejismo de un keynesianismo infantil. La globalización limita el alcance expansivo de las políticas de estímulo, más aún si la economía es escasamente competitiva. Por el contrario, puede llevar los déficits públicos a niveles difícilmente asumibles y los acreedores nacionales e internacionales pueden encajear la prima de riesgo crédito país. Si el exceso de riqueza generado por el déficit público es inferior al coste financiero del endeudamiento, la deuda pública se incrementa. En mi opinión, los riesgos de un estímulo económico inducido por el gasto público no derivan sin embargo, vista la atonía económica, de un improbable efecto «*crowding-out*», sino que provienen del proceso de desapalancamiento financiero generalizado. Para Keynes es el gasto efectivo del dinero, no su creación, lo que produce un impulso económico. Los hogares tienden a primar el ahorro de precaución, más aún si el paro es masivo y están inmersos en un proceso de desendeudamiento. Las empresas, privadas del aliciente del mercado, son renuentes a incrementar sus inversiones aunque los tipos de interés estén bajos. La efectividad de la política monetaria disminuye aún más si se acentúan las tendencias deflacionistas, y más todavía si los bancos tienen que sanear su balance y dejan de trasladar a los sectores privados los impulsos de la política monetaria del Banco Central.

A este problema se viene a añadir el de las «fugas» vía importaciones, problema analizado por Keynes, si bien más intenso ahora debido a la liberalización generalizada del comercio, a la interpenetración creciente de las economías y a la nueva estructura del consumo en los países desarrollados. Ahora bien, el mercado nacional sigue siendo el mercado de referencia. Además, cerca del 70% de los intercambios de los miembros de la eurozona son intracomunitarios. Ello posibilita una *reactivación coordinada a nivel europeo*.

4. CRISIS DE LA DEUDA Y GOBERNANZA ECONÓMICA RESTRICTIVA Y ASIMÉTRICA

La crisis ha revelado que el euro necesita un instrumento *permanente* de solidaridad financiera intracomunitaria. Sin embargo, desde el PEC, concebido como

reacción a la herencia de las concepciones macroeconómicas de tipo keynesiano, fueron entronizadas unas reglas restrictivas a nivel macroeconómico aplicables a cada Estado miembro. Por contra, no fueron potenciados los instrumentos de una regulación macroeconómica de ámbito supranacional susceptible de encarar los shocks económicos adversos. Así, la pérdida de autonomía de la política monetaria no ha dado lugar a la creación de unos instrumentos de gobernanza económica, tanto más necesarios cuanto que las economías eran diferentes y la política monetaria única podía producir efectos divergentes en los diversos países. *De ahí que la lógica deflacionista del ajuste tienda a ser trasladada a los mercados de trabajo.*

La gestión de la crisis está configurando, no obstante, los elementos de una nueva gobernanza económica, si bien restrictiva y asimétrica. Dicha gobernanza es una necesidad al existir una solidaridad de hecho entre los países acreedores y deudores. No sólo éstos suelen constituir los mercados externos de los primeros, sino que los sistemas financieros de los países acreedores detentan gran parte de la deuda pública y privada de las economías periféricas cuya quiebra desestabilizaría las economías centrales y crearía graves problemas a sus sistemas financieros. Cualquier plan de rescate de los países es un plan de rescate de las instituciones financieras tenedoras de gran parte de la deuda soberana²⁰. El deterioro de sus balances hará que tendrán que asumir más provisiones y la liquidez disponible para el sistema económico será menor. Y, si la economía deja de crecer y se elevan los costes de financiación, se hundirán las valoraciones bursátiles. Los gobiernos temen esa fuerte depreciación de los activos, ya que una enorme parte de la deuda privada entra en riesgo si los valores cotizados caen en picado. Ello generaría un nuevo problema en el balance de las instituciones financieras y mermaría su capacidad para refinanciar la deuda privada y pública.

Tras muchas reticencias germanas, que han contribuido a que una crisis localizada en un Estado menor de la eurozona se trasladase al conjunto del área euro, la UE, que andaba a rebufo de los mercados, acordaba el 9 de mayo de 2010 poner en marcha un mecanismo transitorio de asistencia financiera destinado a «ayudar»

²⁰ Las tensiones en torno a las deudas soberanas fragilizan el balance de los bancos por tres canales:

- Deben provisionar las pérdidas potenciales cuando una agencia rebaja la nota del que emite el título.
- Al estar contabilizados los activos a su precio de mercado, la reducción del valor de los activos (corolario al incremento de los rendimientos exigidos) influye directamente sobre su balance.
- El deterioro de estos títulos les obliga a incrementar su nivel de recursos propios. Los ratios de solvencia refieren los fondos propios al activo de los bancos ponderado por el riesgo potencial de los activos.

a los países de la zona euro que tenían dificultades para hacer frente a sus compromisos financieros. Más allá de los debates técnicos en torno a la dotación efectiva y la utilización de los recursos para que el mecanismo no pierda la máxima calificación, fondos ampliados en la Cumbre Europea de marzo de 2011, lo relevante es que los países beneficiarios de la «ayuda», la cual se concedía a un tipo de interés entre el 5% y el 6% (el Eurogrupo reunido el 21 de julio de 2011 pretende bajarlos al 3,5%-4%), tienen que adoptar unos programas de austeridad sin precedentes que los condenan al estancamiento y los acercan a la insostenibilidad financiera.

Luego, las autoridades comunitarias pretenden fijar unos criterios comunes a la hora de elaborar los programas nacionales de estabilidad y los presupuestos. Se conoce como «*semestre europeo*», medidas que entraron en vigor en enero de 2011, el período de seis meses durante el cual son formalmente discutidas las orientaciones de los presupuestos nacionales antes de ser sometidas a la aprobación de sus respectivos parlamentos. Se trata de un mecanismo de *coordinación temprana pero asimétrica*, ya que las finanzas públicas de las economías periféricas endeudadas son supervisadas por los grandes Estados. Por el contrario, no tienen capacidad para forzar un estímulo presupuestario en las economías más dinámicas, lo que atenuaría el alcance contractivo del ajuste en las economías periféricas. Se profundiza en la dimensión antidemocrática y antisocial de la construcción europea. Además, ¿se puede alguien imaginar que las autoridades europeas tendrán poder suficiente a medio plazo para suplantarse la soberanía de los parlamentos francés y alemán?

La gobernanza restrictiva se complementa con una reforma del PEC (cada vez menos preocupado por esta segunda dimensión). Se trata de lanzar el procedimiento de déficit excesivo contra los países que rebasan el 60% de la deuda aunque su déficit público esté por debajo del 3%, siempre y cuando el calendario de reducción de la deuda no se ajuste al *diktat* de las autoridades comunitarias. En lo que se refiere a la llamada vertiente preventiva del PEC, las modificaciones van dirigidas a que los Estados miembros emprendan «políticas fiscales prudentes» identificadas con el logro del equilibrio presupuestario a medio plazo. Los Estados miembros que no alcancen dicho objetivo tendrán que aceptar que su gasto público crezca por debajo de la tasa de crecimiento estimada del PIB a medio plazo. Para que el país pueda acometer una política de gasto público más generosa, tendrá que haber sido superado con holgura el objetivo presupuestario o bien deberá adoptar medidas discrecionales que le permitan incrementar sus recursos por lo menos en la misma cuantía en la que piensa elevar su gasto público.

Esta gobernanza económica restrictiva quedará más perfilada con la introducción del «*Pacto por el Euro*», contrapartida impuesta por Alemania a la creación de un mecanismo de asistencia financiera permanente a partir de junio de 2013. Se pretende establecer un mecanismo de control en torno a los desequilibrios macroeconómicos. Se formularían recomendaciones a los países con déficit corriente y, caso de no hacerles caso, serían sometidos a sanciones. Simple y llanamente, aberrante. Una mejor gobernanza económica requeriría que los desequilibrios fueran reabsorbidos de forma coordinada: los países con excedente corriente deberían llevar a cabo políticas expansivas del gasto privado y público. La UE se ha negado a considerar que igual de pernicioso resultaba para la estabilidad de la zona euro la acumulación de déficits corrientes excesivos como la de excedentes recurrentes. No sólo Alemania, país que más se ha beneficiado de la integración europea, no actúa como locomotora de Europa sino que si todos optasen por su estrategia de desinflación salarial competitiva que obra desde finales de los noventa, ¿de dónde provendría el crecimiento de Europa? y, siendo la competitividad un concepto relativo, ¿de dónde surgirían los déficits de aquellos llamados a alimentar los superávits de los vencedores de esta guerra sin fin?

Como subraya Gréau:

«Alemania... se las ingenia para reducir su consumo y dopar sus exportaciones. El consumo global de los hogares alemanes tiende a contraerse año tras año. La proporción del consumo en el PIB nacional no supera el 35% en la actualidad. La fuerza incontestable de las exportaciones alemanas suscita los comentarios extasiados de los periodistas económicos que nos señalan el modelo alemán como si toda Europa pudiese germanizar sus economías, y como si todos los países fueran capaces de acumular excedentes, cuando los excedentes de unos tienen como contrapartida matemática el déficit de los otros. Pero omiten mencionar, sobre todo, la debilidad extrema del consumo, la cual profundiza en el excedente exterior al deprimir las importaciones. Como contrapunto a esta debilidad, la parte de las exportaciones ha proseguido una trayectoria ascendente desde hace veinte años: situada en un 26% del PIB en 1991 (28% en 1997), ha superado en 2007 el 48% (26% en Francia) y luego ha retrocedido al 40% en 2008-2009 para luego retomar su camino ascendente»²¹.

Dicho «*Pacto por el Euro*» aspira también a radicalizar los procesos de desindexación salarial, al condicionar la evolución de los salarios únicamente a las mejoras de la productividad. Ello profundizaría en la merma de poder adquisitivo de los salarios y rebajaría aún más su participación en la distribución de la renta. Este ajuste

²¹ Gréau, Jean-Luc: Rétablissement ou rechute?, *Problèmes économiques*, n.º 3006, novembre 2010, Paris, p. 5-6.

neoliberal prolonga la lógica de las políticas salariales y laborales restrictivas que han acompañado el asentamiento del euro y que han sido endurecidas con la crisis. Sin embargo, aunque mejore la rentabilidad potencial del capital en los procesos productivos, este ajuste puede ser muy contraproducente al deprimir la demanda de consumo, tanto más cuanto que el paro es masivo, se impone un desapalacamiento financiero generalizado y perdura la restricción crediticia.

Finalmente, la gobernanza económica europea derivada de esta crisis de la deuda soberana culminaría con la creación de un mecanismo financiero permanente de gestión de crisis, que sustituiría a partir de junio de 2013 al fondo temporal introducido en mayo de 2010. Se acordó en marzo de 2011 elevar los recursos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para que pueda prestar hasta 500.000 millones de euros sin perder la máxima calificación crediticia. La contribución de los Estados será considerada, según los criterios de Eurostat, como aportación a una institución financiera internacional, lo que evitará computarla como deuda. Los rescates se aprobarán por unanimidad, lo que mantiene el derecho de veto de Alemania.

El FMI participará tanto técnica como financieramente y se precisa que las emisiones de bonos tendrán cláusulas sobre posibles pérdidas desde 2013, lo que significa que, conforme a los deseos alemanes, los inversores privados asumirán parte de los rescates estatales futuros.

5. LA CRISIS DE LA DEUDA PÚBLICA REDEFINE EL PAPEL DEL BCE

El BCE, que había inundado el mercado de liquidez para atajar la crisis financiera, se ve abocado ahora, en contra del espíritu de los Tratados, a adquirir títulos de deuda pública de los países con dificultades en los mercados secundarios. Al prohibir los tratados la monetización de la deuda, el BCE inyecta liquidez en el sistema comprando bonos gubernamentales a las entidades financieras. Les traslada liquidez y se supone que ello les facilitará conceder más créditos. Los principales bancos centrales, que habían actuado como prestamistas en última instancia de los sistemas bancarios, pasan a ser los prestamistas en última instancia de muchos países de la eurozona amenazados con no poder refinanciarse. No cabe duda de que la acción del BCE ha evolucionado con la crisis. No se puede conformar con ser un mero guardián de la estabilidad de los precios mediante el manejo de los tipos de interés. Así, le hemos visto y le volvemos a ver inyectar grandes cantidades de liquidez a un plazo más largo de 3 y 6 meses. Ahora le incumbe estabilizar el mercado de la deuda pública para evitar que su crisis se traslade al balance de las principales

entidades de crédito y se produzca un «*credit crunch*» (estrangulamiento del crédito). El BCE ha sido el último de los grandes bancos centrales en subirse al tren y lo ha hecho por una cuantía muy inferior a la de la Reserva Federal norteamericana. Además, paradójicamente, gran parte de estas compras han sido esterilizadas para evitar su posible efecto expansivo²².

El BCE había empezado a dar marcha atrás en septiembre de 2010, pero el estallido de la crisis de la deuda irlandesa en octubre de 2010 y su contagio a Portugal y a España le han obligado a retomar sus programas de recompra de deuda en los mercados secundarios a partir de noviembre. Luego, la crisis de la deuda empeoró a partir de julio de 2011. El contagio se propagó, las primas de riesgo país se dispararon, Grecia necesitaba un segundo plan de rescate y estaba en peligro la supervivencia del euro. Únicamente el BCE tenía capacidad financiera suficiente para adquirir de forma ilimitada deuda de los países en el punto de mira de los mercados. De hecho, el BCE tenía que incrementar la escala de su intervención y se veía abocado a adquirir más de 22.000 millones de euros de deuda de los países europeos en la primera quincena de agosto de 2011. En cualquier caso, una respuesta contundente a esta crisis pasa por **institucionalizar** —lo que exige vencer las reticencias alemanas y una reforma del Tratado— el papel del BCE como prestamista de última instancia del área euro y que pueda comportarse como los demás grandes bancos centrales.

Asimismo, el BCE tendía a reproducir el error ya cometido en julio de 2008. Presionado por Alemania y obsesionado por efectos inflacionistas de segunda ronda de tipo salarial, procedía en abril de 2011 a elevar su tipo de referencia hasta el 1,25% y lo llevaba al 1,5% en julio de 2011. De ahí su constante reivindicación de desregulación radical de los mercados de trabajo. Siendo marginales estas subidas de tipos, dañaban aún más la consistencia de la débil recuperación europea. Se acoplaban mal con las necesidades de una periferia endeudada y en crisis de crecimiento. Además, los riesgos de inflación son una quimera en la actual coyuntura. Los riesgos para la economía derivan más de una eventual deflación que resultaría letal para las deudas privadas y públicas.

6. CARENCIAS EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA

La zona euro tendría que haberse comprometido desde los inicios de la crisis con la creación de un gran mercado de eurobonos. Hubiera aliviado los problemas

²² Esterilización monetaria: Operaciones de regulación monetaria realizadas por el Banco Central dirigidas a contraer la oferta de dinero, con el objeto de compensar los efectos monetarios de otras políticas.

y costes de financiación de las economías periféricas, aunque se hubiese encarecido levemente el coste de refinanciación de la deuda alemana. El «Pacto del Euro» representa la alternativa alemana a la propuesta más solidaria y federal de los eurobonos²³. Alemania descarta la creación de una Agencia Europea de la Deuda al entender que se relajaría la disciplina de mercado al esfumarse el riesgo crédito del país y algunos países ya no tendrían incentivos para ser más disciplinados. Esta visión es errónea. La creación del eurobono sería la mejor señal que las autoridades europeas podrían enviar a los mercados y reforzaría la estabilidad financiera de la eurozona. Esta opción resultaría incluso menos peligrosa para los alemanes que las dudas crecientes en torno a la perdurabilidad de la zona euro.

Al final, el contagio de la crisis de la deuda soberana a países cada vez más significativos desde el punto de vista económico, su traslación potencial al balance de las principales entidades financieras y el cuestionamiento creciente de la construcción monetaria europea obligaron al Eurogrupo a alumbrar un segundo plan de rescate para Grecia el 21 de julio de 2011. Alemania, que descarta la opción del federalismo fiscal, se acabó alineando con el BCE que se resiste a aceptar la evidencia de que Grecia no puede asumir los compromisos adquiridos con sus acreedores sin quita.

¿Qué acordó el tándem franco-alemán en esta cumbre, en la que resultó formal la presencia de las autoridades comunitarias y simbólica la participación del Presidente del Eurogrupo? Lo sustancial del acuerdo se centró en torno al segundo rescate a Grecia por un importe de 159.000 millones de euros entre 2011 y 2014, con plazos largos de reembolso y tipos recortados para garantizar la sostenibilidad de la deuda griega. De éstos, casi un 30% (50.000 millones) era representado por una contribución «voluntaria» de la banca, lo que muchos interpretan como un impago parcial encubierto. Asumiría 35.000 millones de euros en el rescate y recompraría bonos griegos por importe de otros 15.000 millones. Los tipos de interés de los préstamos recibidos del FEEF eran rebajados del 5%-6% al 3,5%-4% y el plazo de vencimiento era llevado de 7,5 años a un mínimo de 15 años y hasta un tope de 30 años con 10 años de carencia. Esta mejora de plazos y de tipos de interés se extendía a los otros dos países rescatados, Irlanda y Portugal, que se beneficiarían de mejores condiciones, reduciéndose el coste de su deuda por la rebaja de intere-

²³ El bono común evitaría que los mercados atacasen un país determinado. Se crearía un amplio mercado dotado de liquidez, lo que relajaría las primas de riesgo país respecto de los actuales bonos nacionales. Pero la adopción de dicha medida supone que se acepte avanzar en la vía del federalismo fiscal.

ses. Se reiteraba que el acuerdo no era trasladable en líneas generales a otros países rescatados. Éstos «reafirman solemnemente su inflexible determinación» de pagar su deuda sin transferir parte de la factura a los inversores privados.

Se trataba de evitar el concepto *default* para no crear más nerviosismo en los mercados y una nueva rebaja de las agencias de calificación, que haría rebotar la crisis y, según los temores del BCE, dañaría irremediabilmente el balance de las instituciones financieras europeas. El BCE, que se había opuesto hasta entonces a este tipo de canje por considerarlo un impago parcial, aceptaba esta opción a cambio de reforzar los cometidos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF). Tendría poder para comprar deuda de los países comprometidos en los mercados secundarios, lo que no solo liberaba al BCE de continuar en exclusiva con ese cometido sino que le permitiría liberarse de los 74.000 millones de bonos de los países periféricos adquiridos entre junio de 2010 y abril de 2011; garantizaría la deuda de los países rescatados; brindaría créditos preventivos a los países necesitados sin que estuviesen intervenidos. Se contemplaba también que pudiera participar en las recapitalizaciones de las instituciones financieras mediante préstamos a los Estados. Se trataba de establecer unos cortafuegos para Italia y España. Pero las restricciones a las que se ve expuesto (sólo puede comprar en casos excepcionales, tras el visto bueno del BCE; se procede por unanimidad de los 17 miembros de la eurozona, lo que reserva el derecho de veto de Alemania), hacen que su acción vaya a ser bastante limitada.

Sin embargo, las agencias de calificación, en contra de lo que esperaban los dirigentes europeos, consideraron que este segundo rescate suponía un canje de bonos obligado y que era probable que se tradujera en pérdidas para los acreedores privados. Consecuencia de esas incertidumbres fue que la tormenta arreció en los mercados de valores, tanto más cuanto que la crisis europea de la deuda coincidía con la falta de acuerdo entre la Administración Obama y el Congreso sobre la ampliación del techo de deuda. El pánico se apoderaba de los mercados de renta variable por el miedo a que la eurozona, *presa de los planes de ajuste presupuestario generalizados*, entrase en una nueva fase de estancamiento económico prolongado como auguraban todos los indicadores. No solo se hallaban en recesión las economías rescatadas sino que se confirmaba que el crecimiento de la economía francesa había sido nulo en el segundo trimestre de 2011 tras haber crecido un 0,9% en el primer trimestre. La economía alemana sólo había crecido un 0,1% en el segundo trimestre respecto del primer trimestre, su peor registro desde 2009. Consecuencia de ello, la tasa de crecimiento interanual de la Unión Europea pasaba del 2,5% en el 1^{er} trimestre de 2011 al 1,7% en el 2.^o trimestre.

Tasa de crecimiento intertrimestral e interanual (2.º trimestre 2011)

	<i>Intertrimestral</i>	<i>Interanual</i>
UE-27	0,2	1,7
Alemania	0,1	2,8
Francia	0,0	1,6
Italia	0,3	0,8
España	0,2	0,7
Irlanda	0,0	1,3
Portugal	0,0	-0,9
Grecia	0,2	-5,9
Reino Unido	0,2	0,7
Bélgica	0,7	2,5
Holanda	0,1	1,5
Hungría	0,2	0,3
Polonia	1,0	4,3
República Checa	0,2	2,4
Dinamarca	-0,1	1,9
Suecia	1,0	5,4
Austria	1,0	4,1
Eslovaquia	0,9	3,4
Finlandia	1,2	3,7
Eslovenia	0,3	2,1

Fuente: Eurostat, 16 de agosto de 2011.

La prolongación del período de bajo crecimiento con nula creación de empleo plantea serios interrogantes a la sostenibilidad de la deuda europea privada y pública. Todo lo cual eleva las dudas en cuanto a la fortaleza del balance de las entidades financieras. Se recrudecen los temores ante una nueva crisis financiera que desembocase en una nueva recesión. Asimismo, las municiones, diferencia con 2008, se han agotado. Los tipos de interés, pese a las dudas hamletianas del BCE, están en niveles históricamente bajos y los gobiernos, endeudados y sometidos a la presión de unos mercados que no han querido disciplinar, aplican políticas generalizadas de austeridad.

CONCLUSIONES

La crisis de la deuda soberana europea ha evidenciado la fragilidad e incongruencias del entramado económico europeo. La crisis financiera que ha inducido la necesidad de un mayor activismo público parecía augurar el retorno del Estado como fuerza de regulación. Al final, las recetas de inspiración keynesiana han sido transitorias y un «mal necesario» para retornar todo el poder a los mercados.

Sin embargo, los planes de rescate inaugurados por Grecia han fracasado. No sólo son incapaces de responder al problema central planteado por esta crisis de la deuda pública y privada —a saber, ¿cómo repagan los diversos agentes económicos su deuda si la economía no crece y el paro sigue siendo masivo?—, sino que la lógica socialmente regresiva que subyace a dichos planes de austeridad resulta contraproducente desde el punto de vista económico. Los mercados dudan y exigen mayores primas de riesgo, lo que agudiza la crisis de la deuda pública y las incertidumbres que se ciernen en torno a la estabilidad del sistema financiero. La salida de la crisis requiere retornar al crecimiento y que recupere su salud el sistema financiero. Únicamente cuando se asiente la recuperación en las economías centrales del capitalismo se podrá conceder la prioridad a la consolidación presupuestaria, la cual habrá de provenir no sólo de una racionalización del gasto sino del impulso dado a una reforma selectiva del sistema tributario que le devuelva una mayor progresividad.

Asimismo, por lo que respecta a la zona euro, únicamente cabe una alternativa real a la ruptura de la moneda única: reforzar la moneda única con una política fiscal europea y respaldada por un rápido progreso hacia la emisión de los eurobonos. Salir del actual modelo regresivo de gobernanza económica y tender hacia un modelo socialmente más solidario y equilibrado depende en última instancia del modelo de integración política que se acabará imponiendo en Europa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA, Michel; RIGOT, Sandra (2009): *Crise et renovation des finances*. Paris, Odile Jacob.
- ANTONIN, Céline; COCHARD, Marion; LE BAYON, Sabine... (2011): «Le syndrome du poisson rouge: perspectives 2011-2012 pour l'économie mondiale», *Revue de l'OFCE*, n.º 117. Paris, Presses de Sciences Po.
- ARTUS, Patrick; PASTRÉ, Olivier (2009): *Sorties de crise*. Paris, Perrin.

- BENASSY-QUÉRÉ, Agnès; CHEVALLIER, Agnès; FORTÍN, Aurélien (2010): «Une reprise à plusieurs vitesses», in: CEPIL, *L'Économie mondiale 2011*. Paris, La Découverte.
- BOURGUINAT, Henri; BRIYS, Éric (2010): *Marchés de dupes. Pourquoi la crise se prolonge*. Paris, Maxima.
- BRENDER, Anton; PISANI, Florence (2009): *La crise de la finance globalisée*. Paris, La Découverte.
- CHESNAIS, François (1997): *La mondialisation du capital*. Paris, Syros.
- GRÉAU, Jean-Luc (2010): «Rétablissement ou rechute?», *Problèmes économiques*, n.º 3006, novembre 2010. Paris.
- LIPIETZ, Alain (1996): *La société en sablier*. Paris, La Découverte.
- MAFFÉI, Benoît; FORGET, Jack (2011): *L'Europe survivra-t-elle à la mondialisation?* Paris, Economica.
- MATHIEU, Catherine; STERDYNIAK, Henri (2011): «Finances publiques, sortie de crise...», *Revue de l'OFCE*, n.º 116, 1^{er} trimestre 2011. Paris, Presses de Sciences Po.
- ROGOFF, Kenneth; REINHART, Carmen (2011): *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*. Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.
- ROJO, Luis Ángel (2002): «Los mercados financieros internacionales. Reflexiones a propósito de las crisis financieras al inicio de la década de los noventa», in: *La fragilidad financiera del capitalismo*. Universidad de Castilla-La Mancha.
- SOTELO, Ignacio (2010): *El Estado Social*. Madrid, Trotta.
- SHILLER, Robert J. (2011): «Deuda y espejismos», *Expansión*, 23 de julio de 2011.
- STIGLITZ, Joseph (2010): *Caída libre*. Madrid, Taurus.
- TIMBEAU, Xavier (coord.) (2010): «Va-t-on sortir de la crise?», *Revue de l'OFCE*, n.º 113, avril 2010. Paris, Presses de Sciences Po.

Walter Cerfeda

La des-Unión Europea y el Pacto
por el Euro plus



Puerta del Hospital de Santa Cruz en Toledo. J. P. Villaamil. Litografía/papel. España artística y monumental.

¿Qué está pasando en Europa? Responder a esta pregunta no es fácil. Es necesario hablar tanto de causas estructurales como de decisiones políticas equivocadas, pues son ambas las que han llevado a la Unión Europea hasta la actual situación.

Se ha afirmado que la crisis es estructural y que a su término las cosas ya no serán como hasta ahora. Pero el fracaso del liberalismo económico no ha supuesto un cambio de la clase política dirigente y las decisiones tomadas por las instituciones europeas han tenido un efecto económico nefasto, por lo que hoy Europa es el farolillo rojo de la economía mundial.

Es llamativa la diferencia de la reacción europea a la crisis con respecto a la de la administración estadounidense. La decisión de las instituciones europeas de perseguir única y exclusivamente la estabilidad financiera es un grave error, que nos lleva a un callejón sin salida: la factura de la crisis la pagan sólo los trabajadores y además no se sale de ella.

Estas decisiones deben corregirse lo antes posible, y el sindicalismo europeo debe ser capaz de plantear propuestas alternativas, dejando atrás miopías y egoísmos nacionales.

EL epicentro de la crisis mundial se sitúa hoy en Europa, siendo ésta la única región del Globo en la que ya desde hace tiempo se produce una extraordinaria combinación entre estancamiento económico y especulación financiera; cada uno de estos factores es causa del otro, y ambos acaban alimentándose mutuamente.

¿Qué está pasando? Responder a la pregunta no es fácil. Para ello es necesario hablar de causas estructurales y de decisiones políticas equivocadas; ambas, conjuntamente, han llevado a la Unión Europea hasta la actual situación. Intentemos analizarlas de cerca.

La primera consideración es bastante sencilla. Todos hemos afirmado en repetidas ocasiones que la crisis actual, contrariamente a las demás, es estructural; cuando saliéramos de ella ya no seríamos los mismos. La crisis modificaría la estructura de la riqueza, así como su reparto entre las regiones del mundo y entre las clases sociales. Así pues, lo primero que habrá que comprobar es *cómo* la está modificando y *si*, en efecto, estamos saliendo de la crisis. Desde este punto de vista no debe sorprender el hecho de que Europa esté pasando por mayores dificultades que el resto de los competidores mundiales a la hora de encontrar una salida. Ello se debe a dos factores específicos y estructurales por los que Europa se diferencia de las demás regiones del mundo.

El primero se refiere a la estructura de producción, que en Europa es asimétrica con respecto a la globalización. Contrariamente a lo que pasa en las otras grandes áreas industriales, como son Estados Unidos y Japón, la estructura productiva europea está más orientada hacia el mercado interior que hacia la internacionalización. Hay excepciones, por supuesto, como son las grandes empresas alemanas y algunas escandinavas que, en muchos sectores, son verdaderos *global players*; pero, comparativamente, las empresas capaces de competir en el marco de la nueva dimensión del comercio mundial son pocas. No en vano una peculiaridad de la estructura productiva europea es justamente la de estar basada mayoritariamente en empresas pequeñas y muy pequeñas. Los datos de Eurostat así lo demuestran a las claras. De los 19 millones 650 mil empresas existentes, hasta 19 millones 400

mil tienen menos de cincuenta trabajadores; de éstas, 18 millones 240 mil son en realidad microempresas con menos de diez trabajadores. Dos terceras partes de los 127 millones de trabajadores europeos (85 millones) trabajan en pequeñas empresas, mientras que los que trabajan en grandes empresas son tan sólo 44,7 millones. Podemos afirmar, pues, que el 80% de la producción europea se dirige al mercado interior.

Evidentemente, una estructura de este tipo no podía no quedar especialmente afectada por la crisis. Porque la de 2007 fue en principio una crisis financiera que afectó de forma especial a la banca y a su liquidez. El primer efecto de ello fue la restricción del crédito, un auténtico cortocircuito entre finanzas y producción. Las peores consecuencias las sufrió justamente la pequeña empresa, la que más necesitaba la financiación. Eurostat certifica que, todavía en el año 2010, con cada cuatro empresas que solicitaron crédito, tan sólo una llegó a obtenerlo. Ello explica, asimismo, que los efectos sobre el empleo sean mayores para Europa que para el resto de competidores. Desde el comienzo de la crisis, la tasa de desempleo en nuestro continente se ha incrementado en más de tres puntos, pasando del 7 al 10,4%, con un total de 25 millones de parados, que también son la consecuencia del peculiar reparto del trabajo que se da por estas latitudes.

La segunda causa es consecuencia directa de la primera, y no es otra que la estructura de la riqueza europea. Sabido es que el 86% de la riqueza europea es fruto del mercado interior. Este dato confirma una vez más que toda la región europea ha crecido y producido riqueza básicamente en el marco de un área relativamente autónoma y autosuficiente con respecto a la fase anterior del comercio mundial. A su vez, esta situación ha hecho posible el desarrollo de un modelo social y de bienestar que no tiene comparación en las demás regiones del mundo. Precisamente, la crisis se ha cebado con esta segunda característica europea. Porque cuando el PIB de una economía depende en un 80% del mercado interior, ello también significa que depende de la *demanda* más que de la oferta. Pero la demanda en Europa, en estos últimos años, se ha derrumbado. Y ello por dos causas sucesivas.

Ya empezó a venirse abajo en el año 2003, cuando las instituciones europeas —Consejo, Comisión y BCE— tuvieron que afrontar la nueva situación de la competición mundial y la competencia de los países emergentes, especialmente China e India. Ante las primeras dificultades, al no poder echar mano de la palanca monetaria, se decidió actuar sobre la dinámica de la masa salarial. El euro, por razones estatutarias, no se puede devaluar. Por consiguiente, mientras Estados Unidos, por

poner un ejemplo, actuaba sobre el dólar para buscar márgenes de competitividad, en Europa se actuó sobre el trabajo. Se utilizó la reducción del monto salarial global y una flexibilidad exacerbada del mercado laboral como *factores sustitutivos de competitividad*. Posteriormente, la crisis contribuyó, al destruir puestos de trabajo, a mermar aún más el poder adquisitivo de los trabajadores europeos. También en este caso los datos de Eurostat son contundentes: durante el periodo 2007-2010, el poder adquisitivo de los salarios de la zona euro se redujo en un 6,1% dando lugar, asimismo, a un reparto perverso de la riqueza europea, porque este dato significa también que esta masa de riqueza se desplazó de los salarios a los beneficios, pero nunca llegó a las inversiones. Éstas sólo crecieron un 1,3%, lo que significa que la riqueza se convirtió en renta y tal vez en finanzas, contribuyendo de tal forma a incrementar, que no a reducir, la burbuja especulativa.

Las decisiones tomadas por las instituciones europeas han tenido un efecto económico nefasto, porque han penalizado la demanda precisamente cuando más urgente era la necesidad de fomentarla. Por eso hoy Europa es el farolillo rojo de la economía mundial. Las últimas previsiones de OCDE y FMI son inquietantes. Para el 2012 se prevé que el crecimiento del PIB se desglose de la forma siguiente: China, 9%; India, 7%; Rusia, 4,1%; Japón, 2,2%; EEUU, 1,7%; Zona euro, 1,3%. Uno coma tres por ciento como valor promedio, incluyendo a Alemania y los países más fuertes, como Finlandia y Holanda. Lo cual significa que los demás países, en su mayoría, se quedarán muy cerca de un crecimiento cero, esto es, de un estancamiento económico. Y todos sabemos que el estancamiento económico es esa situación peculiar desde la cual es muy fácil caer a la depresión y la recesión. Así pues, hemos llegado de verdad a una encrucijada histórica en la vida de la UE, y las decisiones que se tomen van a ser decisivas para nuestro futuro.

¿Cuál ha sido el límite mayor, el error más llamativo de la UE, el que nos ha llevado hasta la situación presente? En este caso, lamentablemente, la respuesta es bien sencilla: el de haber afrontado una crisis estructural como si fuera coyuntural. La ruinosa consigna «business as usual», que nos acompañó a lo largo de los años oscuros de la crisis, es la demostración más clara de ello. La crisis se interpretó como un bache temporal que muy pronto dejaríamos atrás, arrastrados por un mercado que se iba a recuperar y que nos llevaría afuera del túnel. Nunca, en toda la historia de la Unión, se cometió un error tan grave. Un error relacionado directamente con la composición política del Consejo y de la Comisión Europea.

Porque Europa es también la única región del mundo en la que el fracaso del liberalismo económico que la crisis ha puesto de manifiesto no ha coincidido con un

cambio en la clase política dirigente. Es lo que pasó tanto en Japón como en Estados Unidos. Aquí, en cambio, se produjo la curiosa combinación de que en la práctica totalidad de nuestros países el fracaso del liberalismo económico coincidió con el triunfo electoral de los partidos inspirados precisamente en las doctrinas liberales. Llama la atención la actual composición del Consejo Europeo, que es casi de un único color político, integrado como está por gobiernos moderados y conservadores. No es ésta la ocasión más apropiada para un análisis de las causas políticas que han llevado a esta situación, pero sí puede afirmarse que si justamente en esta fase histórica de la vida europea se toman medidas que obedecen a decisiones políticas que, a su vez, se encomiendan a las virtudes salvíficas del mercado, las consecuencias están a la vista.

Fijémonos por un momento en las diferencias con respecto a la reacción que tuvo la Administración estadounidense en este mismo periodo. Para empezar, el Gobierno de Washington, nada más producirse los primeros efectos de la crisis, la bautizó como estructural y se dispuso a hacerle frente consecuentemente. La respuesta se articuló en tres ejes. Desde el punto de vista financiero, y para contrarrestar las causas que habían llevado a la crisis de las *subprime*, la Administración de EEUU aprobó una ley, el llamado *Frank&Dodd Act* (agosto de 2009), para regular estrictamente los *hedge funds* y los fondos de inversión, imponiendo vínculos y criterios de transparencia y obligando al sistema bancario a diferenciar claramente entre actividades de negocios y de inversión, a través de procedimientos que excluyen tajantemente la posibilidad de un rescate público como en el caso de Lehmann&Brothers. En Europa, en cambio, durante este mismo periodo no se ha hecho literalmente nada. Europa se ha encomendado a Basilea 3. Un buen convenio, desde luego, pero dejado exclusivamente a los propios bancos, y gestionado por éstos, sin ninguna presencia reguladora o de vigilancia por parte de los poderes públicos.

Paradójicamente, mientras el Senado norteamericano aprobaba la nueva ley, la UE guardaba en un cajón el Informe Roselliére después del correspondiente debate en el Parlamento Europeo. Este informe, curiosamente, hacía alusión a las decisiones tomadas en EEUU y proponía además la creación de una agencia de calificación pública europea, regulando el evidente conflicto de intereses de las privadas.

En cuanto a la economía, el Gobierno estadounidense empezó de inmediato a actuar según criterios keynesianos, utilizando un volumen extraordinario de dinero público para sostener la economía y las empresas industriales, mientras que la Re-

serva Federal reducía hasta cero el tipo de interés, para favorecer las inversiones privadas. En Europa, durante este mismo periodo, la UE lanzaba una propuesta futura nebulosa y confusa, la llamada Estrategia 2020, con un crecimiento futuro improbable, mientras los bancos cerraban el grifo y el BCE subía el tipo de interés, bloqueándose drásticamente el gasto público para cumplir con los parámetros del Pacto de Estabilidad.

Finalmente, al tiempo que en Estados Unidos, durante la crisis, se intentaba mantener un equilibrio entre la misma y sus consecuencias sociales, con la puesta en marcha de la reforma de la sanidad, aquí lo social, los trabajadores y los pensionistas, han sido las víctimas casi exclusivas de una crisis abandonada a sí misma, sin gobierno alguno. Fue necesario el ataque especulativo contra Grecia, en abril de 2010, y después contra Irlanda y contra la deuda soberana de Portugal, de España y, finalmente, de Italia, para que se produjera una reacción por parte de las instituciones europeas. Como de costumbre, sólo estando al borde del abismo, cuestionándose incluso el futuro de nuestra moneda común, el euro, se han producido —aunque sea de forma no orgánica— las primeras decisiones políticas y se ha empezado a tomar medidas. Digo «de forma no orgánica» porque lo que ha habido es una mezcla entre iniciativas comunitarias y egoísmos nacionales, entre acciones comunitarias y medidas de protección de los intereses de los diversos países. A este respecto, el comportamiento negativo de Alemania ha sido y sigue siendo bien evidente.

Sea como fuere, el caso es que se han tomado por fin las primeras decisiones. Tres, esencialmente: la creación de un fondo *salvaestados*, la propuesta de un nuevo modelo de gobernanza europea y, finalmente, el Pacto del euro plus. Obviamente, existe un hilo común, una misma inspiración política, una lógica que comparten las tres medidas. Y este hilo no es otro que el de la *estabilidad financiera*; dicho de otra forma, se trata de tres medidas que apuntan hacia las políticas de saneamiento del déficit y la deuda, del balance. Algo así como una política de dos tiempos. De entrada, el saneamiento económico y financiero; a continuación el del crecimiento y el desarrollo. En economía, desgraciadamente, tanto la doctrina como la experiencia empírica han demostrado siempre que, en estos casos, la primera fase es cierta, mientras que la segunda se queda en una promesa vaga y sin cumplir.

Este punto —es decir, el conjunto de las decisiones— supone también un momento de transición política delicado y difícil. Para ser más claro, yo no creo que el desorden financiero pueda tener un valor para los trabajadores. Creo, en otras pa-

labras, que unos niveles de déficit y deuda pública elevados tienen consecuencias cuyo precio siempre acaban pagando los trabajadores. En un pasado reciente, antes del euro, las políticas llamadas de devaluación competitiva tenían en seguida repercusiones negativas en sueldos y pensiones; en épocas más recientes, las maniobras presupuestarias de corrección siempre han producido despidos y deterioros del estado de bienestar, y en particular de las pensiones y la sanidad pública. Así pues, adoptar hoy medidas de saneamiento económico, *per se*, no es en absoluto una opción descabellada. El error grave que se comete es el de perseguir *única y exclusivamente* la estabilidad financiera. Porque esta política nos lleva directamente a un callejón sin salida: la factura de la crisis la pagan *únicamente* los trabajadores, y además no se saca a Europa de la crisis. Es por ello que estas decisiones deben corregirse lo antes posible.

Por lo demás, también son decisiones equivocadas desde el punto de vista estrictamente económico. Está claro que si los diversos Estados se ven obligados a sanear sus balances, ello sólo será posible a base de recortes del gasto público. Recortes del estado social y de los salarios públicos, amén de planes urgentes de privatización. En su conjunto, estas políticas no pueden sino deprimir aún más el ciclo económico, empujándolo de cabeza hacia la recesión, como demuestra a las claras el ejemplo griego. Sin una política de crecimiento, estas políticas no sólo son injustas, sino también equivocadas. Sin crecimiento, esos países nunca tendrán los recursos para financiar su deuda pública, y por ende estarán cada vez más expuestos a los ataques de la especulación financiera, lo que les llevará inevitablemente hacia el riesgo de suspensión de pagos. Resulta, pues, de todo punto insensato pedir exclusivamente políticas de austeridad. También es evidente que si cada país se ve obligado a aplicar las políticas necesarias para sanear sus cuentas, los recursos para el crecimiento deberán encontrarse no sólo en el mercado doméstico sino también en el europeo.

Sobre este punto tenemos otra increíble contradicción de la UE. Europa ha destinado 440 mil millones de euros para un Fondo europeo contra la especulación financiera, pero ni un solo euro para el crecimiento y la protección social. Eurobonos para los bancos, sí; para el desarrollo, no. Así se estrangula la economía europea, y el riesgo de quiebra puede extenderse rápidamente de Grecia al euro, esto es, a la propia Unión Europea. De verdad estamos ante una encrucijada, y no es fácil ser optimista. Al leer detenidamente los diversos capítulos del Pacto del euro plus, uno queda estupefacto ante tanta estulticia política. Como sabemos, un capítulo de este pacto nos afecta directamente. Puede decirse que la lógica perversa imperante, a través de este pacto, tiende a desplazar hacia el

trabajo todo el déficit de la competitividad europea. Está claro que al no poder devaluar el euro, se decide devaluar el trabajo. Las decisiones que se han tomado son de sobra conocidas. Los salarios son objeto de tres ataques diferentes, dándose un espectacular salto atrás en las políticas sociales europeas. En otras palabras, se pasa de la *moral suasion* de las recomendaciones del BCE sobre moderación salarial, a las acciones preceptivas que se definen en el capítulo *wage setting*.

Las tres medidas mencionadas pueden resumirse de la siguiente manera: primero, el desacoplamiento entre salario e inflación y su conexión con la productividad; la indicación es que los sueldos deben estar vinculados únicamente a la productividad, y ya no a la evolución de la inflación. Ello supone otra pérdida neta de poder adquisitivo. Segundo, el nivel de negociación preferente debe ser el de empresa, siendo allí donde se genera la productividad, y ya no el convenio colectivo nacional. Tercero, la dinámica de los salarios públicos debe seguir los criterios que regulan los privados. Para cada uno de estos puntos se definen unos indicadores que permiten comprobar su cumplimiento y, en caso contrario, establecer las correspondientes sanciones. Y no cabe esperar que estas indicaciones estén destinadas a quedarse en un plano meramente teórico. El caso griego demuestra que los ataques a los salarios públicos, el recorte de treinta mil puestos de trabajo y la reciente propuesta de bloquear los convenios colectivos de nivel nacional se postulan como condiciones *sine qua non* para el suministro de las ayudas del Fondo de Rescate.

El caso de Grecia también demuestra que la lucha social que se libra en el país heleno desde hace más de un año no ha conseguido modificar un ápice las decisiones de la Unión. En este sentido, desgraciadamente, las tantas jornadas de lucha y movilización organizadas por la CES a escala europea y nacional han tenido la misma suerte. La sordera, la insensibilidad política total quitan a las luchas sociales cualquier posibilidad de resultar influyentes. Es necesario ampliar el frente de la acción. En primer lugar, es preciso que la lucha social no se limite a lanzar sus *noes*, sino que esté en condiciones de plantear propuestas alternativas sobre lo que hay que hacer. Hace falta una plataforma reivindicativa, europea y nacional, capaz de hacer frente a una situación económica tan dramática y de proponer nuevas soluciones. Capaz, en otras palabras, de juntar saneamiento con desarrollo, políticas y decisiones nacionales con acciones a escala europea, y de dar vida a un movimiento que no interprete la lucha sindical sólo desde una óptica estrictamente nacional, que no deje aislados hoy a los trabajadores griegos y el día de mañana a otros trabajadores en la misma situación.

Se trata de una responsabilidad realmente supranacional para el sindicalismo europeo, que debe ser capaz de dejar atrás y derrotar las miopías y los egoísmos nacionales que aún existen. Por otra parte, esta capacidad de iniciativa debe saber penetrar en la política y producir cambios más amplios. Si no varía la composición política de Europa y del Consejo, será difícil salir de ésta. Desde este punto de vista, las citas políticas que esperan los grandes países europeos están lo suficientemente cerca. A lo largo de los próximos veinticuatro meses, algunos grandes países acudirán a las urnas con motivo de comicios que acabarán por ser decisivos no sólo para los países en cuestión, sino para la propia Europa. Todo ello exige de nuestra parte un esfuerzo y una movilización extraordinarios, en sentido político, cultural y social, como nunca antes, tal vez, en nuestra historia reciente.

Stuart Holland¹

Bonos de la Unión, eurobonos y un *New Deal* para Europa

Sin compras de deuda, garantías
nacionales ni transferencias fiscales

¹ Stuart Holland ha sido miembro del parlamento inglés por el partido laborista y asesor y colaborador de Harold Wilson, Willy Brandt o António Guterres. Ya en 1993, en un informe dirigido a Jacques Delors, propuso la emisión de Bonos de la UE y la creación de un Fondo de Inversión Europeo.



Puente de San Martín en Toledo. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

La emisión de bonos europeos es un asunto de gran actualidad, que encuentra resistencias e inquietudes en algunos países de la UE.

Para el autor de este artículo, se puede transformar una parte de la deuda nacional en bonos europeos sin necesidad de garantías nacionales ni transferencias fiscales que inquieten política y electoralmente.

Esta conversión de deuda pública nacional a bonos de la UE podría hacerse utilizando instituciones ya existentes como el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, el Banco Central Europeo o, mejor aún, el Fondo Europeo de Inversiones (que forma parte del Grupo Banco Europeo de Inversiones), ya que mientras el BCE es el guardián de la estabilidad, el Grupo BEI puede salvaguardar el crecimiento financiando un nuevo Plan Europeo de Recuperación Económica.

INTRODUCCIÓN²

LOS bonos de la UE o eurobonos han alimentado los titulares de prensa desde que en diciembre de 2010 Jean-Claude Juncker y Giulio Tremonti³ publicaron en el Financial Times un artículo en el que abogaban por su establecimiento. Pero la compra de deuda, las garantías nacionales y las transferencias fiscales entre estados miembros generan una gran resistencia.

Este artículo argumenta que no es necesario realizar ninguna de estas tres cosas para convertir una parte de los bonos nacionales a eurobonos ni para lanzar emisiones netas de eurobonos; su razonamiento concuerda con la propuesta presentada en 1993 a Jacques Delors para el establecimiento de bonos de la Unión Europea (UE):⁴

1. Para financiar el *New Deal* el gobierno de Roosevelt no compró deuda de los Estados miembros de la Unión ni les exigió que garantizaran los bonos del Tesoro estadounidense ni que realizaran transferencias fiscales.
2. En los EEUU, los bonos del Tesoro se financian con impuestos federales, mientras que en Europa no hay una política fiscal común. Pero los Estados miembros pueden financiar la parte de la deuda nacional que se convierta a bonos de la UE sin realizar transferencias fiscales entre ellos.
3. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) lleva cincuenta años emitiendo sus propios bonos, sin garantías nacionales ni transferencias fiscales, y ya es dos veces más grande que el Banco Mundial. El Banco Central Europeo

² Este trabajo se presentó en la Conferencia de Otoño «From debt to recovery» organizada por FEPS/TASC en Dublín, 14-15 de octubre de 2011. Queremos agradecer al autor su disposición a reproducirlo en *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*.

³ Jean-Claude Juncker y Giulio Tremonti (2010). "E-bonds would end the crisis". *The Financial Times*, 5 de diciembre.

⁴ Stuart Holland (1993). *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s*. Nottingham: Spokesman Press, Prólogo de Jacques Delors.

(BCE) es el guardián de la estabilidad, pero el Grupo BEI puede ser la salvaguardia del crecimiento.

4. La transformación de una parte de la deuda pública nacional a bonos de la UE se realizaría sobre la base de una cooperación reforzada en la que los Estados miembros podrían mantener sus propios bonos.⁵
5. Jean-Claude Juncker y Giulio Tremonti están en lo cierto cuando afirman que los bonos soberanos de la UE deberían comercializarse globalmente, que atraerían excedentes globales y que podrían permitir que el euro se convirtiera en una divisa de reserva internacional.
6. La conversión de una parte de la deuda pública nacional a bonos soberanos de la UE no debe hacerse necesariamente a través del mercado; podría quedar en manos de la propia Unión. Así se situaría fuera del alcance de las agencias de calificación y de esta forma serían los gobiernos los que gobernarán, en lugar de las agencias.

Hay un hecho que debería recalcar para reforzar su peso político: aunque algunos Estados miembros están muy endeudados, la deuda de la UE es muy reducida. Hasta mayo del año pasado y el comienzo de las compras de deuda pública, su nivel de endeudamiento era nulo. Incluso después de la adquisición de deuda pública y de las operaciones de rescate de bancos, la deuda de la UE sigue siendo inferior al uno por ciento del PIB comunitario.

Eso representa menos de una décima parte del endeudamiento (deuda pública/ PIB) de los EEUU en los años 30, cuando el gobierno de Roosevelt empezó a canalizar los ahorros hacia la inversión ampliando la emisión de bonos del Tesoro.⁶ A diferencia de los EEUU, la UE cuenta con la «ventaja del retraso» (*latecomer advantage*).

⁵ Según el Tratado de Lisboa, la cooperación reforzada se establece entre una minoría de Estados Miembros, aunque la introducción del euro fue una cooperación reforzada de facto entre la mayoría.

⁶ En EEUU no se optó por financiar el déficit hasta el segundo mandato de Roosevelt, pero durante sus dos primeros mandatos la principal palanca de recuperación frente a la Depresión fueron las inversiones sociales y medioambientales financiadas mediante bonos, que Europa podría emular para recuperarse.

1. LA PROPUESTA BRUEGEL

La propuesta del Instituto Bruegel de convertir una parte de la deuda nacional —hasta el 60% del PIB— de un país en «bonos azules» de la UE es una propuesta útil⁷, aunque:

1. supone que la deuda se comercialice;
2. requeriría una nueva institución;
3. propone la aplicación de responsabilidad solidaria sobre los Bonos Azules de los que la UE sea titular;
4. requiere una cláusula normalizada de acción colectiva;
5. requiere una garantía por parte de todos los Estados miembros y sus contribuyentes y, por tanto, ha de ser aprobada por los parlamentos de todos los países;
6. permite el «impago ordenado» de la deuda remanente.

Este artículo es partidario del principio de transformar una parte de la deuda nacional en bonos europeos, pero lo cierto es que al requerir garantías nacionales (y por tanto transferencias fiscales), la propuesta Bruegel no aborda las inquietudes políticas y electorales de Alemania y otros países miembros, ni soslaya el riesgo de que el Tribunal Constitucional alemán rechace sus recomendaciones.

Así, se sugiere que no es necesario el cumplimiento de ninguna de las seis condiciones de la propuesta Bruegel, por los motivos siguientes:

1. La deuda convertida no tiene por qué comercializarse. Si la UE mantiene y gestiona la deuda por cuenta propia, los bonos estarían protegidos (*ring-fenced*) y los tipos de interés, a largo plazo y sostenibles, los fijaría el eurogrupo y no las agencias de calificación.

⁷ Delpa, Jacques y von Weizsacker, Jakob. (2010). *The Blue Bond Proposal*. Bruegel Policy Brief 2010/03, May.

2. El porcentaje de deuda convertida que corresponda a cada Estado miembro se amortizaría con los ingresos fiscales del país, sin garantías nacionales ni transferencias fiscales.
3. Así no sería necesario asumir una responsabilidad solidaria sobre los bonos ni introducir una cláusula de acción colectiva.
4. Se podría distinguir más claramente entre la conversión de una parte de la deuda nacional a eurobonos en régimen acotado y la emisión neta de eurobonos para financiar el crecimiento.
5. Ni la deuda transferida ni las emisiones netas de bonos requerirían necesariamente una nueva institución.
6. El «impago ordenado» de la deuda nacional remanente sería menos probable, ya que la conversión de deuda hasta el 60% del PIB a bonos acotados supondría que la deuda remanente cumpliría los criterios de Maastricht en la mayoría de los países.

2. CONVERSIÓN A BONOS NO COMERCIALIZABLES O EN UN RÉGIMEN «PROTEGIDO» (*RING-FENCED*)

Lo ideal sería que la conversión de parte de la deuda nacional en bonos soberanos de la UE se decidiera por unanimidad. Pero si se realizara por cooperación reforzada y si Francia, Italia, España y Polonia la apoyaran, se contaría con el respaldo de cuatro de las cinco economías más importantes de la zona euro. Si se unieran otros países, se podría llegar hasta 12 o más de los 17 que integran la zona euro.

1. La conversión afectaría a una parte de la deuda nacional de hasta el 60% del PIB, como en la propuesta Bruegel.
2. La conversión a eurobonos no supondría la cancelación de la deuda, ni requeriría transferencias fiscales entre los Estados miembros. Exigiría que éstos se comprometieran a pagar con sus propios ingresos la parte de la deuda que les corresponda.

3. La conversión de la deuda de hasta el 60% del PIB de cada Estado miembro supondría también que la deuda nacional remanente cumpliría los criterios de Maastricht en la mayoría de los países.
4. No sería necesario revisar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC); por el contrario, la conversión le daría frente a los mercados de una credibilidad de la que ahora carece.

3. DEUDA SOSTENIBLE Y DEUDA INSOSTENIBLE

Para un país como Grecia, donde el remanente de deuda seguiría sin cumplir los criterios de Maastricht, la conversión debería condicionarse a la aplicación de un calendario de reducción de deuda.

Esta condición no tendría que aplicarse en otros países, ya que su deuda estaría por debajo del límite del 60% que establece el PEC.

La cuestión no es la reducción de la deuda *per se*, sino su sostenibilidad.

— Deuda sostenible

La sostenibilidad de una deuda no depende de su cuantía sino de la capacidad de afrontarla, lo cual no empezó a ser un problema para la mayoría de los Estados miembros hasta finales de 2009. Inicialmente, pocos tuvieron problemas de pago, ni siquiera cuando empezaron a rescatar bancos.

El que un nivel determinado de deuda pueda o no amortizarse depende también de que el origen de la deuda sea interno o externo. Algunos Estados miembros, como Italia, tienen un endeudamiento (cociente entre deuda y PIB) elevado, pero aun así su deuda ha sido sostenible porque se amortiza principalmente mediante autofinanciación (como es también el caso en Japón, donde el endeudamiento es todavía mayor, cerca del 200%).

Un gran porcentaje de la deuda italiana es de carácter preventivo, y no derrochador. En Italia hay menos fondos de pensiones que en muchos países del norte de Europa. Los particulares compran bonos del Tesoro por prevención, para financiar su jubilación o la educación y el futuro de sus familias.

Por tanto la deuda nacional italiana no está tan expuesta como la de otros Estados miembros a la especulación de las agencias de calificación, aunque no sea inmune a ella.

— El caso griego

Casi todas las iniciativas que han reducido con éxito la deuda de un país, como en el caso de la administración Clinton en los 90, demuestran que el crecimiento contribuye a reducir la deuda. El crecimiento incrementa los ingresos fiscales, mientras que la recesión los reduce.

Según las previsiones, la deuda soberana griega alcanzará el 159% de su PIB en 2012. Convirtiendo a eurobonos el 60% de su deuda, Grecia estaría un 39% por encima del nivel aceptable de deuda según los criterios de Maastricht, y no un 99%.

Aun así, este porcentaje sigue siendo un grave exceso. Hay que considerar sin embargo que la reducción de la deuda: 1) sería viable en términos financieros, ya que la conversión de la deuda del 60% del PIB supondría una reducción de su coste; 2) tendría una mayor aceptación política si los efectos deflacionistas fruto de la reducción de los déficits nacionales se contrarrestaran con una financiación con eurobonos para hacer realidad el Plan Europeo de Recuperación Económica, como se analiza más adelante.

4. QUIÉNES DEBERÍAN SER LOS TENEDORES DE LOS EUROBONOS

El Instituto Bruegel propone la creación de una institución que se encargue de la conversión de la deuda pública nacional a bonos de la UE. Hay dos alternativas para evitarlo haciendo uso de instituciones existentes:

— El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera

El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) podría mantener la deuda convertida en un régimen acotado, lo cual encajaría con su mandato de estabilidad. Y podría hacerlo a pesar de que está previsto que en 2013 sea sustituida por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE), en cuyo momento este organismo podría pasar a ser el tenedor de la deuda convertida.

Todavía no se ha definido el mandato del MEE, y el del FEEF ha generado polémica. Aun así, el principio de que la deuda convertida no pueda comercializarse protegería al FEEF frente a posibles rebajas de la calificación crediticia por parte de las agencias de calificación y los mercados de deuda.

— El Banco Central Europeo

Una alternativa para mantener la deuda convertida podría ser el BCE⁸.

Inicialmente Alemania podría descartar directamente esta propuesta. El BCE es el guardián de la estabilidad de precios y debe seguir siéndolo.

Si el BCE fuese el tenedor de la deuda convertida tendría que serlo sin perjuicio de su responsabilidad principal, que es la estabilidad en los precios⁹. Pero dicha responsabilidad no tiene por qué verse afectada.

1. La conversión sería neutral frente a la inflación ya que no incrementaría la liquidez. No supondría más dinero, sino que sería la misma deuda, con distinto tenedor y mayor seguridad.
2. El tipo de interés a largo plazo sobre los bonos convertidos sería más bajo y sostenible y podría reducir las presiones inflacionistas.
3. Como la deuda convertida no se comercializaría, la cuenta deudora del BCE correspondiente a la parte de los bonos nacionales convertidos no estaría expuesta a la evaluación de las agencias de calificación.
4. No sería necesaria una revisión del Tratado. El BCE ya está obligado por el Tratado, sin perjuicio de su responsabilidad principal —asegurar la estabilidad

⁸ Esta propuesta se ha presentado en una serie de artículos escritos por Yanis Varoufakis y yo mismo bajo el título de *The Modest Proposal* (Una modesta propuesta). La supuesta modestia proviene de que no harían falta instituciones nuevas. Por lo demás, propone, como aquí se hace, la constitución de bonos sin compra de deuda, garantías nacionales ni transferencias fiscales. Consúltese *The Modest Proposal for Overcoming the Euro Crisis*.

⁹ Normalmente los bancos centrales no mantienen ni emiten bonos, cosa que sí hacen los ministerios de hacienda y el Tesoro. Pero Europa no cuenta con estas instituciones. Aunque es una práctica innovadora, hay bastantes precedentes de emisión de bonos por instituciones de crédito del sector público. Además, tal y como aquí se sugiere, el BCE mantendría y gestionaría la conversión de una parte de la deuda nacional, que se transformaría en bonos no comercializables, sin participar en la emisión neta de bonos.

de los precios—, a «apoyar las políticas económicas generales de la Unión» que defina el Consejo de Europa.

5. Esta disposición no es nueva, ni tampoco es una reacción a la crisis actual de la eurozona. La obligación del BCE de apoyo a las políticas económicas se deriva directamente del mandato del Bundesbank.¹⁰
6. La estabilización de la deuda en la eurozona es una política económica general de la Unión.

Por consiguiente, si el BCE mantiene la deuda convertida, su compromiso de asegurar la estabilidad monetaria no tiene por qué verse afectado, puesto que la conversión de deuda no incrementaría la liquidez y por tanto sería neutra frente a la inflación.

De esta forma podría asimismo asegurarse la estabilidad de la eurozona, un tema de vital importancia en la actualidad.

— Inflación interna y externa

Las presiones inflacionistas se incrementan, pero sus causas son externas en lo relativo a la intensa demanda de materias primas en las economías emergentes y a la especulación.

Estas presiones son globales. Su origen no está en el seno de la UE, que no obstante se ve afectada por ellas. El Presidente Sarkozy ha sugerido con razón que el G20 aborde la especulación en el mercado de materias primas.

La deflación de la demanda de la UE no reduciría por sí sola las presiones inflacionistas globales y haría peligrar el compromiso por el empleo que la Unión contempla en su Tratado desde 1957, así como el compromiso de cohesión económica y social del Acta Única de 1986.

¹⁰ Este mandato se basa en el del Bundesbank: *die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen.*

5. EMISIÓN DE EUROBONOS PARA LA RECUPERACIÓN

No es necesario que el BCE participe en la emisión neta de bonos. El diseño inicial para la emisión de bonos de la UE contempla que el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que fue creado en 1994 y que desde el año 2000 forma parte del Grupo BEI (Banco Europeo de Inversiones)¹¹, sea el emisor.

La propuesta sobre los bonos de la UE y el FEI se formuló en respuesta a una petición de Jacques Delors, quien solicitó que se diseñaran instrumentos financieros para cumplir los compromisos de cohesión del Acta Única Europea.

La función principal prevista para el FEI es que los bonos comunes respondan de una moneda común. El apoyo a las pymes y a las empresas tecnológicas de nueva creación se contempló como función secundaria, aunque desde el principio éste ha sido su único papel.

— Diseño del FEI y los eurobonos

El diseño inicial del BEI reconocía que una moneda única privaría a los Estados miembros de la posibilidad de devaluar su moneda como medio para ajustar su balanza de pagos, y que la idea de realizar transferencias fiscales a la escala recomendada en el Informe MacDougall¹² carecía de apoyo político.

Pero basándose en el precedente del *New Deal* reconocía también que los bonos europeos podrían financiar políticas estructurales, sociales y regionales, lo cual también se pretendía en el Informe Spaak del 1956 sobre la creación de un Mercado Común.¹³

Ello concordaba asimismo con las aspiraciones del Informe MacDougall de lograr «un empleo cíclico y estructural» y aplicar «políticas regionales para reducir las diferencias de capital y productividad entre las regiones.»

¹¹ Holland (1993) *Op cit.*

¹² Del 5% al 7% del PIB. Comisión Europea. (1977) Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration [Informe MacDougall]. Bruselas.

¹³ Comité intergubernamental sobre la Integración Europea (1956). *Report on the General Common Market* [Informe Spaak] Bruselas. Informe MacDougall (14-15).

— Diseño del FEI para el capital de riesgo

La recomendación de 1993 de que el FEI apoyara a la pequeña y mediana empresa no sólo contemplaba garantías de capital social, sino también la creación de un fondo europeo de capital de riesgo con un presupuesto de hasta 60.000 millones de ecus y el mandato especial de financiar a las empresas de alta tecnología de nueva creación.

Sería un fondo financiado con bonos de la UE que se invertiría durante varios años, pero como supondría más del 1 % del PIB comunitario podría tener un potencial macroeconómico. El fondo se gestionaría con solidez, en colaboración con agencias nacionales de crédito y agencias de desarrollo regional; asimismo se mantendría informadas a las pymes locales y así se garantizaría que los bonos se financiaran con los ingresos generados por el capital propio de las pymes.

El objetivo era contrarrestar la escasez de capital riesgo en Europa, donde hay mucho menos capital riesgo disponible que en EEUU, y reducir la dependencia de las pymes en los préstamos a tipo fijo, la cual penaliza a las empresas de nueva creación antes de que puedan abrirse paso en el mercado. Así se reforzarían la innovación y la competitividad a nivel micro y se generarían ventajas económicas y sociales a nivel macro.

Cuando en 1994 se estableció el FEI, se pasó por alto la faceta de capital riesgo y el fondo actuó más como un garante de préstamos, con el resultado de que en el momento de su incorporación al Grupo BEI sólo había garantizado 1.000 millones de euros para pymes.

Su diseño original como instrumento micro con efectos macro no fue retomado hasta 2008 en la reunión del Ecofin en Niza, en la que se asignaron 30.000 millones de euros para apoyar a las pymes, aunque dicho apoyo sigue estando limitado a los préstamos y no incluye al capital social.

Debería reconsiderarse el papel del FEI como fuente de capital riesgo, y no sólo de préstamos, en la emisión neta de eurobonos para complementar la conversión de parte de la deuda nacional a eurobonos.

— El Banco Europeo de Inversiones

Mientras que el Banco Central Europeo es el guardián de la estabilidad, el Grupo BEI puede salvaguardar el crecimiento.

Tras la crisis financiera de 2008, se preguntó al BEI si podría mantener y emitir bonos para estabilizar la deuda. El Banco declinó la propuesta, una decisión que, en la situación de entonces, es muy comprensible.

En primer lugar, el BEI emitía sus propios bonos y prefería que éstos mantuvieran su identidad propia.

En segundo lugar, la emisión de bonos para estabilizar la deuda forma parte del ámbito de la política monetaria, mientras que la experiencia y cultura institucionales del BEI se centraban en la financiación de proyectos.

En tercer lugar, se suponía que para amortizar los eurobonos harían falta transferencias fiscales, mientras que para el servicio de la deuda el BEI empleaba los ingresos generados por la financiación de proyectos.

En cuarto lugar, las transferencias fiscales hubieran requerido incrementar los recursos propios de la Comisión, algo bastante improbable.

— Diferencia entre estabilización y crecimiento

El BCE es responsable principalmente de la estabilidad de precios y la política monetaria. Como ya se ha indicado, el BCE sería el tenedor de la deuda nacional transferida a la Unión en un régimen acotado. No es necesario que participara en las emisiones netas de bonos destinadas a financiar el crecimiento.

En 2009 la opinión generalizada entre las instituciones nacionales de crédito era que aunque el establecimiento de bonos de la UE merecía reconsiderarse, el Fondo Europeo de Inversiones no era la institución adecuada.

Pero eso fue antes de que los bonos de los países miembros más expuestos empezaran a desestabilizarse uno detrás de otro, a partir de finales de 2009.

La propuesta podría reconsiderarse en términos de la diferencia entre convertir una parte de la deuda pública nacional a bonos de la UE y la emisión neta de eurobonos para financiar proyectos.

La conversión desharía un nudo gordiano que los gobiernos han intentado resolver mediante adquisición de deuda y transferencias fiscales. Sería una estrategia proactiva, no una reacción frente a las agencias de calificación.

La opinión de las instituciones nacionales de crédito, que en 2009 consideraron que el FEI no era una institución adecuada para gestionar la conversión de la deuda nacional a deuda soberana de la UE, tenía tanta justificación como la reticencia mostrada entonces por el BEI para asumir dicha tarea.

Considerando su escasa actividad en el campo de las garantías de capital social para las pymes, el FEI no estaba preparado para gestionar la conversión de bonos nacionales.

Esta función tampoco se consideró en su diseño de 1993, que contemplaba más bien la emisión neta de bonos con objeto de garantizar que los principios recién acordados para un Pacto de Crecimiento y Estabilidad pudieran conseguir sus objetivos.

— Complementariedad entre el BEI y el FEI

Claro que ahora el FEI podría perfectamente emitir bonos para la financiación de proyectos, tal y como se contempló en su diseño inicial, sobre todo si se distinguen claramente los bonos de la UE estabilizadores de deuda de los eurobonos para el crecimiento. Los motivos son los siguientes:

1. Mientras que la transformación de parte de los bonos nacionales a bonos de la UE sería una medida única, la emisión neta de eurobonos se haría de forma gradual y escalonada.
2. Como el FEI forma parte del Grupo BEI, cuyo tamaño duplica ya al del Banco Mundial, sus emisiones generarían más confianza a largo plazo entre los bancos centrales no comunitarios y los fondos soberanos que las realizadas por una institución provisional como es el FEEF.
3. El BEI lleva cincuenta años emitiendo bonos sin garantías nacionales, transferencias fiscales ni compras de deuda. Sus bonos no se imputan a la deuda nacional en ninguno de los principales países miembros de la zona euro. Las emisiones netas de eurobonos por parte del FEI tampoco tendrían que hacerlo¹⁴.

¹⁴ Esto es un hecho que pocos conocen. Sobre la propuesta a Delors para el establecimiento de eurobonos y la cuestión de que no es necesario imputarlos a la deuda de los Estados miembros, como tampoco lo fue para los bonos del Tesoro estadounidense, me llamó un alto directivo del BEI y me dijo que

4. Aunque el BEI y el FEI son socios en el Grupo BEI, son instituciones distintas; los eurobonos del FEI serían distintos de los bonos del BEI y de los bonos de la UE, de los que sean tenedores el FEEF o el BCE.
5. La emisión de eurobonos del FEI podría igualar a los bonos emitidos por el BEI para financiación de proyectos. La deuda podría pagarse con los ingresos que generen los proyectos de inversión financiados conjuntamente por ambas instituciones, y no mediante transferencias fiscales. El BEI mantendría el control y los proyectos seguirían dependiendo de su aprobación y su gestión, lo que aseguraría su integridad en la gestión de proyectos.
6. Cuando ha hecho falta el compromiso de sus socios locales, que es importante para esta institución, el BEI ha podido lograrlo colaborando con instituciones nacionales de crédito en la gestión de proyectos, como lo hizo entre otros con *Caisse des Dépôts et Consignations*, *Cassa Depositi e Prestiti* y *Kreditanstalt für Wiederaufbau*.

— Gestión de los bonos del FEI

Haría falta una nueva división ejecutiva en el FEI que gestione la emisión de bonos en el mercado abierto, la cual era un elemento esencial en su diseño inicial.

Haría falta un equipo profesional muy competente, que podría encontrarse en el BEI y las agencias nacionales de deuda. Como la emisión de eurobonos sería gradual, el equipo se iría reforzando con el tiempo.

El órgano rector del Grupo BEI es el Ecofin. Si el Ecofin decide que FEI haga una emisión de bonos no haría falta revisar el Tratado, como tampoco hizo falta hacerlo en 1994 cuando se estableció el FEI.

6. ESTABILIDAD MÁS CRECIMIENTO

En su artículo publicado en diciembre de 2010 en el *Financial Times*, uno de los argumentos que Jean-Claude Juncker y Giulio Tremonti defienden con más energía,

el Presidente de la Comisión aceptaría por supuesto cualquier bono que le pareciera adecuado siempre que contara con el apoyo de la Comisión, pero que quizás no era consciente de que de los 15 Estados miembros, sólo 2 contabilizaban los créditos del BEI en su deuda nacional: Reino Unido y Países Bajos.

en concordancia con la propuesta de Bruegel y con la presentada a Delors en 1993 para la emisión de eurobonos, es que las emisiones netas de eurobonos atraerían a los superávits de los bancos centrales y los fondos soberanos de países emergentes.

Estos flujos financieros podrían hacer realidad el compromiso que los Estados miembros y el Parlamento europeo expresaron en 2008 en el Plan Europeo de Recuperación Económica.

Si bien la emisión inicial de eurobonos sería gradual, el efecto acumulado de la afluencia de fondos, alimentados por el superávit de bancos centrales en economías emergentes y fondos soberanos (que representa una cantidad cercana a los 3 billones de dólares), podría llegar a ser considerable.

Estos flujos podrían muy bien igualar o incluso superar a los recursos propios de la Comisión, sin las transferencias fiscales a las que tanto se oponen Alemania y otros Estados miembros.

En estas emisiones de eurobonos la suscripción podría incluso superar la emisión, lo cual permitiría aplicar un tipo de interés bajo¹⁵.

— La legitimación y el New Deal europeo

Al adoptarse una estrategia de austeridad como respuesta a las agencias de calificación, el Plan Europeo de Recuperación Económica ha sido abandonado. Muy pocos ciudadanos conocen el compromiso inicial de la UE con este plan, pero sí son muy conscientes de los sacrificios que les exigen mientras se rescatan bancos y fondos de cobertura.

El nombre de este programa, Plan Europeo de Recuperación Económica, no tiene ninguna relevancia pública.

Lo que sí tendría relevancia es que Europa, utilizando nuevos instrumentos financieros e instituciones existentes, lograra resultados comparables a los que se consiguieron en los años 30 con el *New Deal* en EEUU.

¹⁵ Los bancos centrales de economías emergentes y los fondos soberanos están menos preocupados por los tipos de interés que por diversificar sus inversiones para disminuir su dependencia del dólar. Los bonos se utilizarían entonces principalmente para almacenar valor y no exclusivamente para generar ingresos.

— Criterios para el Plan de Recuperación

Los criterios del Plan Europeo de Recuperación Económica no tiene que decidirlos el Ecofin ni requieren una propuesta de la Comisión.

El BEI ha recibido del Consejo Europeo un mandato centrado en la cohesión y la convergencia, desde la creación del Programa de Acción Especial de Ámsterdam y los Consejos Europeos de Luxemburgo (1999) y Lisboa (2000), para invertir en:

Sanidad, educación, rehabilitación urbanística, entorno urbano, tecnologías verdes, apoyo financiero a pymes y empresas tecnológicas de nueva creación, transporte transeuropeo y redes de comunicación.

Desde 1997 el BEI ha cuadruplicado su inversión anual en la financiación de inversiones y ha alcanzado un nivel equivalente a dos terceras partes de los recursos propios de la Comisión.

Volviendo a cuadruplicar esta inversión en el 2020, o antes, y con la ayuda de los bancos centrales y los fondos soberanos de las economías con superávit para cofinanciar los bonos, el Plan Europeo de Recuperación Económica podría convertirse en una realidad.

Esto es especialmente cierto cuando consideramos que, según datos contrastados, los multiplicadores de inversión llegan hasta un factor de tres, superando dos o tres veces a los multiplicadores fiscales¹⁶.

Un crecimiento así, financiado con bonos e impulsado por inversiones, podría, dentro del mandato de cohesión y convergencia del Grupo BEI, acercarse a la propuesta macroeconómica de transferencias fiscales que recomienda MacDougall, sin necesidad de realizarlas.

7. IMPLICACIONES GLOBALES

Como recalcó hace poco Jürgen Stark, si algunos Estados de la zona euro entran en situación de impago, la moneda única se desintegraría en serie y las consecuen-

¹⁶ Creel J., P. Monperrus-Veroni & F. Saraceno (2007). "Has the Golden Rule of public finance made a difference in the United Kingdom?" *Observatoire Français des Conjonctures Économiques, Working Papers* 2007-13.

cias serían catastróficas, y no sólo en Europa, sino también para EEUU y el sistema de comercio mundial.

Pero si sólo se utilizan recortes para estabilizar la deuda en Europa, sin un programa de recuperación, las consecuencias serían profundamente perjudiciales para los EEUU y existiría el riesgo de una segunda recesión a ambos lados del Atlántico.

— Medidas para contrarrestar el riesgo de impago

En cambio, las emisiones netas de eurobonos:

1. Asegurarían al euro como moneda de reserva y aportarían pluralidad al sistema global de reservas, uno de los principales objetivos de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
2. Al reciclar los superávits globales, contribuirían a un crecimiento global equilibrado, que es uno de los objetivos primarios del G20.

— Implicaciones para EEUU y Europa

El euro como moneda de reserva tiene un efecto doble para los Estados Unidos:

1. El dólar ya no tendría la ventaja de ser la única moneda de reserva.
2. Por otra parte, no estaría expuesto al riesgo de no poder sostener esa situación.

La devaluación del dólar por el doble déficit, comercial y fiscal, ha sido un tema recurrente desde la devaluación de Nixon, pero la rebaja de la calificación crediticia de los bonos del tesoro norteamericano que Standard & Poor's realizó el pasado mes de abril es la primera desde que esta agencia empezó a calificar hace 70 años.

La rebaja de la calificación de «estable» a «negativa» supone que existe una probabilidad de uno entre tres de que se produzca una nueva rebaja en los próximos dos años.

China está pidiendo garantías sobre el tercio de billón de dólares que tiene invertido en bonos del tesoro de los EEUU.

A diferencia de EEUU, Europa tiene una balanza comercial con el resto del mundo que está en buena medida equilibrada, y como Unión no tiene déficit fiscal. Tampoco lo tendría si emitiera bonos de la UE sin comprar deuda ni requerir garantías nacionales o transferencias fiscales.

Las ganancias netas para EEUU dependerían de las emisiones netas de eurobonos para financiar el Plan Europeo de Recuperación Económica.

Con una recuperación así y con Europa en el tercer puesto de la economía mundial, las exportaciones estadounidenses se incrementarían.

Por su propio interés, aunque también por beneficio mutuo, China aceptaría una reducción ordenada de la deuda estadounidense que posee, o podría seguir manteniéndola mientras sus flujos netos de superávit se inviertan en euros.

8. UNA AGENDA PARA EL G20

La crisis de la zona euro compromete a la presidencia francesa del G20.

Sin embargo, la decisión de la Unión Europea de emitir bonos podría ofrecer un sistema global de reservas más plural, algo que Brasil, Rusia, India y China vienen reclamando desde la cumbre de Ekaterimburgo, y Sudáfrica desde el mes pasado.

Las economías emergentes también quieren un marco institucional global que refleje la nueva realidad y que no esté sólo constituido por las instituciones de Bretton Woods.

Una iniciativa a este respecto es que el G20 fuera el órgano rector de una Organización Mundial del Desarrollo¹⁷.

Su aprobación podría facilitarse mediante un mecanismo de toma de decisiones que no fuera supranacional ni dependiera de la unanimidad, ya que en otro caso sería inefectivo.

¹⁷ El nombre propuesto no es un factor crucial, aunque «Organización Mundial de Desarrollo» tendría más aceptación en los países en desarrollo que «Consejo de Seguridad Económica».

Este mecanismo podía ser el principio comunitario de cooperación reforzada, que permitiría emprender acciones conjuntas sobre una serie de políticas sin que los gobiernos que no estén dispuestos a adoptarlas, o simplemente no estén preparados para hacerlo, se vean obligados a ello.

También se ha propuesto que el FMI dependa del G20. Esta idea se podría ampliar.

Una Organización Mundial del desarrollo gobernada por el G20 abarcaría a las instituciones de Bretton Woods y también podría incluir a las principales agencias de la ONU en sus grupos de trabajo y comités, así como bancos de desarrollo regional y fondos soberanos.

En una reunión celebrada en 2009 en Nueva York esta propuesta captó el interés, sin generar desacuerdos, de los representantes permanentes ante las Naciones Unidas de China, Japón, India, Suráfrica, Brasil, Méjico, Reino Unido y Alemania y el Representante Permanente en funciones de EEUU ante las Naciones Unidas.

El documento no generó disenso. El representante alemán abrió el debate celebrando la propuesta y comentando que aunque el G20 no tomaría una decisión inmediata al respecto, podría servir de modelo para un acuerdo futuro.

Rafael Muñoz de Bustillo

Por una política keynesiana de recuperación.
¿Hay alternativas a las políticas de ajuste
en España?¹

¹ El autor agradece a José Ignacio Antón las sugerencias realizadas a un borrador previo del artículo.



Puente de Alcántara, Alcázar y Convento de la Concepción Franciscana en Toledo. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

Tras muchos años de olvido del paradigma keynesiano, en el momento en el que la crisis mostró su intensidad, curiosamente, las principales instituciones financieras volvieron sus ojos a las recetas keynesianas reclamando una actuación decidida de los gobiernos. Pero hay varios factores que dificultan, hasta impedir en la práctica, la puesta en marcha de una política expansiva que permita consolidar la recuperación. Entre ellos se encuentran el dominio ideológico de una visión del mercado como orden natural que, en ausencia de interferencias, lleva a la sociedad a una posición óptima en términos de producción de bienes y servicios, o la incorporación de restricciones constitucionales a la generación de déficit.

En el presente artículo se analizan estos factores y se proponen algunas soluciones.

1. INTRODUCCIÓN

EL pasado mes de octubre, el catedrático emérito de Economía Política de la Universidad británica de Warwick, Robert Skidelsky, pronunció una conferencia con el título «Una perspectiva keynesiana de la depresión de 2007-8 y como recuperarse de ella». Durante la misma, Skidelsky, considerado el principal biógrafo de Keynes, recordó a los asistentes cómo la anterior ola globalizadora de finales del siglo XIX y principios del XX se había visto interrumpida por la incapacidad de los estados de hacer frente a la caída de la demanda vinculada a la crisis financiera de 1929 con una política coordinada expansiva. En su lugar, la puesta en marcha de políticas proteccionistas de reserva del mercado nacional y empobrecimiento del vecino tuvo como resultado el hundimiento del comercio internacional y la profundización de la crisis, sentando las bases para el proceso de rearme de Alemania e Italia que culminó con la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente Skidelsky, juntando su voz a la de otros prestigiosos economistas de renombre internacional, como el prolífico Paul Krugman, reivindicó el papel de la política keynesiana compensatoria en la resolución de la crisis.

Tras muchos años de olvido del paradigma keynesiano, sustituido por una creencia casi religiosa en la eficiencia de los mercados y su capacidad para autorregularse y evitar la entrada en recesión, los acontecimientos de 2007-2010 demostraron que esta visión amable de las economías de mercado era más fruto del deseo (y los intereses) de sus promotores que un relato fiel de la dinámica del capitalismo. Curiosamente, en el momento en el que la crisis mostró su intensidad, las principales instituciones financieras, como el FMI, y creadores de opinión económica, como *The Economist*, volvieron sus ojos a las recetas keynesianas reclamando una actuación decidida de los gobiernos para compensar, mediante una política contracíclica de generación de demanda, la caída de la demanda privada derivada de la crisis financiera. En la actualidad, enfrentados al peligro real de una segunda recesión como resultado de la prioridad otorgada por la UE a la consolidación fiscal incluso antes de haberse consolidado la recuperación, de nuevo alguien tan poco sospechoso como *The Economist*, la voz mundial del liberalismo económico *par excellence*, señalaba:

«Ahora, más frecuentemente que lo contrario, los encargados de diseñar la política económica parece que se equivocan. Sus errores son de distinto tipo, pero dos sobresalen de los demás. Uno es un enorme énfasis en primar en el corto plazo la austeridad fiscal sobre el crecimiento. Solucionar este problema significa cosas distintas en distintos sitios: Alemania debería aplicar una política fiscal más expansiva, mientras que en Gran Bretaña se debería ser menos estricto a la hora de tensar las riendas de su política fiscal. Pero la obsesión colectiva con la austeridad a corto plazo a lo largo y ancho del mundo rico está haciendo daño» (*The Economist*, 1 de octubre de 2011).

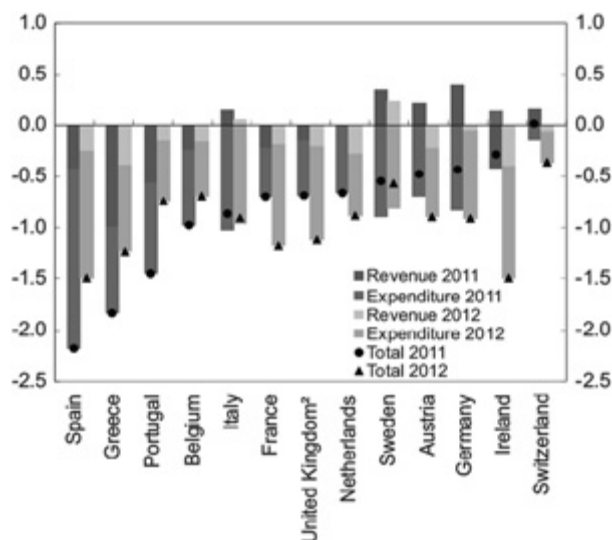
Por su parte, el FMI, tras años ejerciendo de paladín de la austeridad fiscal, revelaba en su publicación estrella, el *Perspectivas de la Economía Mundial* correspondiente a octubre de 2010, que el estudio del impacto de las consolidaciones fiscales del pasado (reducción del déficit público) sobre el crecimiento económico permitía concluir que cada punto porcentual de reducción del peso del déficit público sobre el PIB está asociado a una reducción media del PIB en 0,5 puntos porcentuales en los dos años siguientes y al aumento del desempleo en 0,3 puntos². Por su parte, el trabajo de Anna Ivanova y Sebastian Weber³, del Departamento de Europa del FMI, permite aproximarnos al impacto que sobre el crecimiento tienen los planes de ajuste fiscal del Reino de España. Así, de acuerdo con estos autores, el ajuste fiscal reducirá el crecimiento del PIB en 2011 en algo más de dos puntos porcentuales, mientras que en 2012 el impacto sería algo menor situándose en 1,5 puntos porcentuales.

De forma que, en la medida que estas estimaciones sean correctas, podemos decir que España en la actualidad se encuentra inmersa en una situación de estancamiento económico inducido por la política económica de reducción acelerada del déficit público aplicada, ya que de no haber sido por dicho proceso de consolidación el país estaría creciendo por encima del 2% (y más si el resto de los países europeos redujeran también sus objetivos de ajuste fiscal y por lo tanto crecieran también a mayor ritmo). Por otra parte, como se puede comprobar en el gráfico adjunto, España sería, siempre de acuerdo con las estimaciones de los autores mencionados, el país de la UE donde el impacto del ajuste fiscal es, con diferencia, más intenso.

² *Perspectivas de la economía mundial*, octubre 2010, Capítulo 3. ¿Serán dolorosos los efectos macroeconómicos de la consolidación fiscal?, disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/texts.pdf>

³ Anna Ivanova and Sebastian Weber (2011): Do Fiscal Spillover Matters? *IMF Working Paper* 11/211,

FIGURA 1. Impacto de la política fiscal sobre el crecimiento del PIB, 2011 y 2012



Fuente: IMF (2011): *Regional Economic Outlook. Europe*, p. 22.

Este celo de converso en la reducción déficit público mostrado por las autoridades españolas, jaleadas por las instituciones europeas y los mandatarios del núcleo duro de la UE, ha dado lugar, parafraseando al Manifiesto Comunista, a un nuevo fantasma que recorre Europa: la consolidación fiscal acelerada. Para hacer las cosas, y la recuperación, todavía más difíciles, el gobernador del Banco Central Europeo sigue aplicando una política monetaria monolítica, orientada casi en exclusividad a garantizar la estabilidad de precios, como si el estancamiento de la economía europea no fuera una cuestión que debiera preocuparle, dando muestra de un celo que empequeñece la ortodoxia de sus colegas del FMI, por no decir de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Así, por ejemplo, tras el desencadenamiento de la crisis el economista jefe del FMI, Olivier Blanchard, y sus coautores se planteaban, en un trabajo titulado *Repensando la política macroeconómica*, si no sería el momento de plantearse un objetivo de inflación que encorsete menos a la economía y que aumente la capacidad de actuación de los bancos centrales; en sus propias palabras: «Para concretar, ¿son los costes netos de la inflación mucho más altos a, digamos el 4 por ciento que al 2 por ciento, el rango objetivo actual?».⁴

⁴ Olivier Blanchard, Giovanni Dell'Arriccia, and Paolo Mauro (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note February 12, 2010, p. 11.

Como se puede apreciar, las referencias recogidas más arriba ponen de manifiesto cómo las principales instituciones de salvaguardia del capitalismo mundial asumen la necesidad de aplicar una política fiscal razonablemente expansiva para garantizar la consolidación del capitalismo. De forma consciente hemos acudido a fuentes conocidas por su ortodoxia económica y por su pensamiento conservador, y por ello nada sospechosas de dejarse llevar por derivas intervencionistas.

Obviamente, desde ámbitos más liberales (en el sentido estadounidense, no europeo, del término) y menos beligerantes con la intervención pública en economía, la defensa de una política fiscal agresiva para evitar la (re)caída en recesión son todavía más claras. Sin ir más lejos, cuando se escribían estas páginas, Joseph Stiglitz, Memorial Nobel de Economía señalaba, tras hacer un breve relato de las causas inmediatas y estructurales de la crisis, que

«La receta para el mal que aqueja a la economía global se deduce inmediatamente a partir del diagnóstico: hacen falta sólidos programas de gasto público que apunten a facilitar la reestructuración, promover el ahorro energético y reducir la desigualdad (...)»⁵.

Parece, pues, que en el corto plazo no hay alternativas a la puesta en marcha de una política keynesiana de inyección de demanda efectiva, bien directamente mediante el aumento selectivo del gasto público⁶, bien indirectamente mediante la puesta en marcha de una política monetaria expansiva agresiva y de cuantas intervenciones complementarias heterodoxas sean necesarias para hacer llegar el crédito a las empresas y reducir los niveles de endeudamiento de los particulares. Si es así, ¿por qué no se hace?

2. FACTORES QUE DIFICULTAN HACER LO QUE HAY QUE HACER

Varios son los factores que dificultan, hasta impedir en la práctica, la puesta en marcha de una política expansiva que permita consolidar la recuperación. En primer lugar, se encuentra el dominio ideológico de una visión del mercado como orden na-

⁵ Joseph E. Stiglitz: «La cura para la economía», *El País*, 09/10/2011.

⁶ En relación con este tema, de la lectura de un reciente trabajo de Dylan Matthews titulado «Did the stimulus work? A review of the nine best studies on the subject» donde se revisan nueve estudios que intentan estimar el impacto de los distintos paquetes de estímulo de la economía puestos en marcha por el Gobierno de Obama, se concluye que, en términos generales, los estímulos funcionaron de forma correcta, reduciendo el impacto de la crisis sobre el PIB y el empleo. Este trabajo está disponible en <http://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/post>.

tural que, en ausencia de interferencias, lleva a la sociedad a una posición óptima en términos de producción de bienes y servicios. Este planteamiento, de forma tautológica supone que cuando el mercado falla en alcanzar esa solución de pleno empleo y producción máxima, ello se debe no a los problemas de coordinación inherentes al mismo sino a la presencia de arreglos institucionales que impiden su correcto funcionamiento; lo que propone es más (y no menos) mercado. Este elemento ideológico se manifiesta en todo su esplendor en la interpretación tan común en las tertulias de nuestras ondas hertzianas de que el Estado se debe comportar como lo haría cualquier familia prudente y no gastar más de lo que ingresa, siendo que, en una situación de recesión, esta regla lleva, como ya se sabe desde Keynes, a la profundización de la crisis.

La segunda de las restricciones es de un orden distinto. En este caso lo que se plantea es hasta qué punto, en un mundo crecientemente abierto, determinado país puede poner en marcha de forma autónoma una política expansiva de generación de demanda. Como resultado de una serie de cambios organizativos y de transporte así como fruto de las decisiones políticas tomadas de reducción del proteccionismo, en la actualidad la práctica totalidad de las economías del mundo, y ciertamente las europeas, tienen un alto nivel de integración en la economía mundial, lo que supone que una parte importante de su demanda se dirige hacia el mercado exterior en la forma de importaciones, al igual que una parte importante de su producción encuentra su destino en el exterior en forma de exportaciones.

En el caso de España, las importaciones suponen el 28%, mientras que las exportaciones suponen el 26% del PIB. Ello quiere decir que una parte importante de estímulo fiscal se filtrará hacia el exterior afectando, por lo tanto, positivamente a la demanda agregada de otros países pero no a la del país que realiza el esfuerzo de expansión fiscal (ya mediante aumento del gasto, ya mediante reducción de los impuestos). Obviamente, en el caso de aumento del gasto público es posible diseñar la política expansiva de forma que afecte cuanto menos posible a las importaciones, minorando la fuga exterior de demanda, pero en todo caso parte del efecto se «perderá» en el exterior. Ello supone que el coste de la medida recae en el país que impulsa la política expansiva, mientras que los beneficios de estas medidas afectan, parcialmente, a los países con los que habitualmente comercia. Por otra parte, dado el riesgo de que la política fiscal se traduzca en un aumento de la inflación, si ésta se realiza en un solo país el resultado sería una pérdida de competitividad por aumento de su inflación diferencial, lo que podría afectar a su demanda exterior. La respuesta natural a este problema es la de coordinar los esfuerzos expansivos de forma que sean todos los países los que pongan simultáneamente en marcha las

medidas de política expansiva. Una opción que, frecuentemente, como en la actualidad en la UE, no se consigue, bien porque no en todos los países la situación exija de una intervención igualmente decidida, bien por diferencias programáticas de los gobiernos en cuanto a la forma adecuada de combatir una situación de recesión, bien por diferencia en la capacidad de endeudamiento de los países.

En lo que a esto último respecta, el proceso de globalización ha supuesto también un proceso de desregulación financiera que, además de sentar las bases de la crisis⁷, ha facilitado la creación de una masa ingente de dinero (conocido en el argot como *hot money*) que tiene en la especulación su fuente de negocio y que puede ejercer enormes presiones sobre empresas y países. Ello ha trasladado una parte importante de la soberanía económica de los países a «los mercados» y su lazarillo, las agencias de calificación, que pueden ahora influir de una forma directa en las decisiones económicas de los gobiernos. Obviamente, para ello hace falta que las economías nacionales (y los gobiernos nacionales) dependan de la financiación exterior para cubrir sus necesidades financieras. Precisamente, la liberalización comercial tenía como objetivo facilitar que fluyeran los capitales de aquellos lugares donde las necesidades de financiación eran inferiores a la capacidad de ahorro hacia aquellos otros que por cualesquiera razones (entre ellas el estar creciendo a una tasa mayor) tuvieran menos ahorro del necesario para financiar sus inversiones. De esta manera, se suponía que se relajaría la restricción externa a la que estarían sometidos los países. Sin embargo, esa dinámica se materializó en el aumento de la dependencia de muchos países (entre ellos el nuestro, fundamentalmente por las necesidades privadas, que no públicas) lo que paradójicamente ha supuesto, en la actualidad, una reducción de la capacidad de financiación, al endurecerse las condiciones de la misma. La promesa de financiación abundante y barata se ha convertido así en la pesadilla del diferencial de deuda con Alemania.

La tercera de las restricciones es más moderna y está vinculada a los factores tratados más arriba ya que, en no pequeña medida, es el resultado de la presión exterior, ya de los mercados, ya de algunos gobiernos de marcada ideología conservadora. Nos referimos a la incorporación de restricciones constitucionales a la generación de déficit. Antes de empezar hay que señalar que este tipo de restricciones son habituales en la normativa europea y nacional. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento incorporado al tratado de Maastricht, por el que se limitaba la capacidad de los países de traspasar el 3% de déficit público salvo en situaciones ex-

⁷ Véase Federic Lordon (2009): *El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas*, Libros de la Catarata. Madrid.

cepcionales, y las leyes de techo de gasto vigentes en muchos países, entre ellos España, son buena muestra de ello. La novedad es la elevación de dicha restricción al máximo rango legislativo: su incorporación en la Constitución Española (art. 135) en los siguientes términos:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

El artículo prosigue indicando la naturaleza de prioridad absoluta de los intereses y el capital de la deuda pública y traslada a una futura Ley Orgánica la determinación exacta de: «Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública», así como «la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural». Dichos límites «sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados».

El debate sobre la conveniencia de establecer límites constitucionales al gasto público, en este caso al déficit público, es ciertamente antiguo en la Teoría de la Hacienda Pública. Los que escriben estas páginas recuerdan haberlo estudiado cuando asistían en calidad de alumnos a las clases de Hacienda Pública. Por lo tanto, poco hay de novedoso en esta propuesta. Lo que sí es novedoso es su aceptación, con nocturnidad y alevosía podríamos decir. En especial en un país como España que había hecho de la «inmovilidad» constitucional un elemento central de estabilidad institucional. Básicamente, se pretende trasladar a los «mercados» el compromiso futuro de España, caiga quien caiga, de ahí la prioridad del gasto en la carga de la deuda sobre cualesquiera otros consagrada en el artículo 135.4, en limitar su endeudamiento y por ello facilitar el pago de su deuda. Nada parece haberle importado

al legislador que, al así hacerlo, se impongan sacrificios innecesarios en términos de menor crecimiento económico y desempleo.

Pero además, el artículo consagra un concepto y una técnica de medición de la situación económica que tiene mucho de opción política (ya que supone dar prioridad a la estabilidad de precios frente a la lucha contra el desempleo) y que además presenta fuertes problemas teóricos y prácticos. Nos referimos a la consagración del concepto de déficit estructural como el indicador del umbral permitido de déficit. El déficit estructural es un concepto útil en la medida en que plantea el déficit excesivo, no en términos contables de ingresos menos gastos con respecto al PIB, sino teniendo en cuenta la situación de la economía que implica, por ejemplo, que en situación de crisis necesariamente aumentarán los gastos y disminuirán los ingresos (por ejemplo, en la actualidad la mitad del déficit *grosso modo* corresponde a la caída del ingresos y la otra mitad al aumento del gasto). Lo que se trata es de desentrañar si *teniendo en cuenta el momento del ciclo* el déficit supera o no supera el límite establecido. En definitiva, el déficit estructural tiene en cuenta el déficit «justificado» por la situación económica. Por lo tanto, este planteamiento es muy sensato y su inclusión en el texto digno de alabanza. El problema es cuando se «constitucionaliza» un concepto cuya elaboración práctica, esto es, contable, está sujeta a una enorme cadena de supuestos y cautelas. Así, para determinar el déficit estructural hay que proceder, previamente, a abordar las siguientes tareas:

- 1) Calcular el PIB potencial. En pocas palabras, se trata de estimar cuál podría ser la producción de bienes y servicios alcanzable en España si se estuvieran utilizando todos los recursos de capital y trabajo disponibles.
 - a. Ello exige realizar múltiples supuestos sobre la relación entre los factores productivos y el *output* final.
 - b. Realmente lo que se intenta estimar no es tanto el PIB potencial sino el PIB potencial compatible con estabilidad de precios. Se supone que según una economía se acerca al pleno empleo de los recursos disponibles se intensifican las tensiones inflacionistas, de forma que lo que se intenta estimar es aquél PIB máximo compatible con estabilidad de precios.
 - c. Para ello, hay que conocer cual es la tasa de desempleo a partir de la cual aparecerían tensiones alcistas en los precios (menos desempleo implica mayor capacidad de ejercer presión salarial de unos trabajadores disponibles que cada vez son más escasos). Este vínculo inverso

entre desempleo e inflación es la base que da forma al concepto de tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU en su acrónimo en inglés), cuya estimación permite, finalmente, conocer cuál es el empleo potencial. En lo que a esto respecta, tan solo señalar que la estimación de la NAIRU también lleva implícita la realización de múltiples supuestos y cómo frecuentemente su resultado refleja cambios rápidos a lo largo de los tiempos difícilmente explicables por la existencia de cambios en el mercado de trabajo. Como ejemplo de ello, en la figura 2 se reproduce una estimación de la NAIRU para España, en la que pueden apreciarse los fuertes cambios experimentados por la NAIRU desde mediados de los 90, paradójicamente bajo virtualmente las mismas instituciones laborales⁸.

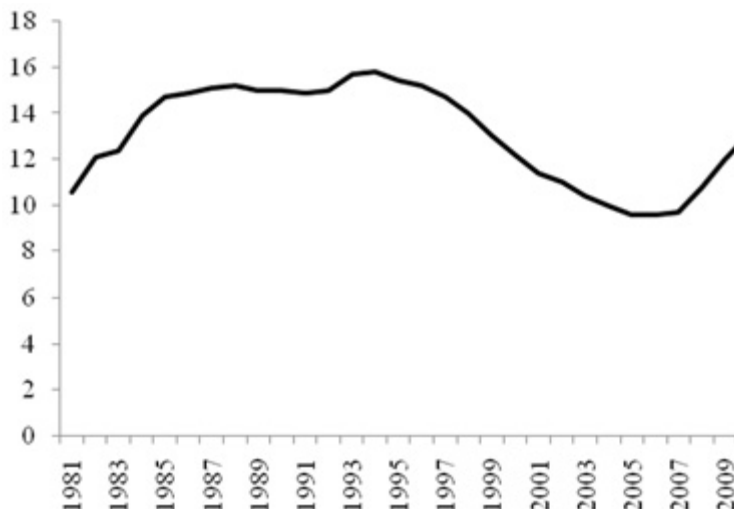
- 2) Una vez se tiene el PIB potencial, se calcula la brecha de PIB existente, definida como PIB potencial menos PIB realmente existente (bueno, PIB estimado). Esta brecha es la que se utiliza para saber cuál sería el déficit estructural. Básicamente lo que se busca conocer es, en presencia de déficit (de hecho, en cualquier situación de saldo presupuestario), en qué medida ese déficit corresponde a que al producirse un PIB inferior al potencial el gasto público es mayor (prestaciones por desempleo) y los ingresos públicos son menores y en qué medida dicho déficit es superior al que estaría justificado por las circunstancias económicas (la brecha de PIB existente). En el primer caso, al desaparecer la brecha desaparecería el déficit, mientras que en el segundo no. Ahora bien, para hacer este cálculo hay que:
 - a. realizar supuestos sobre la sensibilidad de los gastos por desempleo a los cambios en el mercado de trabajo (lo que implica conocer la respuesta del empleo a los cambios en la brecha de PIB)
 - b. estimar la sensibilidad de los ingresos impositivos a los cambios en la renta.

Como se puede imaginar el lector, el relato anterior no pretende explicar cómo se realiza la estimación de déficit estructural⁹, sino transmitir el «sabor» o la «sensación» de la complejidad del proceso y la existencia de numerosos pasos en los que

⁸ Una revisión crítica de la utilidad de la NAIRU, que cubre desde sus problemas teóricos a la dificultad y falta de unanimidad de su estimación, se puede encontrar en James K. Galbraith (1997): «Time to Ditch the NAIRU», *Journal of Economic Perspectives*, 11(1), pp. 93–108.

⁹ La metodología utilizada en la UE se puede encontrar en *Public Finance in EMU- 2000 (European Economy, Reports and Studies n.º 3 2000)*, mientras que las estimaciones realizadas con dicha metodo-

FIGURA 2. *Estimación de la Tasa de desempleo no aceleradora de la inflación de España (%)*



Fuente: Elaboración propia a partir de Antonio Díaz y Juan Varela (2009): *Estimación del PIB potencial, el Output Gap y el Saldo Estructural*. Dirección General de Presupuestos.

la incorporación de uno u otro supuesto pueden derivar en resultados bien distintos. En definitiva, el cálculo del déficit estructural no es como la medición de la temperatura corporal o el tiempo, y está sujeto a un enorme margen de error. Ello no significa que el concepto no sea útil, que lo es, pero sí le resta efectividad para el tipo de objetivo que se persigue al incorporar un límite constitucional al déficit.

Resumiendo, con la incorporación de la enmienda no sólo se limita la capacidad decisoria en materia de política fiscal de los futuros gobiernos y parlamentos del país, sino que se hace sin contar con una base científica que justifique que, al así hacerlo, se mejorará la gobernabilidad económica y la eficiencia (en el sentido de reducir la distancia entre el PIB potencial y real y, por lo tanto, el desempleo) y además se impone un criterio, el déficit estructural, que teniendo todo el sentido del mundo, sólo se puede cuantificar tras un largo y complejo proceso en el que se concatenan los supuestos y, por lo tanto, el margen de error.

logía correspondientes a los Estados miembros se puede encontrar en la publicación bianual de la UE *Cyclical Adjustment of Budget Balances* disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/adjustment/index_en.htm

La cuarta restricción a la que nos vamos a referir en estas páginas, y probablemente la más relevante en el largo plazo, tiene que ver con las restricciones medioambientales al crecimiento económico que en la última década han ganado presencia mediática, aunque no así programática, de la mano del calentamiento de la Tierra. En definitiva, el desempleo es el resultado de una caída del PIB en un primer momento, y de su estancamiento con posterioridad, que habría dado lugar, en la terminología utilizada más arriba, a la aparición de una brecha de output. Pero, note el lector y la lectora que en la estimación de esa brecha de output no interviene para nada el medio ambiente. El mundo de las funciones de producción que se utilizan para estimarlo es un mundo sin medio ambiente, sin recursos naturales y, lo que es más importante, donde la capacidad de la Tierra como factor sumidero de la producción conjunta no deseada: desechos, contaminación etc., es ilimitada. Como refleja de forma clara y amena Tim Jackson en su *Prosperity without Growth*¹⁰, el modelo de funcionamiento de la economía de mercado exige de la existencia de un crecimiento permanente, como única vía de garantizar la absorción de la oferta de trabajo en un contexto de productividad creciente. Pero ese crecimiento que ahora añoramos, imprescindible, en ausencia de transformaciones profundas del sistema de organización social que posibiliten el crecimiento del empleo, genera a su vez tensiones medioambientales crecientes que se manifiestan, con toda su gloria, en la acumulación de gases con efecto invernadero que amenazan la prosperidad de las generaciones venideras (cada vez más próximas). No deja de ser paradójico que esta restricción, que probablemente sea la más importante, sea también la que menos presente está en los medios y en la literatura económica, quizá, como señala Jackson, por el analfabetismo medioambiental del que, salvo honrosas excepciones, han hecho gala los economistas.

3. ¿QUÉ HACER?

La primera batalla es claramente una batalla ideológica y educativa. Es necesario combatir una visión sesgada y errónea del funcionamiento de la economía que cifra todas las esperanzas de la recuperación en un aumento de la confianza que, cual *deux ex machina*, va a resituarse a la economía en una senda virtuosa de inversión, consumo, crecimiento y aumento del empleo. Obviamente, el cambio de expectativas es importante, pero éste difícilmente se dará en una situación de estancamiento de la demanda, desempleo y capital instalado ocioso. La aparición de la crisis de la deuda ha servido para desviar la atención de cuáles fueron las causas inmediatas,

¹⁰ Tim Jackson (2009): *Prosperity without Growth. Economics for a Finite Planet*, Earthscan, London.

desregulación financiera *cum* más mercado, y profundas, un aumento tendencial de la desigualdad, de la crisis económica. Es importante no olvidar de dónde venimos para saber qué es lo que hay que hacer y qué es lo que no hay que hacer.

En segundo lugar, debemos reflexionar sobre la penosa estructura impositiva del país, su enorme dependencia del ladrillo y su escasa suficiencia, que ha hecho que una históricamente profunda –pero comparada con otros países no tan grave– crisis económica se haya traducido en un hundimiento de los ingresos fiscales y en la aparición de una crisis fiscal de magnitudes desconocidas en el pasado más inmediato del país. Hace falta, por lo tanto, una refundación del sistema impositivo español con el principio de suficiencia como guía para la financiación en situaciones normales del nivel de gasto público que se quiere tener (y que en términos comparativos con la UE es relativamente modesto). Este proceso de refundación tiene que ir necesariamente unido a un esfuerzo de pedagogía económica y fiscal que enseñe a los ciudadanos que un Estado de Bienestar que contribuya a dotarles de seguridad en ámbitos como salud, pensiones, educación y prestaciones por desempleo, exige disponer de un sistema impositivo solvente. Los tiempos de máximas del tipo «bajar los impuestos es de izquierdas» deberían quedar para siempre en el pasado. De izquierdas es tener un sistema impositivo suficiente que exima, salvo en situación de recesión¹¹, al sector público de recurrir al endeudamiento para hacer frente a sus gastos.

En tercer lugar, hay que cambiar el discurso europeo. La existencia de un mercado único pone restricciones a la realización de programas expansivos no selectivos de forma unilateral, pero ello no significa que tales programas no se puedan activar de forma coordinada. Lamentablemente, parece que las únicas veces que los países de la UE se ponen de acuerdo para coordinar su política fiscal es a la hora de poner en práctica políticas contractivas. Es hora de empezar, también en Europa, a reivindicar el papel de la política fiscal como herramienta para combatir una crisis que nace, en su ámbito real, por la caída de la demanda efectiva. Ello significa también que aquellos países que en la actualidad tienen superávit en la balanza comercial –fundamentalmente Alemania– tomen medidas para expandir su mercado interno, ya que el problema de déficit exterior de otros países europeos, entre ellos, y de forma muy importante, España, no es sino el otro lado de sus déficits. Un modelo basado fundamentalmente en la promoción de las exportaciones al resto de socios europeos no es, por motivos obvios, una experiencia que pueda generalizarse a todos los países.

¹¹ A lo que se podría añadir, en aplicación de una máxima de la Hacienda Pública clásica, la financiación de la inversión que, supuestamente, potenciará el crecimiento futuro y generará los ingresos extra necesarios para financiar la deuda contraída para su realización.

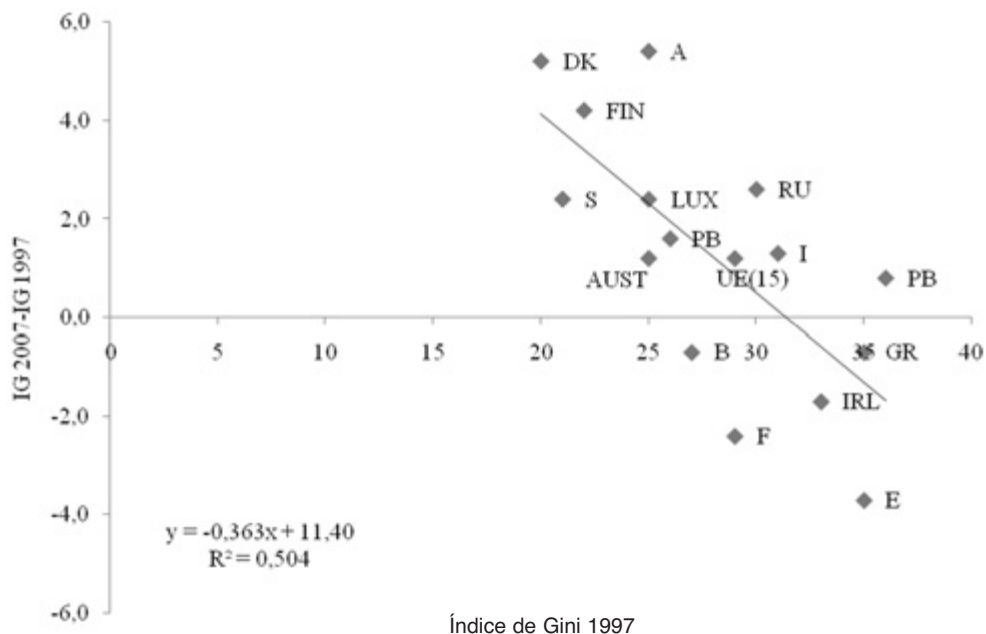
Ello exige también abrir nuevas vías de financiación, una de las cuales sería la emisión de Eurobonos, para no hacer depender a los Estados miembros del humor (interesado) de los mercados financieros y los caprichos de las agencias de calificación. También cabría contemplar que las inyecciones de liquidez se realizaran directamente a los Estados, especialmente en una situación en la que la inflación está bajo control y hay suficiente capacidad instalada y mano de obra ociosa para que dicho aumento de liquidez no se traduzca en mayor inflación. Para ello se podría contar también con la puesta en marcha de mecanismos de negociación centralizada tripartita. Resulta dudoso que dada la germanización que ha caracterizado al BCE desde su nacimiento, dicha política, aplicada de forma puntual y justificada por la crisis económica más grave desde la Gran Depresión, fuese a menoscabar de forma sustantiva la reputación anti-inflacionista de la máxima autoridad monetaria, como señalan las voces más agoreras.

Entre las explicaciones de los factores que sentaron las bases para el hiper-desarrollo del sector financiero y el creciente protagonismo del endeudamiento a la hora de generar la demanda efectiva necesaria para mantener el crecimiento económico, destaca la que sitúa los cambios acontecidos en la distribución de la renta (el aumento de la desigualdad) como causa última de la crisis¹². Según este planteamiento, la creciente desigualdad, que poco a poco iría extendiéndose por la mayoría de los países europeos (especialmente, como se puede ver en el gráfico 3, aquellos con menor desigualdad a mediados de la década de 1990) a imitación de los EEUU, pone a éstos en la misma vía, o sea, una situación de déficit crónico de demanda de consumo. Ello ocurre al trasladar la redistribución de la renta de aquellos con mayor propensión a consumir por tener rentas más bajas, a aquellos otros con menor propensión al consumo por tener rentas más elevadas. Una vez atenuada la onda expansiva de la revolución tecnológica que aumentó la inversión en la década de los 90, el mantenimiento de la demanda y la producción, el empleo y el crecimiento se hizo por vía del endeudamiento de las familias y empresas, hasta que el sistema financiero colapsó. La redistribución de la renta, como forma de garantizar el mantenimiento futuro de la demanda efectiva necesaria para generar empleo, sería pues otro elemento a tener en cuenta en aras a una recuperación sostenible en el tiempo¹³.

¹² Algunas referencias donde se argumenta esta relación son: R G. Rajan, (2010): *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton University Press, Princeton; J E Stiglitz (2009): «Joseph Stiglitz and why inequality is at the root of the recession», *Next Left website*, 9 de enero 2009; y J-P Fitoussi, y F. Saraceno (2009): «How deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances», OFCE Document de Travail, 2009-31.

¹³ Agradezco a Fernando Esteve que llamará mi atención sobre esta cuestión.

FIGURA 3. *Desigualdad (Índice de Gini) en 1997 y cambios en la desigualdad 1997-2007*



Fuente: Eurostat-SILC y elaboración propia.

Por último, nos quedaría afrontar la restricción medioambiental. Para ello proponemos evaluar la posibilidad de potenciar lo que Jackson denomina keynesianismo medioambiental, que en el corto plazo implicaría potenciar las inversiones ecológicas como la rehabilitación energética de edificios, el desarrollo de tecnologías limpias y energías renovables, el rediseño de las redes de infraestructuras públicas, en especial la red eléctrica, la potenciación del transporte público y la inversión en espacios públicos y en protección y mantenimiento de los ecosistemas (Jackson, 2009, p. 177). En definitiva, el salto a un nuevo paradigma económico centrado en la sostenibilidad exige de fuertes inversiones en sectores que, en muchos casos, son intensivos en mano de obra. Utilicemos pues los recursos disponibles, actualmente ociosos por la falta de demanda efectiva, para activar dichas inversiones.

Vicenç Navarro

Desigualdad, crisis y competitividad.
Las insuficiencias en la sabiduría
convencional sobre las causas
de la crisis y el error de
sus soluciones



Castillo de Coca. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

La explicación convencional sobre las causas de la crisis asume que se debió a la facilidad con que la población pudo acceder al crédito. Sin embargo, la causa no citada –y más importante– de este endeudamiento es el descenso del porcentaje de las rentas del trabajo sobre las rentas totales de cada país. El enorme crecimiento de las rentas derivadas del capital no se invirtió en actividades productivas sino especulativas.

Lo que se debe hacer es precisamente opuesto a lo que se está haciendo. Se requiere un programa de estímulo a nivel nacional e internacional, con un gran aumento de gasto público para reactivar la economía, acompañado de un incremento de los salarios que estimulen el aumento de la competitividad. El caso griego muestra claramente el error de querer salir de la crisis disminuyendo los salarios para aumentar la competitividad y las exportaciones.

LA versión más generalizada de lo que causó la crisis financiera y económica actual asume que fue la facilidad con que la población pudo acceder al crédito, lo que determinó un empacho crediticio (que se le llama burbuja), que alcanzó niveles de crédito tales que el pago de la deuda creada por tanto crédito era insostenible. El problema radica –según tal teoría– en que los bancos ofrecían demasiado crédito, a unas condiciones excesivamente favorables, y la gente se emborrachó de tanto crédito, endeudándose hasta la médula, hasta llegar un momento en que la burbuja explotó. La solución, pues, es que la gente (y el Estado, que también se emborrachó de crédito) ahorre para poder pagar lo que debe (de ahí la frase de «ajustarse el cinturón») y que los bancos eliminen sus productos tóxicos (las hipotecas basuras o las hipotecas impagables) y recuperen el máximo de dinero que prestaron, siendo a la vez, más prudentes en su comportamiento futuro, intentando a la vez capitalizarse (que quiere decir conseguir la mayor cantidad de dinero posible, a base de producir y vender bonos y otros instrumentos) y también pidiendo y consiguiendo ayuda pública, de la cual han recibido abundantemente, no sólo de los gobiernos, sino también del Banco Central Europeo, en el caso de la Eurozona, y/o del Federal Reserve Board en EEUU (este último, por cierto, ha ayudado también a la banca europea extensamente).

Consecuencia de esta situación, es que –según tal teoría– las familias están endeudadas hasta la coronilla y los bancos son muy poco afines a abrir la fuente del crédito. Se concluye así que hay un grave problema de falta de demanda doméstica que tiene que sustituirse –de nuevo, según tal teoría– por una demanda externa, es decir, por un incremento de las exportaciones del país. Y de ahí la enorme importancia de que se invierta en mejorar la competitividad, con el objeto de incrementar la demanda externa que estimule la economía. El incremento de la competitividad es, así, lo que nos sacará de la crisis.

Esta explicación ha adquirido categoría de dogma en los círculos donde se genera y reproduce la sabiduría convencional. El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea y muchas estrellas mediáticas del mundo económico, incluyendo el académico, coinciden en el mismo aná-

lisis y en las mismas soluciones. Ni que decir tiene que existen variaciones en cuanto a cómo conseguir, por ejemplo, el aumento de competitividad. Así el BCE, la Comisión Europea y el FMI en la Eurozona, y el Banco de España, la banca y la gran patronal en España, acentúan la flexibilidad del mercado de trabajo (que quiere decir la desregulación de tales mercados, la reducción de la protección social y los recortes de gasto público). Otros, acentúan otras medidas como la desregulación de los mercados comerciales y/o el cambio del valor de las monedas (en la que, por regla general, la moneda china siempre sale mal parada, acusándola de estar artificialmente subvalorada, lo que le da una ventaja comparativa en esta competitividad internacional).

También existen diferencias de opinión en cuanto a la velocidad e intensidad en que deben aplicarse las medidas de austeridad, acentuándose últimamente que un exceso de austeridad es contraproducente. Tal es la postura del profesor Antón Costas, en un artículo ampliamente reproducido en *Nou Cicle*, diario digital de la sensibilidad catalanista del PSC, entre otros medios. Creo haber resumido bien esta explicación generalizada de la crisis y sus variantes. *El problema que tiene tal explicación es que es insuficiente en su entendimiento de la causa de la crisis y es erróneo en sus propuestas para resolverla.*

¿POR QUÉ ESTA TEORÍA ES INSUFICIENTE Y SUS SOLUCIONES SON ERRÓNEAS?

Los sostenedores de tal teoría deberían preguntarse en primer lugar ¿por qué la ciudadanía está tan endeudada? No es suficiente indicar que las facilidades crediticias fueran muy elevadas. Es cierto que en los países de la periferia de la Eurozona, los intereses bancarios asociados con el establecimiento del euro facilitaron en gran manera el acceso al crédito. Pero otros países como EEUU y la Gran Bretaña no se encontraban en esta situación y en cambio las clases populares se endeudaron también hasta la médula. La causa no citada de este endeudamiento —y que es la más importante— es el descenso de las rentas del trabajo como porcentaje de las rentas totales de cada país. Las familias tuvieron que endeudarse más y más, resultado de la disminución de sus ingresos. El endeudamiento de las familias precedió al establecimiento del euro.

La misma insuficiencia explicativa aparece en atribuir la explosión de la burbuja financiera a un exceso de crédito. La explosión se debió a una enorme especulación, resultado de que la rentabilidad de la economía productiva era muy baja (conse-

cuencia de la escasa demanda) y, en cambio, la rentabilidad de la inversión financiera especulativa era muy alta. El maridaje *banca, sector inmobiliario, industria de la construcción* creó un bloque enormemente especulativo que dobló artificialmente el precio de la vivienda entre 1998 y 2007. El enorme crecimiento de las rentas derivadas del capital no se invirtió en actividades productivas sino especulativas, y todo ello bajo la supervisión de las autoridades reguladoras financieras y con la complicidad de las autoridades públicas. De ahí que, a no ser que la enorme polarización de las rentas que ha ido ocurriendo como resultado de la aplicación de las políticas neoliberales se revierta, la crisis no sólo no se resolverá, sino que empeorará. El caso de Grecia es un ejemplo claro de ello.

Lo cual me lleva al último punto. El de las soluciones. Es un error profundo creerse que la solución de la crisis en países como España pasa por un aumento de las exportaciones. Para que alguien exporte, alguien tiene que importar. Y puesto que el 75% del comercio de España es con la UE, si todos exportan, ¿quién va a importar si todos están en recesión? El mejor ejemplo del error de esta estrategia para salir de la crisis es Alemania, referida frecuentemente como «la China de Europa». La tasa de crecimiento alemán (cuyo modelo económico se basa en las exportaciones) es hoy muy baja. Superior a la española, eso sí, pero esto no es decir mucho, pues el crecimiento español es muy bajo.

¿QUÉ DEBERÍA HACERSE?

Lo que se requiere es precisamente opuesto a lo que se está haciendo. Se requiere un programa de estímulo a nivel nacional e internacional, semejante al New Deal en EEUU, con un enorme aumento de gasto público para estimular la economía, que llene en España el enorme vacío (casi el 10% del PIB) creado por el estallido de la burbuja inmobiliaria. Se necesita también un aumento de los salarios que estimulen el aumento de la competitividad, puesto que una de las causas de la baja productividad es la amplia disponibilidad de trabajadores dispuestos a cobrar bajos salarios. Si no los hubiera, los empresarios se verían forzados a invertir y mejorar la productividad de sus empleados.

El aumento de los salarios es esencial para que aumente la demanda. Es también importante que la banca ofrezca crédito, como condición de su existencia, nacionalizando bancos en algunos casos y/o transformándolos en entes públicos (*public utilities*) en otros, convirtiendo además el Banco Central Europeo (BCE) en un banco central que, como hacen otros bancos centrales, imprima dinero, ayude a

sus Estados y compre su deuda pública, creándose además a nivel europeo una agencia del tesoro que establezca eurobonos comprados por el BCE y por otras instituciones.

En caso de que no se vaya en esta dirección, la crisis se acentuará, convirtiéndose la Gran Recesión en la Gran Depresión. En realidad, parte de la población europea está ya en Gran Depresión. Las políticas de austeridad impuestas por la troika (la Comisión Europea, el BCE y el FMI) a Grecia han sometido a aquel país a una situación de enorme retroceso económico y social, condenando a un país a estar en Depresión por veinte años.

¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN GRECIA?

El caso griego muestra claramente el error de querer salir de la crisis a base de una devaluación doméstica orientada a disminuir los salarios a fin de aumentar la competitividad y aumentar las exportaciones. La economía griega está cayendo en picado. Según el Ministro de Economía de Grecia, la economía decaerá un 4% del PIB (este año decayó un 1%). Y todas las «ayudas» a Grecia no han mejorado la situación. Antes al contrario, la han empeorado. Su deuda pública era un 120% del PIB al iniciarse la crisis; ahora representa un 160%. Y sorprendentemente, en la última reunión de los gobiernos de la Eurozona, liderados por el dúo Merkel-Sarkozy, insistieron en todavía más austeridad, bendecida y apoyada por el Banco Central Europeo y el FMI. Es imposible que Grecia se recupere en estas condiciones.

Medidas como el establecimiento de un fondo especial de ayuda (que pueda alcanzar un billón de euros) no tocan la raíz del problema. En realidad, las mal llamadas ayudas de la troika a Grecia han sido ayudas a la banca alemana y francesa, que compró deuda pública griega. De ahí que la salida de Grecia del euro significaría un enorme coste a tal banca, pues la deuda pública, en caso de que Grecia saliera del euro, se reduciría por unos porcentajes reales mayores que el 32% que la reducción pactada por Merkel-Sarkozy con la banca privada (el 50% que aparece en los medios engloba la deuda poseída por los Estados, incluyendo las instituciones públicas del Estado griego; para la banca privada será mucho menor). De ahí que la salida de Grecia del euro representaría un perjuicio considerable al sistema financiero europeo centrado en la banca alemana y francesa. La fallida demanda de un referéndum para aceptar o rechazar las últimas condiciones draconianas impuestas a Grecia hubiera sido no sólo una demanda democrática, sino también una medida inteligente de presión del gobierno socialista griego hacia el *establishment* financiero

y político europeo, indicando que las políticas de austeridad, de continuar aplicándose a Grecia, significarían un coste elevado a aquellos intereses financieros responsables, en gran parte, de la situación intolerable que vive Grecia.

Bajo estas condiciones, la única salida que parecería tener Grecia es la salida de este país del euro. Tal salida será resistida por los mayores centros financieros y por la dirección del *establishment* europeo, cuyas políticas han sido causa del enorme deterioro del bienestar de la población griega. Tal salida afectaría sus intereses de una manera muy directa. Ahora bien, Grecia no puede tolerar esta situación por tantos años. De ahí que su única salida puede ser el abandono del euro. Ello le permitiría redefinir el valor de la deuda (un porcentaje mucho mayor que el pactado por Merkel-Sarkozy en la banca privada) y recuperar su plena soberanía sobre el valor de su moneda, estableciendo su propio banco con la potestad de imprimir dinero y comprar su propia deuda, potestades que hoy no tiene.

Argentina siguió un camino parecido cuando se encontró en una situación semejante. Intentó primero, durante el periodo 1998-2001, seguir las recetas del FMI, que eran casi idénticas a las recetas de la troika a Grecia. Al ver que la situación se deterioraba, el gobierno argentino cambió y declaró su deuda impagable, devaluándola considerablemente. Recuperó el valor de la moneda y, tras un declive del PIB por un trimestre, se recuperó rápidamente, creciendo un 63% durante los siguientes seis años, y ello a pesar de todas las advertencias del FMI de que tal decisión sería un desastre. No lo fue, evitando la continuación del desastre que Argentina estaba padeciendo.

El caso Argentina y el caso Grecia muestran que las políticas propuestas por la troika (Comisión Europea, BCE y FMI) para salir de la crisis, a base de aumentar las exportaciones, son profundamente erróneas. Lo que debiera hacerse es estimular la demanda doméstica.

Paloma López

**El debate sobre la creación de empleo
y la nueva estrategia Europa 2020**



Antigua al lado de la de visagra de Toledo. J. P. Villamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

La Comisión Europea puso en marcha la Estrategia Europa 2020 para salir de la crisis y orientar las políticas de la próxima década. Aunque se reconoce el fracaso de las propuestas de Lisboa 2010 al separar las políticas de empleo de las políticas económicas, se ha seguido incidiendo en esa dirección. El marco adoptado para esta estrategia no es progresista, lo que tendrá efectos sobre el sistema de bienestar social.

En cuanto a la Estrategia Española de Empleo 2012-14, su contenido es contradictorio, pues mientras se recogen como objetivos reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo, ya se han aprobado medidas que discurren en sentido contrario. Tiene también importantes vacíos: no se contemplan políticas que estimulen el empleo, no se menciona la necesidad de contar con inversiones para crear empleo en sectores competitivos y es imprecisa respecto a los Servicios Públicos de empleo.

Se puede volver a generar empleo y que éste sea de calidad, pero para ello es imprescindible que se hagan otras políticas, en Europa y en España.

«El pleno empleo no puede ser conseguido y conservado sin un gran aumento de las responsabilidades y los poderes del Estado(...). Pedir el pleno empleo y oponerse al mismo tiempo al aumento de la actividad del Estado es querer el fin y negar los medios.»¹

ESTA nueva crisis, global y sistémica, del capitalismo está teniendo dos graves consecuencias para las personas, que son la precariedad y el desempleo.

En Europa hay 23 millones de personas en desempleo, de las cuales 5 millones se encuentran en España, pero el número de desempleados en toda Europa, lejos de reducirse, sigue aumentando.

Las políticas que se están abordando, que se corresponden con la posición ideológica del pensamiento neoliberal, van encaminadas de forma prioritaria a los ajustes presupuestarios para conseguir la reducción del déficit en unos plazos imposibles y realizar recortes sociales ante «la necesidad de ganar la confianza de los mercados», renunciándose a poner a las personas en el eje central de sus actuaciones, como observamos de forma sistemática en las diferentes cumbres del G20, que aunque plantean ambiciosos objetivos sobre crecimiento, empleo, protección social, regulación financiera, etc., las medidas concretas, efectivas y controlables son solo de carácter nominal, constatándose cumbre tras cumbre el fracaso de las mismas.

Pero es obligación de los poderes públicos adoptar las medidas necesarias para generar empleo y que este sea de calidad, como consta en los artículos 40.1 del Texto Constitucional y el artículo 1 de la Ley de Empleo:

«Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.»²

¹ Pleno empleo en una sociedad libre. Informe de Lord Beveridge.

² Artículo 40.1 Constitución Española.

«(...) la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como a la calidad del empleo (...) y a la debida protección en las situaciones de desempleo.»³

El pleno empleo está basado en el Estado Social y Democrático de Derecho.

Para la consecución de este objetivo existe un amplio conjunto normativo: la Ley de empleo, anteriormente citada, y la ley para la mejora del crecimiento y del empleo del año 2006, ambas anteriores a la crisis. A éstas se suman una multiplicidad de reales decretos para colectivos específicos (personas con discapacidad, trabajadores autónomos, mujeres subrepresentadas en sectores laborales...) más otras leyes sobre igualdad, formación, etc.

Pero a partir de mayo de 2010 el Gobierno de España adopta una serie de cambios sobre la normativa laboral, haciendo seguidismo de las políticas impuestas por Europa, que van a afectar al empleo y su calidad de forma negativa. Destaca de forma singular la Ley 35/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo que, aun no siendo específicamente de empleo, actúa sobre el derecho del trabajo y adopta medidas que afectan a la contratación y al despido, abaratándolo, y desequilibrando las relaciones laborales dotando de mayor poder al empresario. La contrarreforma de agosto de 2011, con la suspensión de la regla de encadenamiento, ahonda más en esta dirección.

Y la decisión de introducir en la Constitución Española el equilibrio presupuestario como base para la reactivación económica, introduce un elemento ideológico falso y va a tener unas consecuencias negativas para el necesario gasto público, especialmente en un periodo de crisis, donde lo principal es dar respuesta a los ciudadanos y ciudadanas en sus necesidades básicas: protección frente al desempleo; educación pública compensadora de las desigualdades sociales de partida; sanidad pública; atención a la dependencia; protección a las familias; refuerzo de los servicios públicos de empleo, etc. y que además son generadores de empleo.

En el informe de Lord Beveridge⁴ *Pleno empleo en una sociedad libre*, el autor sostiene que *«(...) la batalla contra el desempleo debe librarse en tres frentes: mantener en todo momento un desembolso total suficiente, controlar la localización de la industria y asegurar la movilidad organizada de la mano de obra.»*

³ Artículo 1. Ley 56/2003 de Empleo.

⁴ Miembro de Parlamento de Reino Unido por el Partido Liberal (1944-1945).

Según Beveridge, desembolso significa «gasto», y puede ser de tres clases principales: desembolso en consumo, inversión empresarial y desembolso comunitario; este último es necesariamente de carácter público.

La aplicación de muchas de las medidas contempladas en este informe, más la coincidencia temporal con la política económica keynesiana y la acción y concertación de las organizaciones sindicales, consiguió que en Europa se alcanzara no solo el pleno empleo⁵, sino un modelo social que es precisamente con el que se pretende acabar.

Por tanto, el elemento básico, central, para generar empleo es el «gasto», tanto público como privado, que significa, también, reinversión de beneficios, fiscalidad, control de precios, etc., elementos todos ellos contenidos en el Pacto por el Empleo elaborado y promovido por CCOO.

Pero junto con el «desembolso» están las políticas de empleo, que han de servir para facilitar el encuentro entre la demanda y la oferta de puestos de trabajo.

Es mucho lo que puede y debe hacer una política de empleo, que ha de ser coherente con un sistema de valores⁶, porque la política de empleo también es ideológica.

Dentro de las políticas de empleo se encuentran las Políticas Activas de Empleo (PAE), que han sido recientemente reformadas tras el Acuerdo Social y Económico de febrero de 2011.

Las PAE se han de poner en marcha a través de los Planes Anuales de Empleo de las Comunidades Autónomas que, a su vez, han de estar en consonancia con la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 vinculada a la Estrategia Europea de Empleo y a Europa 2020.

En la Unión Europea los Estados tienen competencias soberanas en materia de empleo y es a través del Método Abierto de Coordinación donde se comparte información, se debaten las políticas de empleo y se coordinan las políticas de empleo.

⁵ Pleno empleo no significa que todo el mundo esté trabajando en todo momento, sino que el plazo transcurrido entre la pérdida de un puesto de trabajo y la incorporación a otro es corto.

⁶ Monereo Pérez, José Luis (2011). *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Editorial Bomarzo.

Los gobiernos, a través del Comité de Empleo, elaboran el denominado paquete sobre medidas de empleo, compuesto por unas directrices que son de suma importancia, porque fijan el marco en el que se desarrollarán las distintas políticas y actuaciones que adopten los diferentes Estados miembros en materia de economía y de empleo; los informes nacionales, que han de estar en coherencia con los objetivos de Europa 2020, y las iniciativas emblemáticas y un informe de la Comisión que pueden conllevar recomendaciones para los gobiernos nacionales.

En *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* se proponen 5 objetivos cuantificables «que marcarán la pauta del proceso y se traducirán en objetivos nacionales: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza.»⁷

Ámbito del objetivo	Principales objetivos de la UE	Concreción del objetivo numérico Europa 2020
Empleo	• Aumentar la tasa de empleo de la población entre 20-64 años	• 75%
Investigación e innovación	• Aumentar los niveles de inversión en I+D	• Hasta 3% del PIB
Cambio climático y energía	• Reducir la emisión de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990 • Incrementar la proporción de las energías renovables en el consumo final de energía • Avanzar hacia un aumento en el rendimiento energético	• -20% • -20% • -20%
Educación	• Reducir la tasa de abandono escolar prematuro • Aumentar la proporción de población con estudios de enseñanza superior o equivalente	• A menos del 10% • Incrementar al menos al 40% (en población 30-34 años)
Lucha contra la pobreza	• Promover la integración social, en particular mediante la reducción de la pobreza	• Al menos 20 millones de personas dejen de estar expuestas al riesgo de pobreza

En la Estrategia Europa 2020 se reconoce el fracaso de las propuestas de Lisboa 2010 al separar las políticas de empleo de las políticas económicas, pero posteriormente se sigue incidiendo en esta dirección.

Ya en la revisión en 2005 de la estrategia de Lisboa, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) manifestaba: «La prioridad se fue deslizado hacia los aspectos económicos, rompiendo así el equilibrio con las dimensiones ambientales y sociales.

⁷ Prefacio del Sr. Barroso a Europa 2020.

La dimensión social se consideró la consecuencia natural de una estrategia de crecimiento y no se planteó ninguna acción seria. El cambio de enfoque sirvió para justificar la atención exagerada a la desregulación y a la flexibilidad del mercado laboral, mientras que la Europa social era relegada a un segundo plano y esto a pesar de los altos y crecientes niveles de desigualdad, de la persistencia de un elevado desempleo y de un aumento del empleo precario»⁸.

Opinión y análisis compartido por la Confederación Europea de Sindicatos (CES): «el proyecto era ambicioso, pero después de la revisión en 2005, hubo un cambio real en la orientación hacia un enfoque ultra liberalizado que coincidió, y, tal vez, contribuyó a un desencanto cada vez mayor en Europa; demasiadas personas en la UE, incluidos muchos trabajadores, ahora la consideran una unión de mercado, pero no una unión social»⁹.

Pero si Lisboa 2010 ha sido un fracaso, la estrategia Europa 2020 adoptada por el Consejo Europeo ha sido en términos generales decepcionante y un retroceso en relación a la estrategia adoptada en el año 2000, cuando la cohesión social y la igualdad eran considerados factores de producción.¹⁰

El marco adoptado para la estrategia Europa 2020 no es progresista y esto tendrá efectos sobre el sistema de bienestar social.

No se abordan elementos para alcanzar la necesaria armonización fiscal y, por tanto, todo indica que seguiremos asistiendo a la competencia entre países por políticas fiscales más débiles, que no actuarán sobre los ingresos para mantener unos servicios públicos de calidad y preservar el modelo social que define el proyecto europeo.

La participación en su elaboración ha sido escasa y no ha existido una evaluación previa de carácter cualitativo de los objetivos marcados en la estrategia de Lisboa.

Europa 2020 debía haber mantenido el énfasis en el empleo de calidad y la cohesión social que formaba parte de la Estrategia de Lisboa, basados en el pleno empleo, la mejora de la calidad del mismo, así como la mejora de la productividad del trabajo y el refuerzo de la cohesión social y territorial.

⁸ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La Estrategia de Lisboa después de 2010». Bruselas, 4 de noviembre de 2009.

⁹ Comentarios iniciales de la CES sobre la Comunicación de la Comisión «La Estrategia de Lisboa después de 2010».

¹⁰ Posición de CCOO ante Europa 2020.

«Para superar la crisis tienen que tomarse medidas coherentes en los tres frentes: financiero, económico y social. La crisis no habrá acabado hasta que los mercados laborales se hayan recuperado y vuelva a crearse empleo neto. Por consiguiente, se necesitan incentivos económicos, políticas activas de empleo y estabilizar los sistemas de protección social»¹¹.

Sin embargo, resulta preocupante la reducción del número de directrices de empleo —que pasan de 8 a 4— no tanto porque hayan disminuido cuantitativamente, sino porque temas de vital importancia para el funcionamiento del mercado de trabajo quedan sin abordarse y, consecuentemente, dejan de ser prioritarios para la política comunitaria, como por ejemplo el pleno empleo o la seguridad en el trabajo.

Con relación al contenido de las directrices de empleo, desde CCOO consideramos que:

- Muchos de los temas relevantes para alcanzar los objetivos de empleo han quedado sin abordar o han sido abordados de manera simplista.
- La igualdad de oportunidades y la lucha contra las discriminaciones deberían seguir siendo un objetivo transversal a toda actuación a emprender o emprendida.

La integración de la perspectiva de género en las políticas de empleo es primordial. Los datos del mercado de trabajo nos indican que, en 2009, las mujeres se vieron, en general, menos afectadas que los hombres por el desempleo. Pero esto obedece a una «ironía estadística», ya que persiste un claro desequilibrio entre sexos en relación a los principales indicadores de empleo. Debería haber sido un objetivo prioritario y traducirse en objetivos cuantificados: reducir las diferencias existentes entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y remuneración.

- Entre los temas que dejan de abordarse cabe destacar los relativos a la protección de la salud y seguridad en el trabajo y el problema del trabajo no declarado.

¹¹ Reunión informal de los Ministros de Empleo y Seguridad Social celebrada en Barcelona los días 28 y 29 de enero de 2010.

- La Comisión debería haber introducido la necesidad de contar con indicadores y criterios de convergencia a fin de evitar el *dumping* social o socavar la competitividad de otros Estados miembros. En este sentido, consideramos que sería necesaria la puesta en marcha de una política de mínimos para toda la Unión, que elimine el riesgo de competencia a la baja en materia social por parte de los países, y así evitar la existencia de estrategias competitivas entre países basadas, por ejemplo, en menores costes salariales y de protección social que favorecen, en última instancia, la deslocalización y el *dumping* social, y se oponen a mejoras en la protección social. En consecuencia, debería garantizarse que la promoción de las «libertades de mercado» no suponga un menoscabo de los derechos fundamentales de los trabajadores y de los convenios colectivos, es decir, confirmar los objetivos sociales de mercado interior y garantizar la igualdad de trato y la igualdad de salarios para los trabajadores migrantes «desplazados».
- Los principios comunes de flexiguridad aprobados por el Consejo Europeo en 2007 consideran varios elementos: las disposiciones contractuales flexibles, las políticas activas de mercado de trabajo, las políticas de aprendizaje permanente y los sistemas adecuados de seguridad social, la flexibilidad interna, la igualdad de género, el papel clave de los interlocutores sociales y la necesidad de contar con los suficientes recursos económicos.

En cualquier caso, CCOO señalamos nuestra oposición a la flexiguridad entendida como reforma a la baja del derecho laboral, e insistimos en la idea de flexibilidad interna negociada y seguridad en el puesto de trabajo y en los procesos de transición entre empleos, con un tratamiento integrado de todos los elementos a través del diálogo social: contratos laborales, flexibilidad interna, igualdad y no discriminación, formación, inspección de trabajo y seguridad social, servicios públicos de empleo y políticas activas, protección por desempleo...

- En relación al papel que han de jugar los servicios públicos de empleo, si bien compartimos que hay que reforzarlos y abrirlos a todos, consideramos que en la situación en la que nos encontramos y siendo coherentes con el resto de directrices, los servicios públicos de empleo deberían garantizar servicios personalizados, que incluyan la definición de itinerarios profesionales a todas aquellas personas con nivel educativo bajo y/o de cualificación baja, a los parados de larga duración...Y, en cualquier caso, consideramos que se deberían mantener, ahora más que nunca, los objetivos cuantificados establecidos en

el marco de la Estrategia de Lisboa relativos a la participación en políticas activas de los jóvenes, adultos y desempleados de larga duración.

- En el enunciado de la Directriz 7, *aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad*, se cita como objetivo promover la calidad del empleo; sin embargo a lo largo del texto no se vuelve a citar. La calidad del empleo viene determinada por un conjunto de factores entre los que se encuentran el salario y las prestaciones, las condiciones laborales, la seguridad del empleo, el acceso al aprendizaje permanente, el derecho a la negociación colectiva y los derechos sindicales.
- Con relación a los objetivos cuantificados en materia de empleo, han desaparecido casi todos los objetivos vigentes en la Estrategia de Lisboa, como se puede observar en la tabla siguiente. Sin unos objetivos cuantitativos difícilmente se podrá llevar a cabo el seguimiento, evaluación y recomendaciones correspondientes sobre la aplicación, avances y déficit.

Con relación a la gobernanza de la Estrategia:

- Consideramos problemática que caiga sólo sobre el Consejo el seguimiento de la misma.
- Esperamos que sea el Parlamento quién intente sustituir el papel de los expertos y proporcione a esta estrategia la tan necesaria dimensión social.
- No compartimos el método e instrumentos utilizados porque están basados en el cumplimiento voluntario.

En cuanto a la Estrategia Española de Empleo (EEE) 2012-2014, hace una recopilación de las medidas e instrumentos existentes, pero no se avanza en otras posibilidades. Los indicadores son principalmente cuantitativos, y para el análisis cualitativo se hace referencia al sistema de evaluación europeo, pero sin concretar. Desde nuestro punto de vista, es más importante conocer la eficacia y eficiencia de las distintas acciones que el número de participantes en ellas.

Sindicalmente hemos rechazado frontalmente que el marco de actuación sea con arreglo al principio de estabilidad presupuestaria que de manera rígida ha sido recogido en el artículo 135 de la Constitución, y que afectará a la financiación de las políticas públicas en el futuro.

<i>Objetivos cuantificados que incluye la Estrategia de Lisboa en materia de empleo para 2010</i>	<i>Objetivos cuantificados propuestos por la Comisión en materia de empleo para 2020</i>
Tasa general de empleo del 70%	Tasa general de empleo del 75% entre la población de 20 y 64 años
Tasa de empleo femenino no inferior al 60%	
Tasa de empleo del 50% para los trabajadores de más edad (55 a 64 años)	
Que se ofrezca a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance cuatro meses de paro, en el caso de los jóvenes, y 12 meses en el caso de los adultos, en forma de formación, reconversión, experiencia profesional, empleo o cualquier otra medida destinada a favorecer la inserción profesional, combinada en su caso con una ayuda permanente para la búsqueda de empleo	
De aquí a 2010, el 25 % de los desempleados de larga duración participe en una medida activa, ya sea de formación, reconversión, prácticas u otra medida que favorezca la inserción profesional, con el objetivo de alcanzar la media de los tres Estados miembros más avanzados	
Un aumento de cinco años en la edad media efectiva de salida del mercado laboral en la UE de aquí a 2010 (con respecto a los 59,9 años en 2001)	
Que se alcance de aquí a 2010, en lo que concierne al cuidado de niños, una cobertura del 90 % como mínimo de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria y del 33 % como mínimo de los niños menores de 3 años	
Una tasa media de abandono escolar prematuro en la UE que no supere el 10 %	Reducir el índice de abandono escolar a un 10% para 2020
Que al menos un 85 % de jóvenes de 22 años haya cursado la educación secundaria superior completa para 2010 (población de 20-24 años que ha alcanzado al menos la educación secundaria superior)	Que al menos un 40% de las personas de entre 30 y 34 años finalicen la enseñanza superior o equivalente para 2020
Que para 2010 el nivel medio de participación en la formación continua en la UE sea por lo menos del 12,5 % de la población laboral adulta (grupo de edad entre 25-64 años)	
	Reducir en un 25% el número de ciudadanos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza

A continuación se reproducen algunas de las alegaciones planteadas por las confederaciones sindicales de CCOO y UGT al proyecto de real decreto por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014:

«El texto presentado recoge un breve diagnóstico de la situación de partida, así como una aproximación a las tendencias del mercado de trabajo, que podrían ser objeto de un análisis más detenido, especialmente estas últimas, pues el éxito de la estrategia lo será en la medida que permita adaptar sus previsiones a los cambios que se experimenten en el modelo productivo en el futuro. Sin embargo, no hay una sola mención a la Estrategia de Economía Sostenible, ni a la Ley que con el mismo nombre se ha aprobado en la presente legislatura.

La puesta en marcha de la EEE va a discurrir en paralelo con un inestable y todavía confuso panorama económico, con un todavía incipiente e insuficiente crecimiento económico, sobre el que penden amenazas e incertidumbres. De aquí que la EEE debiera haber contemplado para el período 2012-2014 las políticas de impulso o fomento que estimularan el empleo durante su vigencia, cuestión ésta que no aparece en el documento analizado. No se menciona la necesidad de contar con inversiones para crear empleo en sectores competitivos.

El documento hace un reconocimiento preliminar sobre el hecho de que tras años de crecimiento económico sostenido, el mercado de trabajo español acusa una grave crisis, con orígenes diversos y alcance mundial, que ha tenido un fuerte impacto en términos de destrucción de empleo y que ha situado los niveles de desempleo españoles en el umbral de los 5 millones de personas.

Más allá del reconocimiento de las dificultades del momento y de las limitaciones de la EEE en un momento de incipientes cambios en la estructura productiva, lo cierto es que las afirmaciones no se sustentan, sobre todo las relativas a las tendencias del mercado, o las relativas a los procesos que afectarán a su desarrollo, en datos precisos e incuestionables, empezando por las mismas previsiones del «escenario macroeconómico» que se ha seleccionado del documento, que están siendo puestas en tela de juicio por organismos y entidades, por lo que cabe dudar sobre si los objetivos y medidas que siguen a continuación, están basadas en un correcto diagnóstico de la situación de partida.

Para poder cumplir con los objetivos de las políticas de empleo es necesario, en primer lugar, la creación de empleo.

En paralelo a la elaboración de los objetivos en las políticas de empleo que formarán parte de la EEE, como es el de «reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo», se aprueban medidas como las recogidas en el RD-Ley 10/2011 que discurren en sentido contrario al mencionado objetivo. Es el caso de la suspensión de los límites legales a los encadenamientos sucesivos de los contratos temporales, medida que impulsará la contratación temporal. Lo cual no puede ser más contradictorio.

En el marco de actuación de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) responde este nuevo modelo a los contenidos acordados en el Acuerdo Social y Económico (ASE), en su punto 3, sobre las medidas de carácter estructural necesarias para la reforma de las políticas activas de empleo, y entre ellas se destacó el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo, y particularmente, el refuerzo de los recursos humanos. Sin desconocer la importancia de las medidas adoptadas con esta finalidad, se indicaba en el ASE, que tal refuerzo debía hacerse «en el horizonte de aproximarnos a los estándares europeos», lo que merecería un tratamiento específico entre los distintos objetivos.»

Se añade a la aprobación de la Estrategia Española de Empleo una regulación para las prácticas profesionales en las empresas, con las que estamos en radical desacuerdo.

A fecha de finalización de este artículo, la EEE, aunque ha sido aprobada en Consejo de Ministros, no ha sido todavía publicada en el BOE.

De esta EEE dependerán los Planes Anuales de Empleo establecidos por las Comunidades Autónomas, como ya he indicado anteriormente, y todo apunta que la mayoría de las comunidades van a realizar una prórroga de las políticas activas de empleo que estaban desarrollando.

Será el nuevo escenario político quien determine qué sucederá en el futuro con la Estrategia Española de Empleo y los Planes Anuales, y cómo una política de recortes incidirá negativamente en la puesta en marcha de estas políticas de empleo.

Se puede volver a generar empleo y que éste sea de calidad, pero es imprescindible para ello que se hagan otras políticas, en Europa y en España.

Javier Jiménez

Las políticas del Programa Nacional
de Reformas de España y las propuestas
de CCOO



Castillo de Alba de Tormes. J. P. Villaamil. Litografía / papel. *España artística y monumental*.

El PNR español, enviado a las autoridades comunitarias en cumplimiento del procedimiento de gobernanza económica denominado ‘semestre europeo’, fue evaluado por la Comisión y objeto de algunas «recomendaciones» que el Gobierno debía incorporar a los presupuestos definitivos.

CCOO cuestionó la solidez y coherencia del cuadro macroeconómico presentado en el PNR, proponiendo un Pacto por el Empleo con una batería de medidas necesarias para frenar la destrucción de empleo, generar nuevos puestos de trabajo y dar cobertura a los parados sin protección.

En el plano europeo, el Pacto por el euro supone que la salida de la crisis se rige por las mismas bases ideológicas que la produjeron. CCOO defiende un gran acuerdo político y social europeo que dé prioridad a la recuperación de la economía y el empleo, inicie la armonización fiscal europea, gestione de forma enérgica y solidaria la crisis de las deudas soberanas, proceda a una regulación de los mercados financieros para que cumplan su función de financiar la economía real y ponga plazos más razonables a los objetivos de reducción de déficits y deudas públicos.

EL Programa Nacional de Reformas español se aprobó en el Consejo de Ministros celebrado el pasado 29 de abril, junto a la actualización del Programa de Estabilidad (PEC) 2011–2014, para su remisión a las autoridades comunitarias en cumplimiento del nuevo procedimiento de gobernanza económica europea denominado ‘semestre europeo’.

Tras la evaluación de ambos documentos por parte de la Comisión Europea y el ECOFIN, se elaboraron diferentes ‘recomendaciones’ de actuación antes de que los Estados miembros finalizaran sus presupuestos del año siguiente, que los Gobiernos «*deberán tener en cuenta*» e incorporar a sus presupuestos definitivos.

El adelanto de las elecciones generales en España ha paralizado la elaboración y debate de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, pero las recomendaciones en materia de política económica efectuadas desde las instancias europeas han estado presentes en las decisiones que el Gobierno ha venido adoptando en los sucesivos Decretos-Ley aprobados en los últimos meses, así como en la precipitada reforma constitucional aprobada recientemente.

Por otro lado, las recomendaciones europeas se han ido ampliando con las decisiones que la Comisión, el Consejo Europeo y el ECOFIN han estado adoptando en relación con la crisis de la deuda soberana y del sistema financiero.

EL ESTABLECIMIENTO DE UNA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

El punto de arranque para establecer un nuevo marco de gobernanza económica europea se encuentra en la comunicación de la Comisión Europea COM (2008) 238 final, «UEM@10 - Logros y retos tras los diez primeros años de Unión Económica y Monetaria (UEM)» de mayo de 2008.

Como consecuencia de que los efectos de la crisis financiera ya se notaban con fuerza, la Comisión define que serán necesarios «...*cambios políticos particularmen-*

te apremiantes para la zona euro teniendo en cuenta su relativamente bajo potencial de crecimiento, su menor capacidad de ajuste, su alto nivel de endeudamiento público y la fuerte interdependencia de sus economías».

Para ello, propone un nuevo programa de actuación basado en intensificar y ampliar la supervisión, con el fin de corregir los desequilibrios macroeconómicos y «seguir aplicando rigurosamente el componente corrector» en el marco del PEC, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas adaptando «la composición del gasto público a las necesidades estructurales y cíclicas de la economía» promoviendo, entre otras reformas, la del sistema de pensiones, la atención sanitaria, la protección social, los sistemas educativos y la flexiseguridad.

La comunicación también señala que el nuevo Tratado de Lisboa, en el artículo 136 ofrece la posibilidad de «...adoptar medidas específicas para los Estados miembros de la zona euro encaminadas a reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria y establecer orientaciones económicas para ellos, garantizando que sean compatibles con las adoptadas para la Unión en su conjunto y se mantengan bajo supervisión.»

Ello, a la vez que el artículo 121 ofrece a la Comisión la posibilidad de dirigir «una advertencia» a los Estados miembros cuya política económica no sea compatible con las orientaciones generales o pueda poner en peligro el funcionamiento adecuado de la UEM.

La conclusión central de esta comunicación es que «Ha de mejorarse la gobernanza de la zona euro y la coordinación de las políticas económicas. Para ello habrá que desarrollar y ampliar los acuerdos de supervisión económica a fin de guiar la política fiscal a lo largo del ciclo y a largo plazo y, al mismo tiempo, corregir las divergencias en materia de crecimiento, inflación y competitividad».

En marzo de 2010, se publica la comunicación de la Comisión COM (2010) 2020 «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» que en materia de gobernanza económica hace suya la filosofía de la comunicación de 2008 y fija que la UE adoptará directrices integradas en el ámbito de aplicación de sus prioridades y objetivos, realizando recomendaciones específicas a los Estados miembros y pudiendo «...emitirse advertencias políticas en caso de respuesta inadecuada».

Se establece que la presentación de informes sobre el progreso de «Europa 2020» y la evaluación del PEC se llevará a cabo simultáneamente, aun manteniendo dichos instrumentos por separado.

Se mandata a la Comisión para que efectúe propuestas que permitan hacer uso de los nuevos instrumentos recogidos por los artículos 136 y 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), toda vez que se encuentra ya en vigor, y se acuerda acompasar los plazos de comunicación y evaluación de los diferentes programas nacionales de reforma y programas de estabilidad y convergencia *«...con el fin de incrementar la coherencia global»*.

En mayo, la Comisión Europea presenta la comunicación COM (2010) 250 final, «Reforzar la coordinación de las políticas económicas» donde señalan que la crisis económica mundial ha puesto a prueba los mecanismos de coordinación de las políticas económicas de la UE, revelando sus deficiencias y subrayando *«más claramente que nunca»* la interdependencia de las economías de la UE, y en particular las de la zona euro.

Previamente se había producido, en el mes de abril, la petición formal de ayuda por parte del gobierno de Grecia a la UE.

Se propone el desarrollo de instrumentos jurídicamente vinculantes para garantizar la obligación impuesta por el Protocolo nº 12 del TFUE de establecer procedimientos presupuestarios que garanticen el cumplimiento de las obligaciones en materia de disciplina presupuestaria, la aplicación más rigurosa y anticipada del procedimiento de déficit excesivo y de los efectos derivados de *«un reiterado incumplimiento»*, mediante la aplicación de la suspensión de los recursos del Fondo de Cohesión o la reasignación de los mismos, de conformidad con el artículo 126 del TFUE.

Se realiza un enfoque más exigente para la zona euro sobre la base del artículo 136 del TFUE para aplicarle normas más restrictivas: una supervisión más intensa, una coordinación de políticas económicas más exigente y un seguimiento más estrecho en comparación con lo previsto en la estrategia 'Europa 2020', con el fin de dar respuesta a la petición efectuada por el Consejo Europeo de marzo de ese mismo año.

Y se propone un procedimiento para la coordinación integrada de las políticas económicas, respondiendo a la propuesta de la 'Europa 2020' para sincronizar la evaluación de las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros (y que, como la propia Comisión se encarga de recordar, ya se encontraba recogido entre sus propuestas de 2008), denominado 'semestre europeo'.

La Comisión Europea, tras los debates realizados en ese último trimestre, presenta en el mes de junio la comunicación COM (2010) 367 final, «Reforzar la coor-

dinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE».

Esta comunicación desarrolla las propuestas establecidas en la comunicación del mes de mayo y se basa en las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo de junio, estableciendo un *«semestre europeo para la coordinación de políticas y explicar el proceso y el calendario que permitirán una contribución europea a las políticas nacionales, llevando a una coordinación ex ante de la política más eficaz. Esto también se aplica a las reformas estructurales y a las medidas impulsoras del crecimiento previstas en la Estrategia Europa 2020»*.

La comunicación presenta propuestas concretas encaminadas a *«...corregir los desequilibrios mediante un reforzamiento de la supervisión macroeconómica, que incluya mecanismos de alerta y sanción», «...fortalecer los marcos presupuestarios nacionales especificando exigencias mínimas, en particular, pasando de una planificación presupuestaria anual a una planificación plurianual»* y reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), *«especialmente centrándose en la dinámica de la deuda y en los déficits»*.

El ECOFIN celebrado el 13 de julio de 2010, definió las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas en el marco de la nueva estrategia «Europa 2020» y dio luz verde a la introducción del ‘semestre europeo’ para que diera comienzo en enero de 2011 y durante el cual *«se procederá a la supervisión de las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros»*.

LA PROPUESTA ESPAÑOLA DE PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS Y DE REVISIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD. VALORACIÓN DE CCOO

En este apartado nos referiremos a las cuestiones más relevantes de carácter general, ya que la valoración detallada puede ser consultada en el documento confederal remitido al Gobierno¹.

Destacábamos en nuestra valoración que, aunque la entrada en vigor del semestre europeo había supuesto una modificación en el procedimiento y los plazos para la elaboración y remisión a las instituciones europeas del nuevo Programa Nacional de Reformas, que debe presentarse junto a la actualización de las medidas para dar cumplimiento al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, esto no justifica la falta

¹ <http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/955796.pdf>

de un informe de progreso relativo a 2010 ni la ausencia del ejercicio de rendición de cuentas que evalúe y analice el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en la última actualización realizada.

Señalábamos que el Gobierno manejaba una previsión de crecimiento del Producto Interior español en 2011 de 1,3% anual (2,6% nominal) fruto de la coyuntura internacional, la aplicación de las políticas públicas y el comportamiento del sector privado. La mayoría de los expertos y de los organismos nacionales e internacionales sitúan las posibilidades de crecimiento de la economía española en el próximo año alrededor del 0,6% real. El cumplimiento de la previsión oficial se fía a una mejora significativa del consumo privado, de la inversión de bienes y equipo y de una mejora del saldo con el exterior basado en la desaceleración de las importaciones.

Cuestionábamos la solidez y coherencia del cuadro macroeconómico. La disminución del gasto y la inversión pública afectará negativamente al conjunto del consumo y la inversión, mientras que a la congelación de los salarios de los empleados públicos y de las pensiones de la mayor parte de sus beneficiarios (excepto los complementos por mínimos con un aumento del 1%) se une el agotamiento de miles de prestaciones económicas por desempleo, con graves consecuencias sobre la calidad de vida de las familias afectadas y el consumo privado.

La credibilidad del presupuesto presentado para la Administración Central (Administración General del Estado, Organismos Autónomos y Otros Entes Públicos) y la Seguridad Social está muy influida por el cumplimiento de la optimista previsión de crecimiento de la economía en general y de los ingresos públicos en particular.

Una más que probable desviación a la baja en sus previsiones dificultaría, cuando no haría imposible, cumplir con el objetivo de déficit (6% del PIB del conjunto de las Administraciones Públicas), de manera que haría necesario aumentar impuestos o reducir partidas de gasto para conseguirlo.

Ya avisábamos de que la necesidad de un recorte adicional en el ámbito de las administraciones podría pretender cubrirse mediante la no ejecución de una parte del gasto dotado inicialmente para inversiones reales y gasto corriente, lo que agravaría aún más la situación actual de nuestra economía.

Esta situación se está produciendo de forma acelerada tras la constitución de los nuevos gobiernos surgidos de las elecciones de mayo pasado, en las corporaciones locales y comunidades autónomas.

Hay que tener en cuenta que las ofensivas contra lo público tienen en España una mayor repercusión por la debilidad que, de partida, ha tenido nuestro sector público en relación con los países de referencia en la UE. Los argumentos privatizadores se están imponiendo sobre el interés social, lo que conduce a la renuncia de la presencia pública en los sectores que, por su labor redistributiva de la riqueza, su capacidad tecnológica o su papel de garantes de la cohesión social y/o territorial, son decisivos a la hora de introducir factores de regulación y orientación de la actividad económica.

En los últimos años, el gasto del Estado se ha estado financiando en proporción creciente con deuda, que hay que devolver con sus correspondientes intereses, en lugar de recurrir a la fiscalidad, que genera recursos para el Estado que no deben ser devueltos en forma de capital e intereses.

En los años de la crisis las cuentas públicas de España han sufrido un grave deterioro. Hemos transitado aceleradamente desde un superávit del 1,9% del PIB en 2007, a un déficit del 11,2% del PIB en 2009. Con este cambio, España pasó de ser uno de los estados de la Unión con cuentas públicas más saneadas a colocarse entre los países con mayores desequilibrios.

La responsabilidad de este deterioro se reparte casi a partes iguales entre el aumento de los gastos y la disminución de los ingresos.

En el lado del gasto, el comportamiento de la economía española es similar a la media de los países de la Unión Europea. Frente a un aumento del gasto público medio de 5 puntos de PIB, en España el incremento es de 6,5 puntos. La diferencia de 1,5 puntos viene explicada en su integridad por el aumento del gasto en prestaciones por desempleo, consecuencia del brutal crecimiento del paro.

Pero el diferencial más relevante, tanto cualitativo como cuantitativo, de la economía española en comparación con los países de su entorno es lo que sucede con los ingresos tributarios. Mientras que en la media de la UE los ingresos tributarios solo bajan 0,9 puntos de PIB (en Alemania incluso aumentan 0,4 puntos), en España se desploman en 6,5 puntos.

Por ello, es necesario realizar una política fiscal progresiva que genere recursos suficientes, en línea con la alternativa efectuada por CCOO en el documento 'Evolución del sistema tributario en España. Propuestas en materia de política fiscal', que permita un crecimiento competitivo y sostenible y que posibilite financiar un potente Estado de Bienestar Social y contar con servicios públicos de calidad.

La economía española necesita crear empleo, y las herramientas de las que dispone están resquebrajadas por una política económica con efectos muy negativos durante una década y por un reconocimiento tardío de la crisis, acompañado de medidas erróneas, que ha limitado aún más los márgenes disponibles en el presente.

Cuando estamos en el umbral de los cinco millones de personas en situación de desempleo, con un 40% de paro entre los jóvenes, con una progresiva caída de las prestaciones por desempleo, el principal objetivo debe ser alcanzar un gran acuerdo en materia de empleo y protección social.

Con este compromiso, el Pacto por el Empleo que hemos propuesto recientemente desde CCOO, recoge una batería de medidas, de carácter económico y social, que requiere nuestra economía para frenar la destrucción de empleo, generar nuevos puestos de trabajo y dar cobertura a quienes estando en paro no tienen ningún tipo de protección.

En este sentido, además de ofrecer un análisis de la situación económica y sus debilidades, el Pacto desgrana las propuestas de CCOO agrupadas en seis grandes ejes: pacto de rentas; pacto fiscal; control de precios; reforma del sistema financiero; un plan de vivienda que apueste por el alquiler y la rehabilitación, y un plan de empleo que contemple acciones decididas en relación a las personas más jóvenes.

LAS RECOMENDACIONES DEL CONSEJO EUROPEO TRAS LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE 2011 Y DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD PRESENTADOS POR ESPAÑA

En el mes de junio de 2011 se publican las conclusiones de la Comisión y las recomendaciones específicas para cada país², tras finalizar el proceso de revisión y evaluación de los documentos remitidos por los diferentes Estados miembros.

Previamente, en el mes de marzo, se había acordado por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro el Pacto por el Euro Plus, al que se incorporaron posteriormente Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania.

El Pacto se centra principalmente en ámbitos de competencia nacional y está concebido para introducir un esfuerzo adicional especial, incluidos compromisos y

² COM (2011) 400 final y SEC (2011) 718 y 817 final.

medidas concretas más ambiciosos que los ya acordados en el marco de la UE. Estos nuevos compromisos se incluyen en los planes nacionales de reforma y los planes de estabilidad y de convergencia, y quedan sujetos al marco de supervisión periódica de la UE.

La evaluación que la Comisión realiza de los compromisos contraídos se refleja en sus recomendaciones. A menudo se hace una recomendación específica en áreas que se describen más generalmente en los compromisos asumidos en virtud del Pacto, por ejemplo, en los ámbitos de la reforma de pensiones o la fiscalidad del trabajo.

La conclusión del primer Semestre Europeo marca el inicio de un ‘semestre nacional’ en el segundo semestre del presente año, ya que corresponde a los Estados miembros debatir e incorporar las orientaciones europeas en sus presupuestos y decisiones para 2012, con vistas también a la preparación de los próximos programas nacionales que deberán entregarse en la primavera del próximo año.

La evaluación realizada por la Comisión sobre las propuestas remitidas por el Gobierno de España, señala que:

«Los compromisos de las autoridades españolas responden en líneas generales a los retos macroeconómicos reconocidos por el Consejo ECOFIN en junio de 2010, en el contexto de la Estrategia Europa 2020».

Existe un riesgo adicional para el cumplimiento de la corrección de las variables macroeconómicas, que se deriva de los resultados presupuestarios de las administraciones de las comunidades autónomas y, en particular, de la posibilidad de que éstas no puedan asumir totalmente su parte en el ajuste.

Así mismo, señala que estos riesgos podrían atenuarse con el compromiso del Gobierno en su Plan de Revisión del Gasto 2011-2013, ya que en caso de desvíos (o riesgo de desvíos) en la ejecución del presupuesto, por ejemplo debido al escenario macroeconómico, el Gobierno se propone adoptar medidas extraordinarias adicionales por el lado de los ingresos y de los gastos, a fin de volver a situar el déficit presupuestario en una trayectoria adecuada.

Se resalta que España se ha comprometido a aplicar la estrategia de salida de la crisis y por ello se propone situar el déficit presupuestario por debajo del valor de referencia del 3% del PIB de aquí a 2013, y seguirlo disminuyendo en 2014, hasta

el 2,1%, pero la senda de saneamiento presenta riesgos derivados de la asunción de unas hipótesis macroeconómicas optimistas y de la necesidad de cumplir los objetivos presupuestarios en todos los niveles de la Administración.

El informe señala que la reforma del mercado de trabajo emprendida aborda cuestiones fundamentales, tales como la reducción de la dualidad del mercado de trabajo y del desempleo juvenil, el aumento de la empleabilidad de los grupos vulnerables, el aumento de la flexibilidad a nivel de empresa y la mejora de las políticas activas del mercado de trabajo, pero previene de que la reciente adopción de estas reformas hace demasiado aventurado evaluar su impacto.

La evaluación afirma que el actual sistema de negociación colectiva ha impedido que los salarios se ajusten a las condiciones económicas y del mercado laboral, habiendo contribuido al aumento del desempleo, y que aunque España ha avanzado satisfactoriamente en la transposición de la Directiva de Servicios a su legislación nacional, sin embargo, el solapamiento de competencias entre distintos niveles de la Administración significa que los procedimientos administrativos siguen siendo complejos. La competencia en el sector de los servicios profesionales sigue limitada por la existencia de barreras a la entrada.

Basándose en esta valoración, las recomendaciones específicas formuladas en el caso de España son:

- Aplicar la estrategia presupuestaria garantizando el logro de los objetivos de déficit a todos los niveles de la Administración, en particular aplicando estrictamente los mecanismos existentes de control del déficit y de la deuda para los gobiernos de las comunidades autónomas, y adoptar nuevas medidas en caso de que los resultados presupuestarios y económicos no se ajusten a lo previsto, manteniendo la expansión del gasto público por debajo de la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo, introduciendo una norma de gasto para todos los niveles de la Administración en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- Adoptar la reforma del sistema de pensiones propuesta.
- Reforzar la reestructuración que está teniendo lugar en el sector de las cajas de ahorros.
- Estudiar el ámbito para reducir el nivel de las cotizaciones a la seguridad social con objeto de reducir los costes laborales no salariales de forma neutra para

el presupuesto, por ejemplo, modificando la estructura y los tipos del IVA y los impuestos sobre la energía.

- Adoptar y aplicar, previa consulta a los interlocutores sociales de conformidad con la práctica nacional, una reforma del proceso de negociación colectiva de los salarios y del sistema de indexación salarial para garantizar que las subidas salariales reflejen mejor la evolución de la productividad y las condiciones imperantes a nivel local y a nivel de empresa.
- Evaluar para finales de 2011 los efectos de las reformas del mercado laboral de septiembre de 2010 y de la reforma de las políticas activas del mercado laboral y presentar, en caso necesario, propuestas de nuevas reformas.
- Liberalizar más los servicios profesionales y promulgar la legislación prevista con objeto de redefinir el marco reglamentario y eliminar las restricciones actuales a la competencia, la eficiencia y la innovación; aplicar, a todos los niveles de la Administración, la Ley de Economía Sostenible, y, en particular, las medidas encaminadas a mejorar el entorno empresarial y fomentar la competencia en los mercados de productos y de servicios.

El 21 de julio se celebró una cumbre extraordinaria de los países de la zona euro para apuntalar financieramente a Grecia y detener el contagio de la crisis de la deuda. A pesar de los acuerdos alcanzados en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y de los avances en el cumplimiento de los programas de asistencia financiera en Irlanda y Portugal, la inestabilidad en los mercados de deuda soberana de la UEM continuó durante los meses de verano.

En agosto, las tensiones se trasladaron a economías de mayor tamaño, como España e Italia, y en septiembre, a Bélgica y Francia, aunque en menor medida. Asimismo, las tensiones se propagaron al resto de mercados financieros, con un incremento muy pronunciado de las primas de riesgo en el mercado interbancario, fuertes retrocesos en los mercados bursátiles y dificultades crecientes por parte del sistema bancario europeo para obtener fondos en los mercados monetarios y de capitales.

Detrás de esta acusada inestabilidad subyacen la intensificación de las dificultades del ajuste fiscal en Grecia, en un contexto macroeconómico muy adverso fruto de las decisiones que se han venido adoptando con anterioridad, los problemas políticos y legales que están acompañando la materialización de los acuerdos que se

adoptaron en la cumbre del 21 de julio, en particular los relativos a la reforma de la Facilidad de Estabilidad Financiera como mecanismo para la contención de los procesos de contagio, y la mayor incertidumbre sobre la exposición del sistema bancario europeo a los países en dificultades.

El 16 de agosto se produce una cumbre franco-alemana y entre sus conclusiones, aparte de mostrar su reticencia a la adopción de eurobonos y anunciar que en el mes de septiembre se presentarían fórmulas para impulsar el establecimiento de un impuesto a las transacciones financieras, se abogó por que antes del verano de 2012 los países del euro adoptaran la denominada como 'regla de oro', que prevé anclar en la Constitución la obligación de establecer un techo para la deuda.

El 23 de agosto, el Presidente Zapatero anuncia su intención de presentar una propuesta al Parlamento de reforma de la Constitución española para fijar un límite del gasto público, propuesta que es aceptada de inmediato por parte del PP y que finalmente es presentada para su aprobación urgente antes de la disolución del Parlamento, que tenía como fecha fijada el 27 de septiembre.

La precipitada reforma constitucional, a la que nos opusimos activamente por la forma y el fondo de la misma, tiene su origen en la presión de los mercados (y muy probablemente como contraprestación a la compra por parte del BCE de deuda soberana española en los mercados secundarios tras alcanzar ésta máximos históricos) y en la política europea de priorizar el saneamiento de las variables macroeconómicas, en detrimento del impulso de la actividad económica.

Esta reforma, aparte de no tener efectos reales sobre su pretendido objetivo inicial, introduce un límite adicional a las posibilidades de desarrollo del modelo social, cuando no altera las bases que permiten proyectar un cambio de paradigma, donde los objetivos sociales y el papel del sector público quedan subordinados a los objetivos económicos y los intereses de mercado.

En definitiva, el techo constitucional al déficit público reduce la capacidad del Estado para diseñar su política presupuestaria por el lado del gasto, limitando su capacidad redistributiva y haciéndolo depender en exclusiva de la voluntad o no del gobierno de turno para incrementar la presión fiscal y los ingresos del Estado, afectando directamente al papel del Estado Social.

Desde entonces, se han venido produciendo distintas reuniones ordinarias y extraordinarias del Eurogrupo, del Consejo Europeo y del 'directorio' franco-alemán,

incluida la reunión prevista del G-20 en Cannes atravesada por el anuncio de convocatoria de referéndum en Grecia (cuando se estaba finalizando este artículo) y la situación de inestabilidad y crisis de la deuda soberana, que no solo no remite sino que se agrava, y se anuncia un nuevo periodo de estancamiento de la economía europea y nacional, cuando no un nuevo período de recesión.

La Estrategia 2020 resulta insuficiente para abordar los retos que Europa tiene por delante en el próximo periodo. En ese sentido, nuestra prioridad es la puesta en marcha de un gran plan de recuperación del empleo, la consecución de una Europa con un modelo bajo en carbono, políticas industriales sostenibles, un presupuesto comunitario más importante y mecanismos de regulación comunes para los mercados financieros europeos, todo ello con el fin de conseguir un equilibrio entre el mercado único y los derechos sociales.

Entendemos que más que una estrategia prematura de reducción del déficit, es necesaria una estrategia de entrada para el crecimiento, las inversiones y el empleo, ya que la única manera de disminuir a medio plazo el déficit y la deuda pública es asegurar una recuperación inmediata y vigorosa de la economía y el empleo.

Se sigue sin abordar, con seriedad y firmeza, la gestión de la crisis de las deudas soberanas mediante un conjunto de medidas, a corto y medio plazo, eficaces y que aseguren la sostenibilidad financiera futura de los países. Su actuación es un factor que alimenta esta crisis que, al mismo tiempo, sirve de justificación para agudizar la orientación neoliberal de las políticas aplicadas.

Es reseñable, en particular, la ausencia de medidas que pueden ayudar efectivamente al crecimiento económico y a la creación de empleo. Por el contrario, los nuevos ajustes presupuestarios y la presión a la baja de los salarios, que se derivarían de la aplicación de las propuestas anteriores, volverían a incidir negativamente en la demanda interna, añadiendo así nuevos obstáculos a la recuperación del crecimiento de la economía y del empleo.

La mejora de la productividad y la competitividad que se pretende, especialmente para los países considerados periféricos y con problemas de competitividad y necesidad de financiación, como el nuestro, se centra en la reducción de los costes salariales y laborales. Esto, además de ser socialmente injusto, es un profundo error que, entre otras cosas, provocará la caída de la demanda interna y fomentará la divergencia económica y social entre los países de la Unión Europea.

El Pacto por el euro, concretando las orientaciones del Plan de gobernanza para los países de la zona euro, pretende que la reducción de los costes laborales unitarios se haga interviniendo, desde los gobiernos nacionales, en materias como la revisión de los acuerdos salariales, los procedimientos de fijación de los salarios, los mecanismos de indexación y los niveles de centralización de la negociación colectiva. Esto choca con la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación colectiva, generando serios problemas políticos y jurídicos.

Creemos que hay que avanzar hacia un gobierno económico de la UE que se base en los valores y principios del Modelo Social Europeo, a pesar de que los responsables políticos europeos lleven bastante tiempo caminando en sentido contrario.

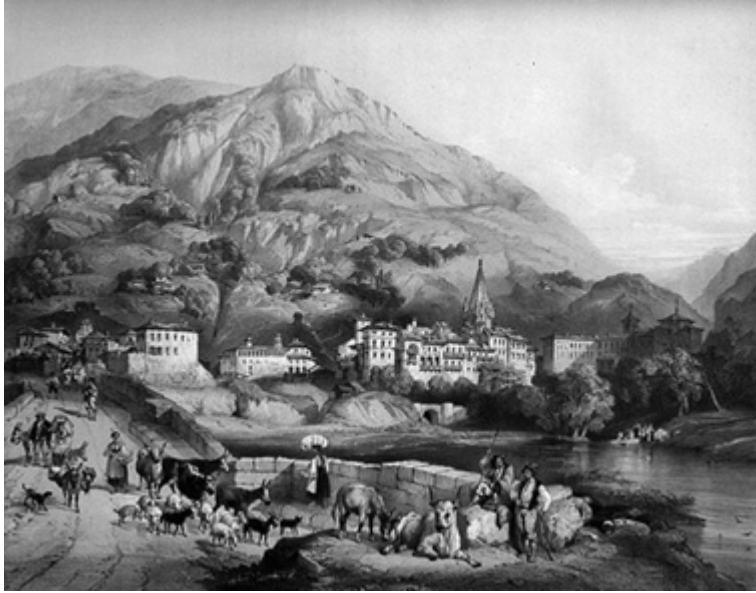
Nunca en la historia del proceso de construcción política europeo se había producido una combinación de decisiones políticas que atacan a los salarios, las prestaciones sociales y los servicios públicos, al tiempo que problemas tan esenciales como el paro, la precariedad en el empleo y el aumento de la pobreza y las desigualdades sociales son considerados secundarios. La salida de la crisis se está rigiendo, en Europa, a partir de las bases ideológicas de la economía política que la produjo.

Y por ello, desde CCOO defendemos un gran acuerdo político y social europeo que:

- Dé prioridad a la recuperación de la economía y el empleo, adoptando, entre otras medidas, un plan europeo de inversiones con un monto del 1% del PIB.
- Inicie urgentemente la armonización fiscal europea y establezca ya un impuesto a las transacciones financieras (ITF).
- Realice una gestión enérgica y solidaria de la crisis de las deudas soberanas con, entre otras medidas, la emisión de eurobonos.
- Proceda a una completa y efectiva regulación de los mercados financieros para que cumplan su función de financiar la economía real y se termine el inaceptable espectáculo de ver que quienes provocaron la crisis siguen gobernando la economía, haciendo pagar a los trabajadores todo el coste de la misma.
- Haga alcanzar los objetivos de reducción de los déficits y deudas públicos en plazos más razonables y sobre la base del fomento de la recuperación del crecimiento, un reparto de las cargas socialmente justo y políticas fiscales y sociales avanzadas.

Miguel Ángel García

Consideraciones sobre el sistema tributario
español en un contexto de crisis económica



Azpeitia en Guipúzcoa desde el camino de Tolosa. J. P. Villaamil. Litografía/papel. España artística y monumental.

La política fiscal como suma de los ingresos y gastos públicos juega un papel determinante dentro del modelo social y económico vigente en un territorio. La gestión adecuada del sector público puede mejorar el uso de los recursos disponibles (función de asignación) y alcanzar un reparto más equilibrado de los esfuerzos y de la renta entre la población (función redistributiva).

La sociedad española ha introducido profundos cambios en las últimas cuatro décadas, entre los que destacan la integración en la Unión Europea, el proceso de descentralización político y administrativo que ha supuesto el Estado de las Autonomías, y una mayor intervención del sector público en la economía.

En el actual contexto de crisis económica, pasada la época del dinero fácil y demasiadas malas prácticas, se trata de construir un sistema fiscal donde caminen juntos los derechos y las obligaciones de las personas, las empresas y los territorios. Un sistema fiscal legitimado socialmente facilitará hacer frente al reto de un mundo bastante diferente al conocido hasta ahora, donde se adivinan cambios estructurales en la distribución de las relaciones de poder en el ámbito económico y político.

1. INTRODUCCIÓN

LA política fiscal como suma de los ingresos y gastos públicos es, junto con la política monetaria, una de las principales herramientas de política económica de las que dispone un gobierno para alcanzar los objetivos elegidos de crecimiento, control de precios, pleno empleo y equilibrio con el exterior; pero también para conseguir avances en equidad en la distribución de la riqueza y el esfuerzo realizado por las personas de un país.

Las decisiones de política fiscal llevan incorporadas la participación del sector público en las relaciones económicas, mediante las políticas de gasto elegidas, y los tributos necesarios para su puesta en marcha. La insuficiencia de estos últimos implica apelar a la emisión de deuda, con las consiguientes repercusiones sobre la dependencia de un país de los inversores que deben asumir su compra y los gastos financieros inherentes a esta opción.

La participación del sector público en la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles tiene su sustento en la teoría de los fallos de mercado¹, que avala su existencia cuando se cumplen determinadas condiciones limitativas del grado de competencia entre los agentes económicos (competencia imperfecta y mercados incompletos). El objetivo de mejorar el grado de equidad en la distribución de la riqueza dentro de la sociedad es el otro gran argumento que justifica la intervención pública, a partir de consideraciones diferentes según las teorías sociales y económicas manejadas². La teoría económica no ha alcanzado la unanimidad en este terreno al contar con posiciones muy distantes que, con distinta gradación, conceden importancia a la cohesión social³ o, en sentido contrario, señalan la intervención del sector público como una rémora para conseguir la necesaria eficiencia en las rela-

¹ Origen en MUSGRAVE (1959).

² La economía del bienestar lo hace con su segundo teorema: sólo se logra alcanzar la eficiencia paretiana cuando se parte de una distribución inicial equilibrada de los recursos entre las personas. También se pueden encontrar referencias en las teorías colectivistas o en la rawlsiana.

³ Teorías libertarias (Nozick, Hayek, Friedman) y utilitaristas (Bentham).

ciones económicas. Las distintas teorías de la economía moderna han mantenido un conflicto casi permanente entre eficiencia y equidad, bastante complicado de disminuir objetivamente en la práctica.

La actual crisis iniciada en 2008 ha situado nuevamente lo público en un puesto central del debate social y económico. Una de las posibles funciones a desarrollar es la necesidad de fijar regulaciones más estrechas sobre determinadas actividades por los poderes públicos para evitar daños sistémicos. También lo fue el amplio consenso inicial alcanzado en el mundo sobre la necesidad de aplicar políticas fiscales y monetarias muy expansivas para hacer frente a los estragos de una crisis de demanda, acompañada de una pérdida generalizada de la confianza en el sector financiero. Junto a estas reflexiones, no obstante, también han aparecido argumentos y juicios sobre cómo deben aplicarse las políticas monetarias a lo largo del ciclo económico, o la dimensión máxima que puede alcanzar la deuda pública en circulación y, en consecuencia cómo deben ser y cómo deben aplicarse las políticas fiscales.

El debate sobre el contenido de la política fiscal toma un mayor protagonismo, si cabe, en un área con una única moneda, en la que algunos de sus miembros se enfrentan con serios problemas para encontrar financiación de inversores nacionales e internacionales —España entre ellos—. Las dificultades para encontrar los recursos han provocado importantes perturbaciones en los mercados financieros que han afectado a la actividad económica en general e incluso la viabilidad de la propia moneda europea, el euro.

Las importantes tensiones aparecidas en la zona euro, con consecuencias en la financiación de la deuda soberana y de los agentes, con especial viveza de las entidades de crédito, han mostrado algunas de las limitaciones del actual modo de funcionamiento de la unión económica y monetaria. La crisis ha forzado la adaptación de medidas estructurales en distintos ámbitos, que van desde instrumentos de defensa de los países con mayores dificultades de financiación (Fondo de Estabilidad Financiera) hasta medidas para mejorar el grado de convergencia de las economías de los países miembros (Pacto del euro plus). Uno de los mayores avances se ha producido en coordinación de la política fiscal, con objeto de evitar en el futuro saldos anuales negativos demasiado elevados y continuados en las cuentas públicas que se conviertan en saldos excesivos de deuda en circulación.

Dentro de los acuerdos alcanzados por el euro grupo en 2010, se encuentra la obligación de todos los países miembros (17 en la actualidad) de asumir un rápido y exigente proceso de consolidación de las cuentas públicas (3% del PIB en 2013).

Es ésta una decisión controvertida, con defensores que en un contexto como el actual, con billones de euros de deuda pública en circulación (el incremento roza los 7 billones sólo en Estados Unidos y la Unión Europea desde 2007 a 2011) consideran imprescindible recuperar la confianza de los inversores mediante un creíble proceso de saneamiento fiscal, y también con detractores, que consideran innecesaria la medida o, como mínimo, precipitada en el tiempo, al considerar muy necesario disponer del impulso de las políticas públicas —incremento de gasto o reducción de impuestos— para hacer frente a la crisis económica.

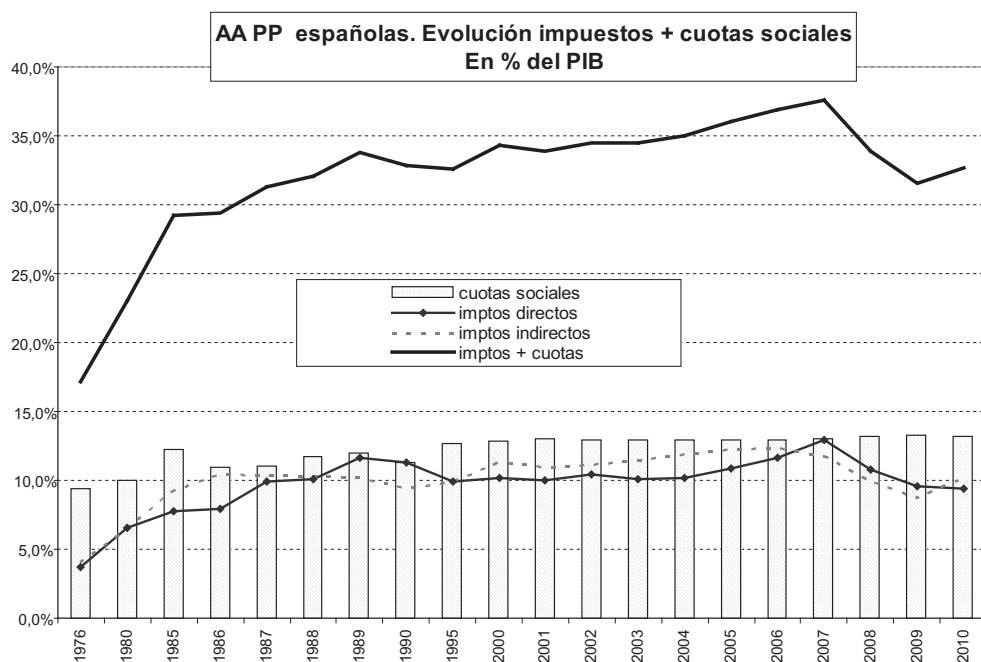
La obligación de reducir el déficit en un periodo tan corto tendrá consecuencias para el área en su conjunto —el tiempo demostrará si la balanza se inclina hacia la postura de los defensores o detractores de la medida— pero también tendrá repercusiones específicas en cada uno de los países miembros, en especial en aquellos como España, donde el actual déficit dista mucho del porcentaje máximo permitido. El proceso de reducir el abultado saldo negativo alcanzado en 2009 (11,2% del PIB) hasta el porcentaje máximo fijado por las autoridades europeas, supone un esfuerzo muy importante de la sociedad española que, salvo modificaciones en el calendario fijado por el propio euro grupo, implica la renuncia de la política fiscal como instrumento dinamizador a corto plazo de la actividad económica, hasta el punto de convertir en negativo el multiplicador público de demanda interna precisamente en un momento en el que la tasa de actividad mantiene un ritmo muy reducido de crecimiento (previsión de crecimiento del PIB del 0,7% – 0,8% en 2011 y escasas posibilidades de superar el 1% en 2012).

Para disponer de mayor información a la hora de evaluar la posición de la economía española y la posible incidencia de la política fiscal en el presente y futuro próximo, este artículo concentra su atención en realizar un análisis más detallado del sistema tributario español y su comparación con la media de la Unión Europea.

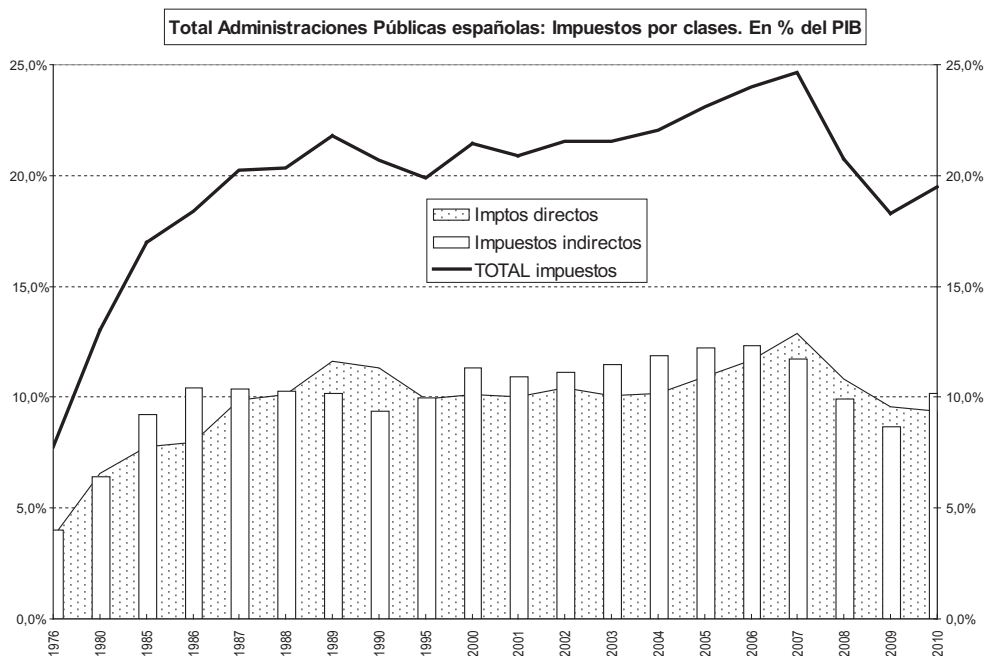
2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

La sociedad española ha introducido múltiples y profundos cambios en las últimas cuatro décadas en su marco institucional, político y económico, entre las que destacan la integración en la Unión Europea, el proceso de descentralización político y administrativo para cumplir el mandato constitucional de construir el Estado de las Autonomías, y una mayor intervención del sector público en la economía, en sus distintas formas de regulación de actividades, estabilización de las oscilaciones de los ciclos económicos y redistribución de la renta.

Como resultado lógico de la apuesta compartida por alcanzar un modelo social de mercado similar al existente en los países más desarrollados de la Unión Europea, se adoptaron muchas decisiones que afectaban a las políticas de gasto público, en sus distintas vertientes; pero para sustentar ese tránsito era necesario disponer de ingresos suficientes. En ese proceso de cambio estructural, el sistema tributario español ha sido objeto de reformas muy significativas desde la restauración democrática en 1976 que, entre otras consecuencias, ha permitido aumentar en gran medida la recaudación. Los ingresos nominales han crecido treinta veces desde su punto de partida cuando se mide en moneda corriente (de 11.260 a 347.225 millones de euros nominales en 2010) y aunque la evolución es menor cuando se deduce la inflación, su evolución se mantiene en porcentajes muy altos: los ingresos en los últimos 34 años por impuestos y cuotas sociales se han casi quintuplicado sobre la cantidad inicial (de 69.985 a 347.225 millones de euros de 2010: +396,2%). Este crecimiento es muy superior a la evolución experimentada por el producto nacional español que, también medido en términos reales, consiguió algo más que duplicarse en el mismo periodo de tiempo (+130,7%). Los ingresos públicos, por tanto, han aumentado más del doble que la producción nacional en esta ya larga etapa de la historia española (1978-2010).



Bajo un concepto estricto, el sistema tributario está compuesto por los impuestos, las tasas y los precios públicos, pero manejando un criterio más amplio cercano al de ingresos públicos se pueden incorporar también las cotizaciones sociales, aunque estas últimas forman parte íntegramente de la remuneración de los asalariados en el proceso productivo (salario diferido) y deben tener un destino final específico como política de gasto⁴, a diferencia de los tributos, que son el sustento de todas las políticas públicas incluidas en el presupuesto de un territorio. Las transferencias corrientes y de capital recibidas mayoritariamente de la Unión Europea completan los ingresos públicos españoles.



La recaudación fiscal considerada bajo ese criterio amplio, presenta, en relación con la riqueza nacional anual, un crecimiento importante al pasar desde el 17,1% en 1976 al 32,7% en 2010, es decir, el equivalente a 15,6 puntos del PIB. La mayor parte de la mejora en la recaudación se debe a los impuestos (11,8% del PIB) con una aportación ligeramente mayor de la imposición indirecta (6,1% del PIB) que de la directa (5,6% del PIB); mientras que la colaboración de las cuotas sociales ha sido más reducida (3,8% del PIB) en su mayoría debido a la introducción de nuevas cuotas (desempleo, formación y FOGASA) adicionales a la ya existente de contingencias comunes y accidentes de trabajo.

⁴ La Ley General del Seguridad Social explicita que las prestaciones contributivas se financiarán básicamente con cuotas sociales y las universales íntegramente con impuestos generales.

La evolución de los ingresos por impuestos y cuotas sociales no ha sido lineal durante la amplia etapa analizada, tal y como demuestran los diferentes comportamientos y cadencias en las siguientes subetapas:

A) El mayor esfuerzo en la mejora de la recaudación mediante impuestos se realizó en la etapa 1976-1992, cuando como consecuencia de la introducción de nuevos tributos de características similares a los existentes en la Unión Europea (Impuesto sobre la renta de las personas físicas, Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre Valor Añadido) se duplicó la recaudación, al pasar del 17,1% al 35,2% del PIB. Los Pactos de la Moncloa firmados en 1977 fueron el inicio de un proceso de reformas en el sistema tributario español, posteriormente reforzado con la entrada en la Unión Europea en 1986 que, en poco más de tres décadas, consiguió aumentar la presión fiscal en 18,1 puntos del PIB, y con ella, la capacidad de financiar un volumen mayor de políticas de gasto público (políticas tradicionales, igualdad de oportunidades, prestaciones sociales y política regional).

El intenso aumento en los ingresos obtenidos mediante tributos y cuotas sociales acaecido en esta etapa, se distribuye a su vez en dos periodos. El delimitado por 1977-1983, con un aumento de los ingresos equivalente a 8,8 puntos del PIB, y otro posterior localizado entre 1984 y 1992, con un aumento adicional de 9,3 puntos del PIB.

B) El periodo que comprende la última etapa expansiva de la economía española (1994-2007) recoge un crecimiento de los ingresos por impuestos y cuotas sociales bastante más reducido en tanto por ciento del PIB (3,7% puntos) que en volumen de ingresos (+88,1% en términos reales y +181,3% nominal) como consecuencia del muy fuerte aumento de la actividad económica en España durante esta etapa. Para comprobar la magnitud del aumento en la recaudación en este periodo, los ingresos en concepto de impuestos y cuotas sociales aumentaron entre 1994 y 2007 en 195.257 millones de euros reales (255.167,58 millones de euros nominales), el equivalente a 18,5 puntos del PIB de 2007.

En esta etapa el aumento de los ingresos en relación con el PIB tuvo como origen los impuestos directos (2,2 puntos del PIB) y los impuestos indirectos (2,2 puntos del PIB), mientras que se reducía la recaudación alcanzada con las cuotas sociales (-0,7 puntos del PIB) debido a la rebaja del tipo de cotización por desempleo⁵ y a la pérdida de protagonismo de las rentas del trabajo dentro de la riqueza creada, en

⁵ Rebaja del 7,8% al 7,55% en 2000 y al 7,3% en julio de 2006.

buena parte a causa de la proliferación de las rentas mixtas asociadas a operaciones inmobiliarias.

La evolución de los ingresos por tributos estuvo en esta etapa influenciada básicamente por dos causas: el desmesurado número de operaciones inmobiliarias en un contexto de intenso incremento en el precio de la vivienda en todas las etapas (suelo, construcción y venta) y las rebajas introducidas por los distintos niveles de gobierno en los impuestos directos (IRPF, Impuesto de Sociedades, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre el Patrimonio).

La influencia de la primera causa sobre el volumen de ingresos es importante, al afectar directamente a una amplia relación de tributos: licencias municipales, Impuesto sobre Valor Añadido, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Sociedades, e indirectamente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En este contexto tan favorable en la evolución de los ingresos públicos totales, se aprobaron reformas sobre los impuestos directos que tan sólo en la etapa 2003-2008 implicaron una pérdida potencial de recaudación por valor de 17.400 millones de euros (1,5% del PIB de 2010).

Sistema tributario español.

Pérdidas de recaudación por reformas tributarias aplicadas en el periodo 2003-2008

	<i>Millones de euros anuales</i>
Reforma IRPF 2004	4.000,00
Reforma IRPF 2007	3.000,00
Actualización tarifa y mínimos (IRPF 2008)	900,00
Reforma I. Sociedades 2006	6.000,00
Reformas sucesivas sobre I. Sucesiones y Donaciones realizadas en Comunidades Autónomas	1.500,00
Desaparición del I. sobre Patrimonio	2.000,00
Total coste de las reformas	17.400,00

Elaboración propia.

No se incluye deducción 400 euros aplicada en 2008 y 2009.

Las operaciones inmobiliarias fueron la bomba que cebó el consumo y la inversión, hasta el punto de que, a pesar de las rebajas en los tributos, permitieron una

tasa anual de crecimiento de los impuestos del 7,7% nominal acumulativo en el periodo 1994-2007, que aumenta hasta el 9,1% cuando se acota a 1998-2007; es decir, aumentos anuales continuados cercanos a dos dígitos durante casi una década en las arcas de todos los niveles de gobierno.

La influencia de las dos causas sobre la pérdida de la recaudación y el fenomenal endeudamiento que lastra la economía española es evidente aunque es más difícil cuantificar de forma aislada, al estar relacionada con el global de la actividad económica, pero, tal y como se ha demostrado con el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, las operaciones inmobiliarias tenían un importante protagonismo dentro del crecimiento de los ingresos públicos y las reformas con la mayor debilidad de las bases imponibles.

C) La etapa más reciente, coincidente con la crisis que azota la economía española (2007-2010), ha asistido a una brusca y abrupta caída en el nivel de ingresos por impuestos: -4,9 puntos del PIB, que llega al -6,0% del PIB cuando se compara 2007 con 2009. Este descenso implica una pérdida de ingresos públicos por valor de -48.690 millones de euros en 2007-2010, con un máximo de -63.033,00 millones de euros en 2007-2009. Es preciso remontarse a 1987 para asistir a un nivel de ingresos mediante impuestos y cuotas sociales en relación con el producto nacional como el alcanzado en 2009 (31,6% del PIB).

El descenso sufrido en 2009 estuvo distribuido a partes iguales entre los impuestos sobre la renta (-3,3 puntos del PIB) y los del consumo (-3 puntos del PIB) con especial repercusión en el Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre Valor Añadido. Durante el periodo 2007-2010 la recaudación por cuotas sociales se ha incrementado ligeramente (0,3 puntos del PIB) a pesar de la pérdida de casi 2 millones de puestos de trabajo destruidos en la crisis, gracias a la amplia cobertura de las prestaciones contributivas por desempleo que incluye el pago de la cuota por contingencias comunes de los beneficiarios (1.471.800 personas de media mensual en 2010), y el efecto algebraico del descenso nominal en el producto nacional.

La suma de la pérdida de ingresos y aumento del gasto por efecto de las políticas estabilizadoras de gasto, y las adoptadas con carácter discrecional, son la causa del fuerte empeoramiento del saldo de las cuentas públicas en esta etapa al pasar de un superávit del 1,9% del PIB en 2007 al -11,2% del PIB en 2009 y -9,2% del PIB en 2010, que se pretende reducir al 6% del PIB en 2011 en cumplimiento con el objetivo de llegar al 3% en 2013 comprometido con la Unión Europea.

Ingresos Administraciones Públicas españolas
(en % del PIB)

	Impostos directos		Impuestos indirectos			Cotizaciones sociales				Impostos. + cuotas sociales
	Total	IVA	Ligados a la producción	Ligados a la importación	TOTAL impuestos	Total	Reales	Ficticias		
1976	3,7	4,0	4,0	0,0	7,8	9,4	8,4	1,0	17,1	
1980	6,6	6,4	4,9	1,6	13,0	10,0	11,3	1,1	23,0	
1985	7,7	9,2	7,1	1,9	17,0	12,3	11,2	1,0	29,2	
1990	11,3	9,4	4,1	0,5	20,7	11,3	11,3	0,8	32,8	
1995	9,9	9,9	4,8	0,0	19,9	12,7	11,8	0,9	32,6	
2000	10,1	11,3	5,6	0,0	21,4	12,9	12,0	0,8	34,3	
2001	10,0	10,9	5,4	0,0	20,9	13,0	12,2	0,8	33,9	
2002	10,4	11,1	5,5	0,0	21,5	13,0	12,1	0,8	34,5	
2003	10,1	11,5	5,7	0,0	21,6	12,9	12,1	0,8	34,5	
2004	10,2	11,9	5,9	0,0	22,1	12,9	12,1	0,8	35,0	
2005	10,9	12,2	6,1	0,0	23,1	12,9	12,1	0,8	36,0	
2006	11,7	12,3	6,2	0,0	24,0	12,9	12,1	0,8	36,9	
2007	12,9	11,7	6,0	0,0	24,6	13,0	12,2	0,8	37,6	
2008	10,8	9,9	5,1	0,0	20,7	13,2	12,3	0,9	33,9	
2009	9,6	8,7	4,0	0,0	18,3	13,3	12,4	0,9	31,6	
2010	9,4	10,1	4,8	0,0	19,5	13,2	12,2	1,0	32,7	
1976-2010	5,6	6,1	0,8	0,0	11,8	3,8	3,9	0,0	15,6	
1976-2007	9,2	7,7	5,7	0,0	16,9	3,6	3,8	-0,2	20,5	
1976-1992	8,0	5,7	4,4	0,3	13,7	4,4	4,5	-0,1	18,0	
1994-2007	2,2	2,2	1,2	0,0	4,4	-0,7	-0,6	-0,1	3,7	
2007-2009	-3,3	-3,0	-2,0		-6,4	0,3	0,2	0,1	-6,0	
2007-2010	-3,5	-1,6	-6,0		-5,1	0,2	0,0	0,2	-4,9	

Elaboración propia a partir de IGAE e INE.

Resumen cuentas de las administraciones públicas españolas
(en % del PIB)

Administraciones Públicas					Saldo por Administraciones						
Ingresos	Gastos	Saldo	Gastos financieros	Saldo primario	Estado y O. Autónomos	S. Social (incluye SPEE y FOGASA)	CCAA	CCLL	AATT	AAPP	Deuda Pública
1994	39,2	45,2	-6,0	4,6	-1,4	-4,9	-0,2	0,0	0,0	-0,9	66,1
1995	39,9	46,7	-6,9	5,1	-1,7	-6,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,6	62,7
1996	38,0	42,9	-4,8	5,2	0,4	-3,9	-0,4	-0,3	0,0	-0,6	66,8
1997	37,9	41,0	-3,1	4,7	1,5	-2,6	-0,2	-0,2	0,0	-0,3	65,3
1998	37,5	40,4	-3,0	4,2	1,2	-2,3	-0,3	-0,2	0,0	-0,3	63,2
1999	38,0	39,2	-1,1	3,4	2,3	-1,0	0,1	-0,1	0,0	-0,2	61,5
2000	38,0	38,9	-0,9	3,2	2,3	-0,9	0,5	-0,3	0,1	-0,4	59,2
2001	38,0	38,5	-0,5	3,0	2,5	-0,6	0,8	-0,4	0,0	-0,7	55,2
2002	38,4	38,9	-0,5	2,7	2,4	-0,7	0,8	-0,4	-0,1	-0,6	52,3
2003	38,2	38,4	-0,2	2,3	2,1	-0,5	1,1	-0,4	-0,3	-0,7	48,7
2004	38,5	38,9	-0,3	2,0	1,7	-1,3	1,0	-0,1	0,0	-0,1	46,2
2005	39,4	38,4	1,0	1,8	2,8	0,2	1,1	-0,3	-0,1	-0,3	42,9
2006	40,4	38,4	2,0	1,6	3,7	0,7	1,3	0,0	0,1	0,0	39,6
2007	41,1	39,2	1,9	1,6	3,5	1,1	1,3	-0,2	-0,3	-0,5	36,2
2008	37,0	41,1	-4,2	1,6	-2,6	-2,8	0,8	-1,6	-0,5	-2,1	39,7
2009	34,6	45,8	-11,2	1,8	-9,4	-9,3	0,8	-2,0	-0,5	-2,5	53,1
2010	35,7	45,0	-9,2		-7,3	-5,0	-0,2	-3,39	-0,64	-4,0	63,0

Elaboración propia a partir de IGAE.

3. POSICIÓN COMPARADA EN LA UNIÓN EUROPEA

En el contexto actual de elevados déficits presupuestarios y falta de confianza en la deuda pública de una relación amplia de países de la Unión Europea, puede ser útil hacer un repaso sobre algunas características del sistema fiscal en este área.

En un ejercicio de síntesis, el sistema fiscal europeo tiene dos características básicas. El componente supranacional es muy reducido (0,9% del PIB de la UE27) y el nacional está en media muy desarrollado aunque hay diferencias amplias entre países, de manera que la presencia del sector público es bastante acusada a través de políticas nacionales públicas de gasto que necesitan de una recaudación suficiente para hacer frente al modelo social de mercado vigente en la Unión Europea.

El gasto público en la UE27 fue en 2010 equivalente al 50% del PIB, con un máximo en Dinamarca (58,4% del PIB⁶) y un mínimo en Bulgaria (37,7% del PIB), dentro de una distribución con una mediana más cercana al porcentaje máximo de gasto. El gasto público español en ese ejercicio fue 5 puntos del PIB inferior de la media comunitaria (45,0%) a pesar del crecimiento en 5,8 puntos del PIB entre 2007 y 2010. La tendencia promedio dentro de la UE27 en la etapa 1995-2007 fue de descenso del gasto público en relación con la producción (-6,8 puntos del PIB), con una recuperación parcial durante los últimos años de crisis debido a la aplicación de políticas expansivas para hacer frente a la recesión (incremento de 4,5 puntos del PIB entre 2008 y 2010).

Los ingresos totales en la Unión Europea se mantienen en porcentajes elevados del PIB (44,5% en 2009) con una presencia mayoritaria de la recaudación obtenida mediante impuestos y cuotas sociales (38,3% del PIB en la UE27). La media oculta diferencias apreciables por países. El máximo porcentaje de ingresos en relación con el PIB se localiza en Dinamarca (47,9%) y el mínimo en Letonia (26,4%). La presión fiscal española en 2009 se situó en el 30,7% del PIB, inferior en 7,6 puntos a la media de la UE27 y 8 puntos por debajo de la media de los países que componen la zona euro, muy alejada del mínimo alcanzado en 2007 cuando se había reducido a 3,1 puntos del PIB.

A la vista de las cifras, se observa una fuerte correlación positiva entre presión fiscal y desarrollo económico. Con excepción de Hungría, los países con mayor re-

⁶ No se tiene en cuenta Irlanda (67% del PIB) al tener un carácter extraordinario por la capitalización de su sistema bancario.

caudación mediante impuestos y cuotas sociales mantienen también un nivel más alto del producto por habitante, y aunque las causas de esta mayor riqueza estén lideradas por la competitividad en la venta de mercancías con valor añadido, se puede afirmar que la mayor creación de riqueza está acompañada de un nivel de bienestar alto con una participación destacada de las políticas públicas.

También cabe reseñar la estrecha correlación entre baja presión fiscal y elevado saldo negativo de las cuentas públicas, junto con un menor nivel de desarrollo de los países. Es el caso de España, Portugal, Grecia e Irlanda pero también de Lituania, Eslovaquia, Bulgaria, Rumanía y Letonia.

La evolución de la presión fiscal ha sido bastante estable en el periodo delimitado por 1995 y 2007 (+0,7% del PIB y +1% del PIB para UE27 y zona euro), es decir, en ese periodo de doce años no se ha reducido la recaudación en relación con el producto creado sino que ha aumentado ligeramente y, aunque hay diferencias entre países, la dispersión es menor que en el terreno del gasto.

La conclusión es muy similar para el conjunto de los ingresos públicos, con un comportamiento bastante estable en el conjunto de la Unión Europea a pesar de la crisis (45,4% a 44,5% en 2009), aunque la media incluye comportamientos muy dispares donde Alemania incluso ha aumentado ligeramente sus ingresos (0,1 puntos del PIB) y España los ha reducido significativamente (-6,1 puntos del PIB).

La estructura tributaria media predominante dentro de la Unión Europea (2009) distribuye casi a partes iguales la presencia de las cuotas sociales (34,2% del total), los impuestos indirectos (33,7% del total) y los impuestos directos (32,1% del total). Con diferencias también entre países determinadas, sobre todo, por el carácter más o menos contributivo de algunas de las prestaciones sociales. Así, la presencia de las cuotas sociales en Alemania o Francia es superior a la media (40,5% del total), mientras que en Dinamarca su participación es muy reducida (2% del total) al ser casi íntegramente universales.

La distribución en España en el ejercicio 2010⁷ de las distintas fuentes de financiación muestra una concentración en cuotas sociales (40,3% del total) mayor que en impuestos directos (28,7% del total) e indirectos (30,8% del total) aunque la prestación sanitaria tiene carácter universal y se financia íntegramente por impuestos.

⁷ Simulación realizada con las cifras del avance de liquidación de las cuentas públicas españolas para 2010 y la media de la zona euro correspondiente al ejercicio 2009 facilitadas por EUROSTAT.

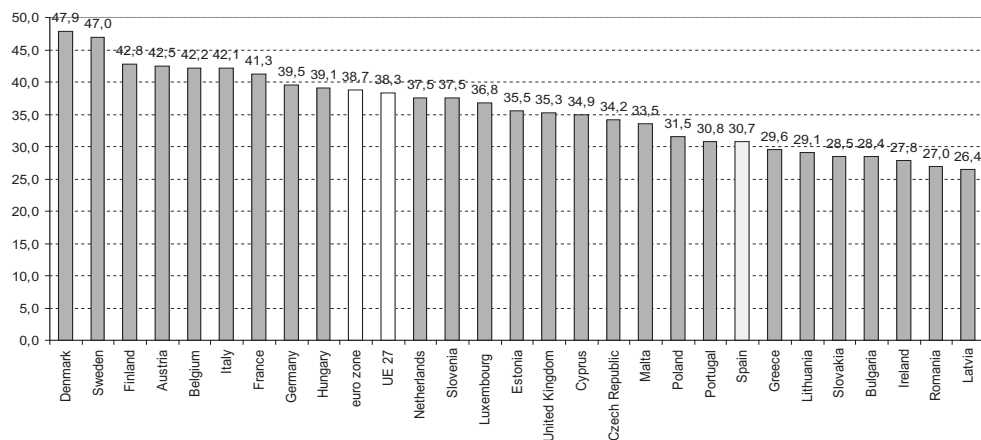
La discordancia proviene del efecto composición creado por la abultada menor presión fiscal respecto a la media de la zona euro (inferior en 6,9 puntos del PIB) distribuida entre impuestos indirectos (–2,9 puntos del PIB), imposición directa (–1,8 puntos del PIB) y cuotas sociales (–2,2 puntos del PIB).

*Unión Europea. Total recaudación por impuestos y cuotas
(en % del PIB)*

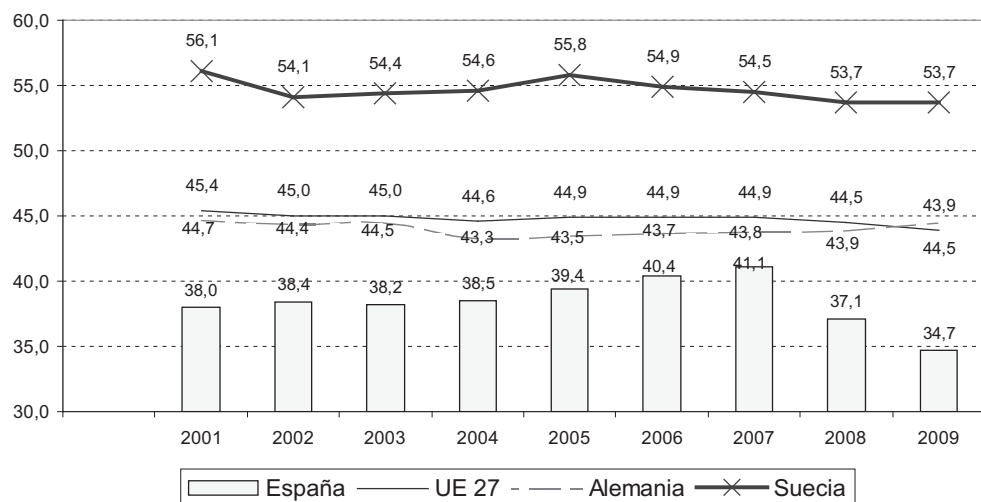
	2009	1995-2007	1995-2009
UE-27	38,3	0,7	–0,4
euro area (17)	38,7	1,0	–0,2
Belgium	42,2		
Bulgaria	28,4	0,2	–3,8
Czech Republic	34,2	1,6	–1,1
Denmark	47,9	–0,2	–0,9
Germany	39,5	–0,9	–0,5
Estonia	35,5	–4,0	0,0
Ireland	27,8	–0,5	–3,7
Greece	29,6	2,0	0,1
Spain	30,7	3,7	–2,4
France	41,3	0,8	–0,6
Italy	42,1	3,5	2,8
Cyprus	34,9	0,0	7,3
Latvia	26,4	–1,3	–5,0
Lithuania	29,1	1,1	0,9
Luxembourg	36,8	–3,4	–1,9
Hungary	39,1	–0,1	–0,5
Malta	33,5	7,0	6,6
Netherlands	37,5	–2,0	–2,4
Austria	42,5	0,3	1,1
Poland	31,5	–0,9	–4,1
Portugal	30,8	3,5	1,8
Romania	27,0	–1,6	–3,4
Slovenia	37,5	–2,1	–2,0
Slovakia	28,5	–3,0	–0,3
Finland	42,8	–2,8	–2,5
Sweden	47,0	–0,4	–0,8
United Kingdom	35,3	2,0	0,5

Fuente: EUROSTAT.

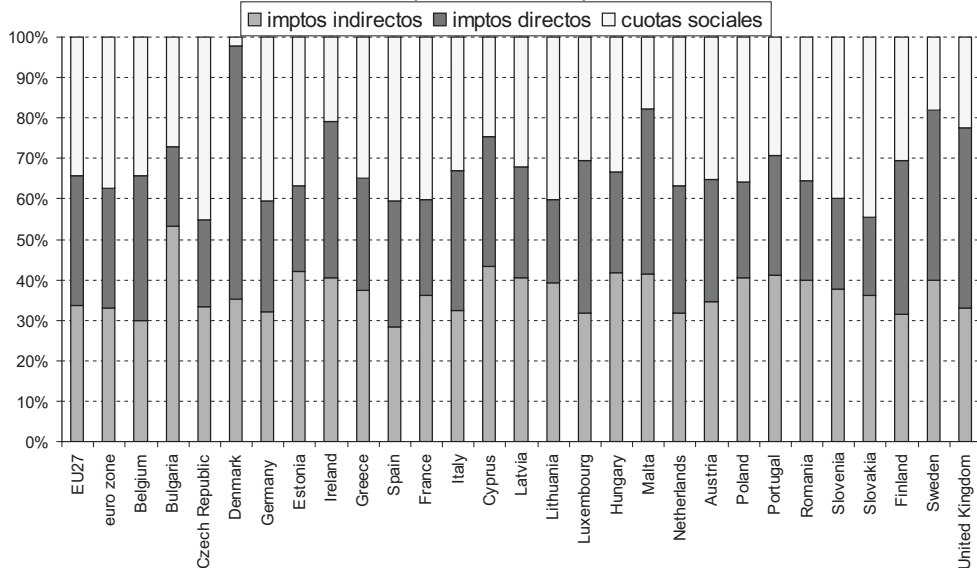
**Presion fiscal UE27 en 2009
(impuestos + cuotas sociales)
en % PIB**



Ingresos totales (en % del PIB)



Estructura tributos y cuotas dentro del sistema tributario en 2009
(en % sobre total)



Un elemento objeto de polémica es la distribución de la presión fiscal entre las diferentes fuentes de renta en un contexto internacional cada vez más globalizado, donde está perdiendo posiciones y márgenes de maniobra el estado nación. Como destaca la OCDE, las reformas «han sido impulsadas por la necesidad de proveer un marco fiscal más competitivo que promueva la inversión, la asunción de riesgo, el aprendizaje y provea mayores incentivos al trabajo», «en un entorno internacional competitivo, teniendo en cuenta la diferente movilidad de los factores, donde se restaure la eficiencia que limita la capacidad de crecimiento económica, pero se mantenga la justicia mediante la redistribución de la renta mediante el sistema impositivo y se mejore el cumplimiento con una reducción de la complejidad».

Las decisiones adoptadas en los últimos años han utilizado bastante la disminución de la denominada «brecha fiscal», calculada como la diferencia entre los ingresos íntegros y la renta neta obtenida después de impuestos. Una diferencia especialmente amplia en los asalariados, quienes ven reducido su salario bruto con las cuotas sociales (empleador y trabajador) aunque el contribuyente perciba sólo la segunda y la retención por IRPF. En lógica con este concepto, se demanda la disminución del IRPF y las cuotas sociales. El término «brecha fiscal», sin embargo, maneja una perspectiva parcial de la renta de las personas al no tener en cuenta que el poder adquisitivo final de cualquier persona es la suma de sus ingresos por trabajo, actividad económica y

ahorro, y el valor de las transferencias recibidas desde el sector público mediante prestaciones económicas o en especie, para después deducir los impuestos pagados. Para realizar un análisis completo se deberían incluir aquellos gastos públicos en infraestructuras para mejorar el potencial de crecimiento del territorio, o aquellos dedicados al orden público, administración de justicia y defensa nacional que contienen externalidades positivas para la sociedad en su conjunto y los ciudadanos en particular.

Estas recomendaciones han generado sucesivas reformas que han afectado a la estructura de los impuestos, en la busca de reducciones en el tipo de gravamen de los impuestos girados sobre la capacidad económica y una ampliación de las bases imponibles. El resultado en la práctica ha sido desigual. Los tipos implícitos de gravamen⁸ en la Unión Europea alcanzan su mayor porcentaje en las rentas del trabajo (33,8% de media en 2009) dentro de una tendencia de descenso desde 1995 (35,6% de media). El tipo implícito de las rentas de capital es el siguiente más elevado, con oscilaciones desde 1995 que, sin embargo, han finalizado casi en el mismo lugar en el último año para el que existe información oficial (23,5% de media en 1995 y 24,5% de media en 2009). El tipo implícito más reducido en promedio es el correspondiente a los Impuestos sobre el consumo que, además, muestra una gran estabilidad en toda la etapa 1995-2009 (alrededor del 23% de media) aunque se están produciendo alzas en los años 2010 y 2011 en varios países que tenían índices bajos (Grecia: 14%, España: 12,3% y Portugal: 16,2%) como solución para intentar cerrar el abultado déficit de sus cuentas públicas.

4. ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS EN ESPAÑA

La construcción del Estado de las Autonomías ha supuesto un amplio y profundo proceso de descentralización de competencias de gasto desde la Administración General del Estado a las administraciones territoriales (comunidades autónomas y corporaciones locales) y a la vez una cesión de tributos de manera íntegra o en régimen compartido.

La información correspondiente a 2009 muestra a las comunidades autónomas como el nivel de gobierno con mayor porcentaje de gasto a su cargo (35,6% del total), seguida de la Seguridad Social en sentido amplio⁹ (29,9% del total). La Ad-

⁸ Relación entre la cuota líquida y la renta.

⁹ Prestaciones administrativas de la Seguridad Social con prestaciones económicas por desempleo y FOGASA.

ministración general del Estado asume un porcentaje inferior (20,9% del total), con las corporaciones locales cerrando esta relación (13,6% del total).

La aprobación de la reforma del Sistema de Financiación de las comunidades autónomas de régimen general, de aplicación en enero de 2009, ampliaba bastante su autonomía fiscal, tal y como muestra la relación adjunta de tributos bajo su competencia, aunque la valoración dentro del sistema es más compleja y está acompañada de transferencias de nivelación para alcanzar la cuantía establecida como necesidades de gasto en cada territorio.

Las corporaciones locales disponen también de un sistema de financiación propio que sumar a los tributos íntegros de su competencia donde, además de las tasas, disponen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

- La Ley 22/2009 de financiación de las comunidades autónomas de régimen común denomina capacidad tributaria al conjunto de los siguientes recursos tributarios:
 - La recaudación de los tributos totalmente cedidos: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios traspasados.
 - La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), correspondiente a una participación autonómica del 50% en el rendimiento de este impuesto.
 - La cesión del 50 por ciento de la recaudación líquida producida por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) correspondiente al consumo de cada Comunidad Autónoma, determinado mediante el índice de consumo regulado en la letra e) del artículo 8 de la Ley 22/2009.
 - La cesión del 58 por ciento de la recaudación líquida de los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, Productos Intermedios, Alcoholes y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco, distribuidos por Comunidades Autónomas en función de los índices regulados en las letras f) a j) del artículo 8 de la Ley 22/2009.
 - La cesión del 100 por ciento de la recaudación líquida del Impuesto Especial sobre la Electricidad distribuido por Comunidades Autónomas en función del índice de consumo regulado en la letra k) del artículo 8 de la Ley 22/2009.
- Las Comunidades de País Vasco y Navarra tienen bajo su competencia todos los tributos recaudados en su territorio.

La Seguridad Social dispone de las cuotas sociales, que pueden ser complementadas por la recaudación de los impuestos generales competencia de la Administración general, en caso de ser necesario para asumir las obligaciones de gasto incurridas al cumplir con los derechos generados por las prestaciones fijadas.

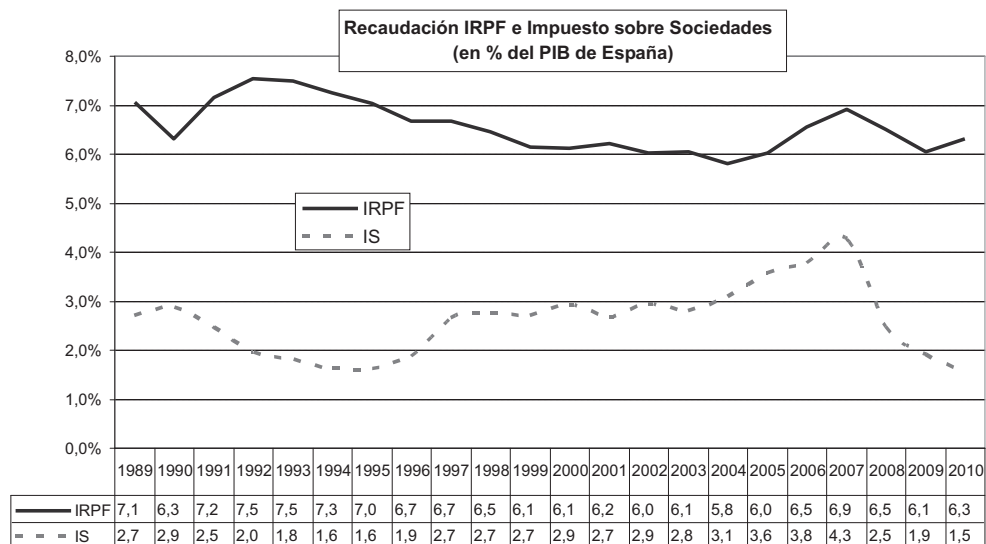
La llegada de la crisis en el segundo trimestre de 2008 supuso un duro golpe a la recaudación obtenida a través de tributos en todas las administraciones. El abrupto descenso de las operaciones inmobiliarias quebró la senda de crecimiento del consumo y la inversión en España, con repercusión en la mayor parte de las figuras tributarias. De esta manera, después de asistir a un fenomenal crecimiento en la recaudación en la etapa 2002-2007 (+92.692,82 millones de euros sobre la cuantía inicial), los ingresos cayeron severamente en tan sólo dos años (–63.033,00 millones de euros) hasta perder el 68% del incremento anterior. La caída de ingresos fue especialmente reseñable en el Impuesto sobre beneficios de Sociedades (24.635,00 millones de euros; –54,9% nominal) y en el Impuesto sobre Valor Añadido (–20.768,00 millones de euros; –33,1% nominal), aunque en proporción sobre la recaudación de partida, el descenso fue también muy importante en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (–3.834,66 millones de euros; –46,6% nominal) y en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (–4.028,47 millones de euros; –51,2%), ambos de competencia íntegra de las comunidades autónomas.

La decisión adoptada durante 2009 de subir algunos impuestos sobre el consumo (hidrocarburos, labores del tabaco e IVA¹⁰) ha permitido en 2010 aumentar la recaudación en 1,4 puntos y, por tanto, concentrar la pérdida de ingresos en los impuestos directos (–3,5 puntos del PIB frente a –1,6 puntos del PIB en indirectos cuando se compara con 2007).

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha reducido su protagonismo dentro del sistema tributario español desde 1992, cuando alcanzó su máxima recaudación (7,5% del PIB), con una pérdida de 1,5 puntos del PIB (2002) como consecuencia de las sucesivas reformas que han reducido su potencial recaudatorio al renunciar al carácter sintético (acumulación del rentas del contribuyente), pasar a una estructura dual con diferencia en el trato entre los rendimientos del ahorro y el resto de las rentas, acometer continuas bajadas de los tipos de gravamen y aumentar bastante el mínimo exento de tributación¹¹.

¹⁰ En el RDL 8/2009 se recoge un incremento del tipo de gravamen del impuesto sobre hidrocarburos de gasolina y gasóleo de 29 euros por 1.000 litros y un incremento del tipo de gravamen en el impuesto sobre labores del tabaco de 8,2 a 10,2 euros por 1.000 cigarrillos e incremento del mínimo de 70 a 91.3 euros por cada 1.000 cigarrillos.

¹¹ Este concepto es diferente a la exoneración de presentar la declaración (24.000 euros cuando se reciben de un solo pagador) que en muchos casos incluye una retención previa sobre los ingresos y, por tanto, una cuota líquida positiva.



Las reformas han disminuido también el grado de equidad en la distribución de los esfuerzos, tanto en el componente horizontal (los rendimientos del capital tributan a un tipo inferior) como vertical (no se tiene en cuenta la capacidad económica total al desdoblarse las rentas en dos tarifas distintas). Las últimas modificaciones introducidas con la llegada de la crisis han limitado parcialmente las pérdidas (inclusión de dos tipos de gravamen en los rendimientos del ahorro, por encima ambos del inicial, y elevación del tipo máximo de gravamen).

La crisis ha disminuido la recaudación del IRPF (–5.637 millones de euros entre 2007 y 2010) aunque en un porcentaje muy inferior al resto de los tributos (–7,7% nominal) porque a pesar de la fuerte destrucción de empleo la mayor parte de los nuevos desempleados (contratos temporales con menor salario) estaban ubicados en el número exento (11.000 euros en declaración conjunta y 9.400 en declaración individual sin hijos a cargo). La desaparición en 2010 de la deducción en cuota de 400 euros para las rentas del trabajo también ha colaborado a minorar el descenso en la recaudación del impuesto en esta etapa recesiva¹².

El acentuado dualismo dentro del mercado de trabajo, donde hay un porcentaje importante de trabajadores asalariados con ingresos bajos, junto con la muy re-

¹² Ahorro de 3.890,00 millones de euros en 2010 (fuente: Informe anual de recaudación tributaria 2010. AEAT).

ducida tributación de los trabajadores por cuenta propia, los conocidos como autónomos, restan capacidad de ingresos a un impuesto que desde la reforma de 2004 concede mucho valor al concepto teórico de brecha fiscal (ingresos – pagos al IRPF y cuotas sociales), sin tener en cuenta la positiva incidencia de las prestaciones públicas en el poder adquisitivo de las personas y, en definitiva, en su calidad de vida.

La información recogida en la última Memoria Tributaria correspondiente al ejercicio 2008 permite destacar algunos elementos:

- El 22,2% de los contribuyentes con rentas del trabajo dependiente (3,7 millones de personas) declaran una base imponible inferior a 10.500 euros, con muchas posibilidades de no aportar nada al impuesto.
- El 35,9% de los contribuyentes con rendimientos de actividades económicas en estimación directa (538.981) declaran una base imponible inferior a 10.500 euros, con muchas posibilidades de no aportar nada al impuesto.
- El 29,4% de los contribuyentes con rendimientos de actividades económicas en estimación objetiva (190.349) declaran una base imponible inferior a 10.500 euros, con muchas posibilidades de no aportar nada al impuesto.
- La base imponible media declarada por actividades económicas en estimación directa en 2009 fue de 12.089 euros. La correspondiente a estimación objetiva fue 6.283 euros, ambas bastante inferiores al salario medio en ese mismo ejercicio (20.557 euros¹³) y a la renta declarada por los trabajadores asalariados (19.288 euros).
- El IRPF es bastante progresivo en la distribución de las obligaciones entre los declarantes (cuota líquida):
 - El 2,2% de los contribuyentes que declaran más renta (294.583 declaraciones con más de 90.000 euros de base imponible) aportan el 24,8% de la cuota líquida (15.769 millones de euros).

¹³ Encuesta trimestral de costes laborales del Instituto Nacional de Estadística.

- El 47,7% de contribuyentes que le siguen en renta declarada (6,4 millones, con bases liquidables superiores a 21.000 euros e inferiores a 90.000 euros) aportan el 55,2% de la cuota líquida (35.098,92 millones de euros).
 - El 50,7% de los contribuyentes con menos renta (6,8 millones con una base liquidable de hasta 21.000 euros) aportan el 11,7% de la cuota líquida (7.439,44 millones de euros).
- Los contribuyentes con una base liquidable superior a 90.000 euros, concentran el 41,57% de los rendimientos de la base liquidable del ahorro (17.366 millones de euros) reflejo de una distribución patrimonial entre la población española lejana al equilibrio que, además, se benefician de un trato más favorable por ese tipo de renta (tipo único del 18% sobre base liquidable con independencia de su nivel agregado de ingresos).

Tarifa de tipos de gravamen del IRPF en 2011

		<i>Tipo marginal</i>			
<i>Ingresos en euros</i>	<i>Cuota íntegra</i>	<i>AGE</i>	<i>CCAA referencia</i>	<i>Total</i>	<i>Tipo medio de gravamen</i>
17.707	4.248	14,0%	14,0%	28,0%	24,0%
33.007	8.534	18,5%	18,5%	37,0%	25,9%
53.407	16.082	21,5%	21,5%	43,0%	30,1%
120.000	44.716	22,5%	22,5%	45,0%	37,3%
175.000	69.466	23,5%	23,5%	47,0%	39,7%
<i>Tipo de gravamen</i>					
Rendimientos del ahorro		AGE	CCAA referencia	Total	
Hasta 6.000 euros		9,5%	9,5%	19%	
Superior a 6.000 euros		10,5%	10,5%	21%	

Asturias

Entre 90.000 y 175.000 euros → +2,5%

Más de 175.000 → +3,5%

Andalucía

Entre 80.000 y 100.000 euros → +1%

Entre 100.000 y 120.000 euros → +2%

Más de 120.000 → +3%

Extremadura

Entre 60.000 y 100.000 euros → +0,5%

Entre 100.000 y 120.000 euros → +1%

Más de 120.000 euros → +3%

Cataluña

Entre 120.000 y 175.000 euros → +2%

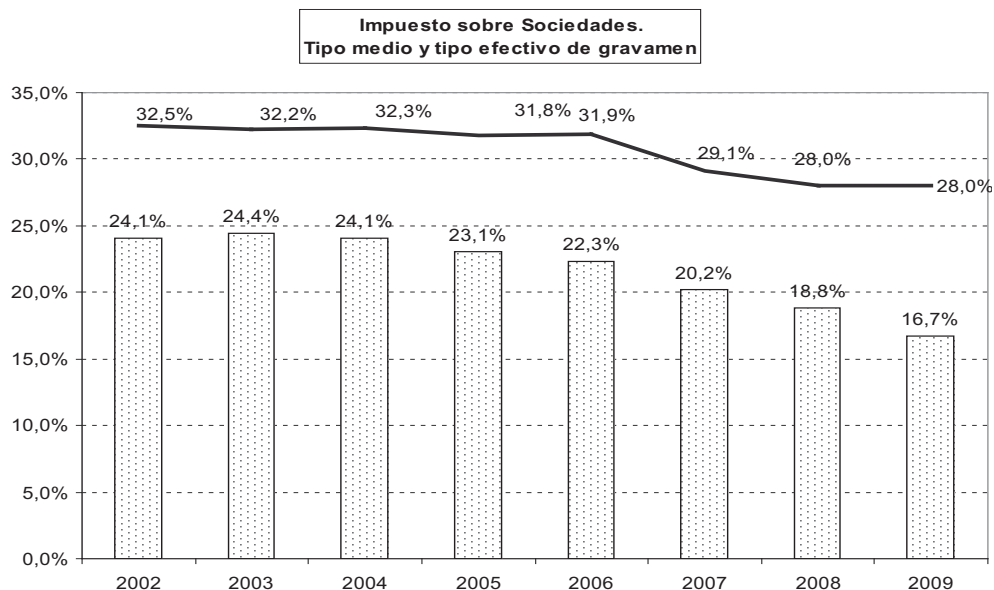
Más de 175.000 euros → +4%

Hasta 2010 las Comunidades Madrid y La Rioja han mantenido su tramo autonómico de la tarifa en su tramo inferior a la general (ver AEAT guía de IRPF).

Las decisiones adoptadas para el ejercicio 2011 de elevar el tipo de gravamen para las rentas más elevadas, tanto en las rentas de trabajo y mixtas como en las generadas por el ahorro (ver tabla adjunta) aumentará la progresividad del impuesto pero tendrá un impacto muy modesto sobre la recaudación (difícilmente superará los 1.000 millones de euros).

El **impuesto sobre sociedades** ha mantenido una trayectoria creciente en su recaudación desde 1999 (2,7% del PIB) hasta alcanzar un punto máximo en 2007, momento en el que alcanzó un porcentaje sobre el PIB difícilmente de encontrar en el mundo (4,3% del PIB).

La llegada de la crisis hundió en la recesión la economía española y provocó el fuerte descenso en la recaudación en el Impuesto de Sociedades hasta el 1,5% del PIB, con una minoración de ingresos de -28.625 millones de euros entre 2007 y 2010. La caída en los beneficios de las empresas no ha sido la única causa para tan brusco descenso y hay que señalar a las medidas adoptadas por el Gobierno antes de la crisis (reforma 2007 y 2008) y las posteriores en un intento de favorecer la actividad económica (2009) como principales causas del desplome en la recaudación: la reducción de los tipos de gravamen (del 35% al 30% y hasta el 20% para el primer tramo de facturación en algunos casos), la libre amortización de activos en balance y la compensación de pérdidas de ejercicios anteriores. A falta de información oficial detallada de los efectos de las medidas adoptadas, la existente apunta que las empresas beneficiarias de estas ventajas pueden no ser quienes más las necesiten sino quienes tienen más posibilidades de utilizar una cierta contabilidad creativa, derivada de su capacidad de localizar los beneficios en el territorio más interesante para sus intereses. De ser así, la decisión es más rechazable cuando las



finanzas públicas atraviesan una etapa de emergencia, con severas restricciones en la financiación de sus necesidades y un estricto calendario de saneamiento de sus cuentas.

El impuesto sobre sociedades ha acumulado en los últimos tiempos algunas deficiencias que ahora son más evidentes; la principal, la gran diferencia existente entre el tipo de gravamen teórico y el tipo efectivo pagado por las empresas. La distancia entre ambos se ha ido ampliando con el paso del tiempo hasta ser de más de diez puntos en 2008 y pasar de un tipo teórico del 32,5% en general¹⁴ —reducido al 25% / 30% para las empresas con menor facturación— al 18,8% cuando se compara la cuota líquida ingresada con la base liquidable de signo positivo. El avance disponible del ejercicio fiscal 2009 recoge cifras todavía más desalentadoras que afectan a la mayor pérdida de recaudación pero, sobre todo, a un nuevo descenso en el tipo efectivo hasta el 16,7%¹⁵ (descenso en casi una tercera parte sobre el de 2005: 24,5%) y un tipo real del 8,2%¹⁶ (cuota líquida sobre resultado contable positivo declarado por los contribuyentes)¹⁷.

¹⁴ La reforma introducida en 2007 rebajó el tipo general del 35% al 30% en dos fases.

¹⁵ Informe anual de recaudación tributaria 2010. AEAT.

¹⁶ Elaboración propia.

¹⁷ El resultado contable positivo se puede reducir con amortización acelerada de activos y pérdidas de ejercicios anteriores (RD 2010).

*Minoraciones sobre la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades
(en millones de euros)*

<i>Ejercicio fiscal</i>	<i>Millones de euros</i>	<i>% Tasas de variación anual</i>
2004	11.355,20	20,3
2005	14.522,30	27,9
2006	22.147,90	52,5
2007	19.469,30	-12,1
2008	15.548,80	-20,1

Fuente: Memoria Tributaria.

Impuesto sobre Sociedades España

<i>Tramos de ingresos miles de euros</i>	<i>Declarantes</i>		<i>Cuota líquida</i>		<i>Tipo efectivo</i>
	<i>Número</i>	<i>% total</i>	<i>Millones</i>	<i>% total</i>	
0	258	0,1	4	0,0	5,1%
0-10	12.734	2,6	17	0,1	25,2%
10-50	46.154	9,3	94	0,3	22,9%
50-100	49.591	10,0	163	0,0	23,4%
100-250	98.791	20,0	508	1,6	22,8%
250-500	83.367	16,8	698	2,2	22,2%
500-1000	73.675	14,9	1.002	3,2	21,7%
1000-3000	77.803	15,7	2.251	7,2	21,0%
3000-5000	21.354	4,3	1.392	4,5	20,9%
5000-6000	5.822	1,2	518	1,7	20,0%
6000-7500	4.978	1,0	618	2,0	20,4%
7500-10000	5.011	1,0	809	2,6	19,5%
10000-25000	9.270	1,9	2.804	9,0	19,9%
25000-50000	3.103	0,6	2.130	6,8	18,9%
50000-75000	988	0,2	1.152	3,7	18,3%
75000-100000	489	0,1	900	2,9	18,1%
100000-250000	846	0,2	2.540	8,2	17,8%
250000-500000	263	0,1	1.540	4,9	19,2%
500000-750000	103	0,0	1.616	5,2	21,0%
750000-1000000	61	0,0	1.202	3,9	18,9%
> 1,000,000	143	0,0	9.159	29,4	16,9%
Total	494.804	100,0	31.116	100,0	18,8%

Fuente: Memoria Tributaria 2009.

Tipo efectivo: cuota líquida sobre base liquidable.

El problema detectado por la diferencia entre el tipo de gravamen general y el efectivo, es decir el que pagan realmente las empresas, puede ser más profundo de corroborarse un insuficiente control de la AEAT en el indebido uso de las deducciones que parece existir en un universo de 1.416.906 empresas declarantes. El muy reducido número de personas aplicadas a las tareas de inspección de este impuesto explicaría haber alcanzado una situación de esas características que, en el mejor de los casos, se puede calificar de elusión fiscal. Dado que la plantilla total son apenas 5.000 personas y el número de inspectores alrededor de 1.000, parece difícil que a pesar de la mejora de los medios tecnológicos se apliquen los medios adecuados para tan ardua labor.

Los trabajos de control e inspección de este impuesto son complicados por dimensión —de las 1,4 millones de empresas el 85% son de reducida dimensión— pero también por la complejidad, que aumenta con el tamaño de las empresas y su posición en distintos países, comunitarios y no comunitarios. Las cifras del ejercicio 2008 reflejan minoraciones en la cuota líquida de 12.792,00 millones en concepto de deducciones por doble imposición, 1.903,80 millones de euros por pérdidas de ejercicios anteriores y 2.392,20 millones de euros por deducciones por inversiones y creación de empleo. Cantidades reducidas de una base liquidable que previamente había sido objeto de modificación respecto a los beneficios iniciales después de aplicar una relación amplia y compleja de conceptos que además, se ven empañados por la falta de armonización dentro de la Unión Europea¹⁸.

Como resultado, el tipo efectivo medio correspondiente al ejercicio 2008 fue muy inferior al general (18,8%), pero además fue todavía inferior en el tramo de las más grandes empresas (16,9%) aunque la distribución de beneficios a los accionistas se situó en niveles históricos máximos. El tipo general de gravamen más alto fijado a las grandes empresas no fue una barrera suficiente para conseguir pagar en la práctica menos que aquellas otras empresas que gozan de un tipo de gravamen inferior, al abrigo del argumento no demasiado coherente de concederlas mayor protección debido a su reducida facturación.

El **Impuesto sobre Valor Añadido** se ha convertido desde su introducción en 1986 en una de las figuras más importantes dentro del sistema tributario español, con una recaudación que llegó a ser del 6,2% del PIB en 2006, tan sólo tres décimas inferior a la del IRPF en ese mismo año. El pinchazo de la gran burbuja inmobiliaria, iniciada en

¹⁸ El pacto por el euro plus incluye la necesidad de alcanzar una armonización en un periodo de tiempo razonable.

1996 pero inflada especialmente entre 2003 y 2007, tuvo como consecuencia el abrupto descenso de la recaudación hasta el 4% del PIB en 2009, es decir, una pérdida de recaudación de 19.079 millones de euros nominales en muy poco tiempo.

La doctrina de la hacienda pública identifica a los impuestos sobre el consumo como más regresivos respecto a los que giran sobre la capacidad económica de las personas, al penalizar en mayor medida a quienes tienen menos renta y, en consecuencia, deben dedicar obligatoriamente al consumo una mayor parte de la misma para sufragar sus necesidades básicas. Desde este criterio, el Impuesto sobre el Valor Añadido tiene una carga regresiva importante que está acompañada en el terreno político de la menor sensación negativa para las personas, es decir, se trata de un impuesto menos visible que los denominados directos.

Para paliar parcialmente la regresividad, se han instrumentado en la práctica varios tipos de gravamen que permiten introducir una cierta progresividad cuando se hace una elección adecuada de los bienes y servicios en cada tramo de gravamen. De esta forma, aunque la Unión Europea solo reconoce un tipo general, en la mayor parte de los países conviven dos tipos y, en algunos como en España, hay tres tipos: super-reducido (4%)¹⁹, reducido (8%) y general (18%).

La aplicación de las distintas fórmulas de gravamen en el IVA generó en 2009 una recaudación media en la UE27 del 7,2% del PIB, 3,2 puntos más que en España. El tipo general medio del Impuesto sobre Valor Añadido en 2010 oscilaba en los países de la Unión Europea entre el 15% y el 25%, pero la aplicación del conjunto de tipos de gravamen daba como resultado el 20,4%, superior en 2,4 puntos al vigente en España, como resultado de una amplia variedad de situaciones en los países miembros. En Alemania el tipo reducido es del 7% y el general del 19%, en Francia son el 5,5% y el 19,6%, mientras que en Italia son ambos superiores: 10% y 20%, y Dinamarca sólo tiene el tipo de gravamen general fijado en un porcentaje bastante superior, el 25%.

5. CONCLUSIONES

La política fiscal juega un papel determinante dentro del modelo social y económico vigente en un territorio. La gestión adecuada del sector público puede mejorar

¹⁹ El IVA super-reducido en Europa ha ido desapareciendo, siguiendo esa política de cargar contra los más necesitados. En Europa solo se aplica este tipo de IVA en Italia (4%), Luxemburgo (3%), España (4%), Francia (2,1%) e Irlanda (4,8%).

el uso de los recursos disponibles (función de asignación) y alcanzar un reparto más equilibrado de los esfuerzos y de la renta entre la población (función redistributiva). La provisión de bienes y servicios a las personas necesita de un buen gobierno de lo público, pero también de forma imprescindible, de disponer de ingresos suficientes para asumir las obligaciones y evitar incurrir en déficits excesivos, obtenidos con un criterio de equidad en la distribución de los esfuerzos, es decir, exigiendo más aportación a quien tiene más capacidad económica y renta.

El sistema tributario español alcanzó una recaudación muy elevada durante la última etapa expansiva debido a la proliferación de operaciones inmobiliarias y de un gran proceso de endeudamiento de la población que multiplicaron las operaciones de consumo e inversión. A pesar de ese crecimiento, la presión fiscal española, al igual que las políticas de gasto, siempre permaneció por debajo de la media comunitaria de medidas en relación con la riqueza creada (36,8% del PIB frente a 39% del PIB). El diferencial fue aún mayor con los países más desarrollados de la Unión Europea (36,8% frente a 39,2% en Alemania y 42,7% en Francia).

Los ingresos obtenidos cayeron abruptamente con el agotamiento de las causas que los alimentaban y, dado su carácter extraordinario, serán imposibles de recuperar en el medio plazo, salvo que se introduzcan cambios normativos en las distintas figuras tributarias. Los distintos gobiernos ignoraron el carácter extraordinario de los ingresos y articularon una política estructural de gastos acomodada a ese nivel de ingresos, a la vez que acometían rebajas en los impuestos que giran sobre la capacidad económica del contribuyente, los denominados directos.

La principal ventaja comparativa de los países más desarrollados de la Unión Europea está en su mayor capacidad para vender a terceros mercancías con elevado valor añadido, a la vez que se observa una estrecha correlación con una presión fiscal relativamente alta y políticas públicas amplias y eficientes. De esta manera, la experiencia muestra una compatibilidad entre crecimiento y sistemas fiscales amplios.

La economía española sufre un problema de severo endeudamiento del sector privado y en menor medida del público, con un tejido productivo incapaz de ganar las cuotas de mercado suficientes para generar el nivel de producción y empleo que necesita la sociedad española. La permisividad gubernamental en el crecimiento de la burbuja inmobiliaria exprimiendo todos los márgenes imaginables, ha dejado la economía española en una posición muy precaria, en la que aunque no cabe esperar milagros a corto plazo, la presencia de un sector público eficiente

puede ayudar a mejorar la capacidad productiva y garantizar la provisión de una serie de servicios que mejoren la calidad de vida de las personas y la distribución de la renta para que una parte de la población no soporte íntegramente los costes de la crisis.

El sector público español debe buscar fortalecerse alrededor de la austeridad, entendida como saldos presupuestarios sostenibles, el buen gobierno que gestione eficazmente lo público con desaparición de duplicidades en el terreno de gasto; pero también la suficiencia para sostener con la recaudación suficiente las obligaciones derivadas de la participación del sector público para alcanzar los objetivos elegidos de política económica. El sistema tributario español se debe reforzar para conseguir una mayor recaudación y mejora en la distribución de los esfuerzos, con impuestos directos y sobre el consumo similares a los vigentes en media en la Unión Europea, resultado de cambios normativos y de un mayor y mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales mediante una verdadera lucha contra el fraude fiscal. Un factor que junto con la mala gestión de recursos deslegitima el sistema fiscal entre la sociedad.

Entre las posibles medidas para mejorar el sistema tributario español en un contexto de libre circulación de capital, se destacan las siguientes:

- Mayor aportación de todos los niveles de ingresos y fuentes de renta en el IRPF compatible con un crecimiento sano de la economía:
 - Tarifa progresiva de tipos de gravamen entre 18% y 25% para las rentas de capital.
 - Tipo de gravamen específico del 51% para las rentas del trabajo y actividades económicas superiores a 500.000 euros.
 - Eliminación de la estimación objetiva en régimen de actividades económicas, con obligación de paso a la estimación directa y uso de los signos externos de riqueza de las personas para evitar posperjuicios a quienes realmente tienen ingresos inferiores y no proteger indebidamente a quienes obtienen rentas muy superiores.
 - Reducción del mínimo exento vigente para aumentar la recaudación y conseguir una relación directa entre el esfuerzo y la recepción de políticas públicas.

- Eliminación de todas las deducciones en el Impuesto de Sociedades para acercar la tributación al tipo de gravamen general.
- Elevación en el tipo de gravamen del Impuesto de las Sociedades para las empresas que se dedican únicamente a la gestión de los patrimonios personales.
- Retorno de la tributación en el Impuesto sobre Patrimonio.
- Retorno de la tributación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Establecimiento de control cierto en las Sociedades de Inversión de Capital Variable (SICAV) para impedir operaciones que encubran el pago de tributos a nivel individual cuando se proceda al reparto de los beneficios generados con el propósito de eludir el tipo de gravamen del IRPF.
- Se puede instaurar un nuevo impuesto sobre las entidades de crédito, como han hecho algunos países de la Unión Europea²⁰ para generar ingresos que puedan ser utilizados en una hipotética crisis bancaria, pero ante las grandes posibilidades de su traslado al consumidor, es decir a los clientes, puede cumplir mejor esa misión la fijación de unas normas de control y supervisión más severas, un tipo de gravamen específico en el IRPF a partir de determinado nivel de renta²¹ para desincentivar los abusos de los gestores de las entidades (problemas de agencia), a los que sumar el cumplimiento de pago sobre los beneficios reales en el impuesto sobre sociedades.
- Desarrollo de una fiscalidad verde cuando se logre articular una propuesta que combine suficiencia y regresividad limitada²².

²⁰ Impuesto sobre instituciones financieras (fuente: Carlos Garcimartin. UIMP 2011) 0,036% de los pasivos de las entidades bancarias en Suecia (2008); entre 0,025% y 0,05% según el plazo de los pasivos en Reino Unido, que llegará a 0,039% y 0,078% en 2012; 0,25% del capital mínimo exigido a los bancos nacionales en Francia; tipo variable en Alemania; desde el 0,01% al 0,05% sobre los pasivos y 0,0001% y 0,0002% para el valor notional de los derivados en Portugal y tipo desde el 0,055% al 0,085% sobre activos y derivados en Austria.

²¹ Se han creado impuestos específicos sobre los bonus de los gestores bancarios en Reino Unido, Francia e Italia y se han introducido medidas de aumento en la imposición sobre las remuneraciones en el sector en Grecia, Irlanda y Portugal (fuente: Carlos Garcimartin. UIMP 2011).

²² Los actuales tributos, cuando tienen capacidad de recaudar para sustituir otras figuras, implican un fuerte componente de regresividad al girar en su mayoría sobre el consumo.

- Mejora de la ley de delito fiscal y del resto de normas que entorpecen la lucha contra el fraude fiscal.
- Mejora de los recursos humanos disponibles para el control de las obligaciones fiscales y la penalización del fraude, con especial atención en las rentas de las actividades económicas en el IRPF, Impuesto sobre Sociedades e Impuestos sobre Valor Añadido. Es muy difícil mejorar sensiblemente la lucha contra el fraude con 5.000 personas de plantilla en la AEAT, donde hay tan sólo 1.000 inspectores.

La extensión del fraude ha sido uno de los grandes fracasos sociales y políticos desde la transición democrática al no haber contado con el suficiente interés de los sucesivos gobiernos; más al contrario se ha aplicado una actitud en el mejor de los casos contemplativa, cuando no comprensiva, alegando problemas de eficiencia a partir de una presunta excesiva presión fiscal, inexistente a la vista de los datos comparados con los países más de la Unión Europea. De nada sirve tener un sistema tributario bien diseñado técnicamente cuando se incumple en la práctica. La lucha contra el fraude debe ser tomada en serio por las autoridades de los distintos niveles de gobierno dentro un proceso de generación de cultura fiscal en la población, donde se relacionen más estrechamente las políticas de gasto y de ingreso, y se exijan códigos estrictos de buen gobierno político en ambos terrenos. Los esfuerzos de sensibilización de la sociedad para endurecer la percepción del fraude fiscal deben ser uno de los principales instrumentos de lucha contra quienes no pagan los impuestos que les corresponde.

Algunas voces reclaman una rebaja de las cuotas sociales como instrumento para disminuir los costes laborales y, a partir de ellos, ganar cuota de mercado vía menores precios de los bienes y servicios españoles. En contrapartida, ofrecen la posibilidad de elevar el Impuesto sobre Valor Añadido para compensar la pérdida de ingresos, que cuenta con la ventaja de no penalizar el precio de las mercancías españolas en el exterior. Su razonamiento, sin embargo, puede no ser cierto ante determinadas hipótesis. Una rebaja de las cuotas sociales implica una modificación en la distribución factorial de la renta en contra de los asalariados, junto a menores recursos para financiar las prestaciones contributivas (pensiones, incapacidad temporal, maternidad,...) que no siempre se compensan con otros ingresos. La elevación del IVA, como se ha demostrado recientemente, suele llevar asociada un incremento en los precios internos que, salvo que sea asumido íntegramente como pérdida por los asalariados, se transmite a partir de las mayores demandas salariales al precio exterior de los bienes y servicios españoles hasta anular la ventaja com-

parativa inicial conseguida. El resultado de la operación de intercambio puede ser una subida de los precios internos, una pérdida de renta de los asalariados, al no haber consolidado la mejora en la cuota de mercado que genere más empleo, y un descenso de los ingresos públicos. La experiencia vivida en 1993²³ confirma este encadenamiento de conductas.

El objetivo de crear empleo mediante una mejora de la cuota de mercado interno y externo gracias a una evolución de los precios de las mercancías españolas por debajo de la media de la zona euro, se puede lograr con un pacto en la evolución de las rentas (salarios y beneficios distribuidos) y una mayor reinversión de los excedentes empresariales, en un contexto de mayor control de precios básicos, entre los que destaca el de acceso a la vivienda. Es éste uno de los mayores problemas de la economía española debido, entre otras cuestiones, al excesivo sesgo hacia el fomento de la construcción de las políticas públicas mantenidas desde 1960. La opción de moderación de todas las rentas con un sistema fiscal suficiente y con equidad implica la posibilidad de conseguir una mayor legitimidad social de la propuesta, en una situación tan crítica como la actual, con una tasa de desempleo que supera el 20% de la población activa.

El esfuerzo para mejorar el sistema tributario es extensible a todos los niveles de gobierno y, en este terreno, la colaboración y cooperación juegan un papel muy reseñable. La distribución de competencias de gasto dentro del Estado de las Autonomías, en el que las comunidades autónomas asumen las obligaciones en políticas muy importantes para la calidad de vida de los ciudadanos, delimita un marco donde cobra más importancia, si cabe, la mejora en la eficiencia en su gestión. Además, dentro de un sistema descentralizado multinivel con impuestos compartidos entre las distintas administraciones y gobiernos, las administraciones territoriales deben asumir un papel mucho más dinámico en el uso y gestión de los impuestos bajo su competencia. De esta forma, puede ser necesaria una actuación más ambiciosa en la fijación de gravamen en los impuestos cedidos tradicionales (Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones), en el tramo autonómico del IRPF (50%) o sobre los tipos del IVA (50% de la recaudación) y los Impuestos específicos sobre el consumo (58% de la recaudación) donde, aunque no tienen capacidad directa por limitación expresa de la Unión Europea, tienen la posibilidad de impulsar de forma cooperativa reformas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En última instancia, debe ser una cuestión del pasado señalar

²³ Rebaja en 1 punto de la cuota de empleador por contingencias comunes con un aumento en 1 punto del tipo de gravamen del IVA.

a la Administración General del Estado como único agente que decide y asume el coste de la subida de impuestos, para fortalecer la corresponsabilidad del modelo con un mejor reparto de los compromisos entre todos los partícipes.

Es necesario, por tanto, combinar autonomía y responsabilidad fiscal, a lo que se debería sumar la realización de las reformas necesarias dentro de los sistemas de financiación territorial que consigan solucionar las diferencias en términos de equidad territorial. La discriminación existe entre las comunidades autónomas de régimen común pero, sobre todo, la diferencia se hace visible en las de régimen foral que, debido al incorrecto cálculo de sus obligaciones con la nivelación territorial dentro del conjunto del territorio, disponen del doble de financiación por habitante que el resto de los territorios. La solución no debería ser una diáspora para maximizar los recursos a partir de hacer valer la mayor capacidad económica de cada lugar, como proponen algunas voces en Cataluña, sino avanzar en una distribución más equitativa en toda España, perfectamente compatible con un estado descentralizado en el que todos los ciudadanos acceden al mismo nivel de políticas públicas cuando pagan los mismos impuestos, es decir, cuando realizan idéntico esfuerzo fiscal. La elección del destino de los recursos, la mayor eficiencia y/o la modificación de los impuestos son los elementos que permiten combinar autonomía fiscal con equidad dentro de un país donde conviven distintos niveles de gobierno que se distribuyen las distintas funciones de intervención del sector público.

Las medidas enunciadas deben estar acompañadas de reformas a nivel supranacional, para evitar la competencia desleal y el perverso comportamiento de mercados como el financiero:

- Avances en la armonización de la fiscalidad dentro de la Unión Europea para mejorar la información entre países (limitadas a las rentas personales).
- Instauración de un impuesto supranacional europeo para financiar un presupuesto más amplio que el actual.
- La creación de una tasa sobre operaciones financieras, con objeto de desincentivar las de muy corta duración que buscan obtener beneficios especulativos mediante su repetición. El objetivo principal no es la recaudación sino desincentivar este tipo de operaciones que pervierten el buen funcionamiento de los mercados financieros (la intermediación entre ahorrador e inversor o para el anticipo de un consumo) y, por tanto, están en contra de los fines últimos del propio sistema productivo.

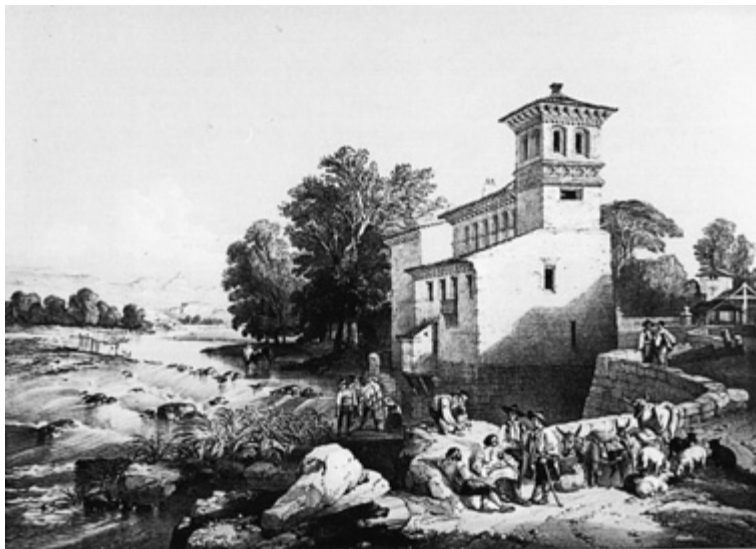
- La existencia de paraísos fiscales donde esconder el dinero sin tributación y, sobre todo, sin información a los países de origen de los clientes, es un fraude al resto de los países que limita severamente la construcción de sistemas tributarios suficientes con equidad.

En definitiva, se trata de avanzar en suficiencia y equidad para construir un sistema tributario sostenible de unas políticas de gasto público que no deben nunca olvidar su compromiso con la eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Pasada la época del dinero fácil y demasiadas malas prácticas con promesas de rebajas de impuestos y aumentos en las políticas públicas que no siempre tenían en cuenta las prioridades y necesidades del país, se trata de construir un sistema fiscal donde caminen juntos los derechos y las obligaciones de las personas, las empresas y los territorios, que pueda ser analizado desde una posición particular pero, ante todo, defienda los intereses comunes de la sociedad para subsanar los fallos del mercado sin incurrir en fallos de gobierno por abusos o mal uso de sus atribuciones. Un sistema fiscal legitimado socialmente facilitará hacer frente al reto de un mundo bastante diferente al conocido hace tan solo tres décadas, donde se adivinan cambios estructurales en la distribución de las relaciones de poder en el ámbito económico y político.

Luis Toharia¹

El debate sobre las reformas necesarias para la economía española: el mercado de trabajo

¹ Texto revisado y actualizado por Cecilia Albert, José María Arranz, Inmaculada Cebrián, Carlos García Serrano, Virginia Hernanz y Gloria Moreno de la Universidad de Alcalá junto con Miguel Ángel Malo de la Universidad de Salamanca, miembros todos ellos del Grupo de Investigación de Economía Laboral de Alcalá (GELA). Este texto se basa en la presentación realizada por Luis Toharia el día 25 de mayo de 2009 en la jornada sobre la crisis económica organizada por la Fundación Alternativas. A lo largo del documento se recogen algunas de sus reflexiones como resultado de las discusiones suscitadas tanto en la Jornada mencionada como en otros foros, como la Fundación Ortega y Gasset. Una primera versión de este texto fue publicada previamente como Toharia y Malo (2009).



Palacio de Carlos V, en el Bocal. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

El objetivo de este artículo es presentar algunos datos sobre la evolución reciente y la situación actual del mercado de trabajo, que resultan imprescindibles para poder entender lo que ha venido sucediendo, y el papel que podría desempeñar una reforma de las instituciones del mercado de trabajo en la salida de la crisis o en el acompañamiento de la recuperación.

No hay recetas mágicas ni soluciones fáciles e inmediatas. Por ello, cualquier reforma debe prever los eventuales efectos negativos que sobre diferentes colectivos puede tener y ofrecer soluciones para los problemas previsibles que traerá cualquier modificación normativa. Como norma general, cualquier cambio debería crear menos problemas que los que soluciona. Pero tampoco deben esperarse cambios cruciales y rápidos gracias a modificaciones de la regulación legal.

1. INTRODUCCIÓN

LA economía europea en general, y la española en particular, llevan cuatro años sumidas en una profunda crisis económica. Tras la fuerte contracción experimentada en los años 2008 y 2009, la eurozona comenzó a registrar de nuevo un crecimiento positivo a finales de 2009, que continuó en 2010, debido en parte al apoyo considerable de los estímulos fiscales y la política monetaria acomodaticia así como al repunte de la actividad económica mundial, si bien la recuperación de la economía mundial perdió temporalmente su impulso a finales de 2010, en parte como consecuencia de la retirada de las medidas de estímulo fiscal (varios países anunciaron y comenzaron a poner en marcha medidas de ajuste para hacer frente a la precaria situación de las finanzas públicas; España presentó el primer paquete de medidas en mayo de 2010).

En conjunto, el PIB real de la zona creció en torno a un 1,7% en 2010, tras una contracción del 4,1% en 2009 (Banco Central Europeo, 2011). España se encontraba en una situación comparativamente más negativa que la de la mayoría de los países del entorno europeo y las perspectivas de recuperación de la actividad eran pesimistas (Banco de España, 2010): las tasas de crecimiento del PIB tan exiguas (la tasa interanual todavía mostraba cifras negativas (-1,4%) a principios de 2010, que comenzó a abandonar en los trimestres siguientes) eran muy inferiores a las exhibidas por otros países (la media interanual, tanto de la Unión Europea como de la Eurozona, ya era positiva en el primer trimestre de 2010 y se situó en torno al 2% en los sucesivos trimestres del año).

Las consecuencias de esta situación en términos de empleo y desocupación son desalentadoras en el caso español. La atonía continuó en el mercado de trabajo, con la ocupación cayendo a lo largo de 2010 e incluso durante 2011 (la destrucción neta desde el tercer trimestre de 2007 alcanzó los dos millones de empleos) y llevando el paro a niveles nunca vistos desde la recesión de principios de los noventa del siglo pasado (el número de personas desempleadas superó los 4,5 millones y la tasa de paro se situó en el 20%). Todo ello hace prever que la recuperación del empleo va a ser bastante lenta (Banco de España, 2011).

Es en este contexto en el que hay que enmarcar este artículo, cuyo objetivo es presentar algunos datos sobre la evolución reciente y la situación actual del mercado de trabajo que resultan imprescindibles para poder entender lo que ha venido sucediendo y el papel que podría desempeñar una reforma de las instituciones del mercado de trabajo en la salida de la crisis o en el acompañamiento de la recuperación, siempre partiendo de la idea de que el mercado de trabajo ni crea ni destruye empleo, lo que hace es transmitir al empleo la evolución de los mercados de productos. Ese «mecanismo de transmisión» puede funcionar mejor o peor, desde luego, pero para saberlo no basta con mirar a los resultados del empleo y el paro sino que hay que ver de dónde proceden las perturbaciones y si el mercado de trabajo está transmitiendo correcta o incorrectamente esas perturbaciones.

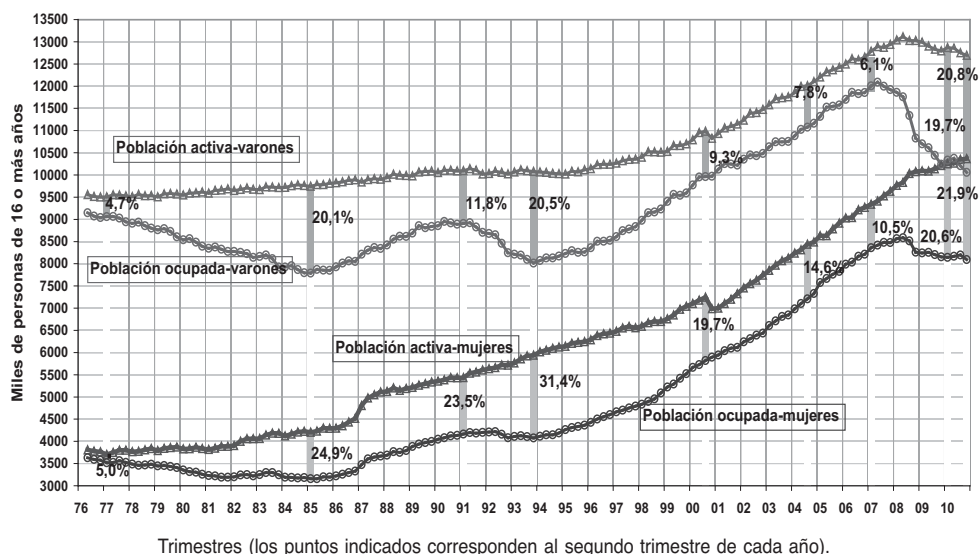
En particular, los aspectos que se van a considerar en este artículo son los siguientes: En la sección dos se pasa revista a la evolución general del empleo y el paro, incidiendo en la importancia de los aspectos sectoriales. En la sección tres se examina la temporalidad, haciendo referencia a la experiencia de reformas anteriores. En la sección cuatro, se estudia la evolución de la contratación indefinida y temporal, con especial referencia a la duración de los contratos. En la sección cinco, se analiza la situación del despido y la importancia relativa de su coste para la contratación. En la sección seis, se revisa el sistema de protección por desempleo y su posible papel como generador de rentas complementarias más que sustitutivas. Finalmente, en la sección siete se analizarán las consecuencias que se derivan de los análisis incluidos en los apartados anteriores.

2. EVOLUCIÓN GENERAL DEL EMPLEO Y EL PARO

El gráfico 1 presenta la evolución de la población activa y el empleo entre el tercer trimestre de 1976 y el primer trimestre de 2011, según los datos homogéneos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística, desagregando entre la evolución de los hombres y la de las mujeres. Evidentemente, la diferencia en vertical entre las dos curvas es el paro y en el gráfico se representa la tasa de paro (porcentaje del paro con respecto a la población activa) en los sucesivos mínimos y máximos en los que los ha venido situando la coyuntura económica.

A los efectos del análisis de la crisis actual, y suponiendo que el último trimestre analizado es el peor momento de la crisis, lo más destacado del gráfico 1 es la comparación con la crisis de la década de 1990. En primer lugar, en el año 1994 la cifra de parados se acercó a los 4 millones, cifra que se ha superado ya en la crisis actual,

GRÁFICO 1. *Evolución de la población activa y el empleo en España, por sexo 1976-2011*



Fuente: INE, EPA.

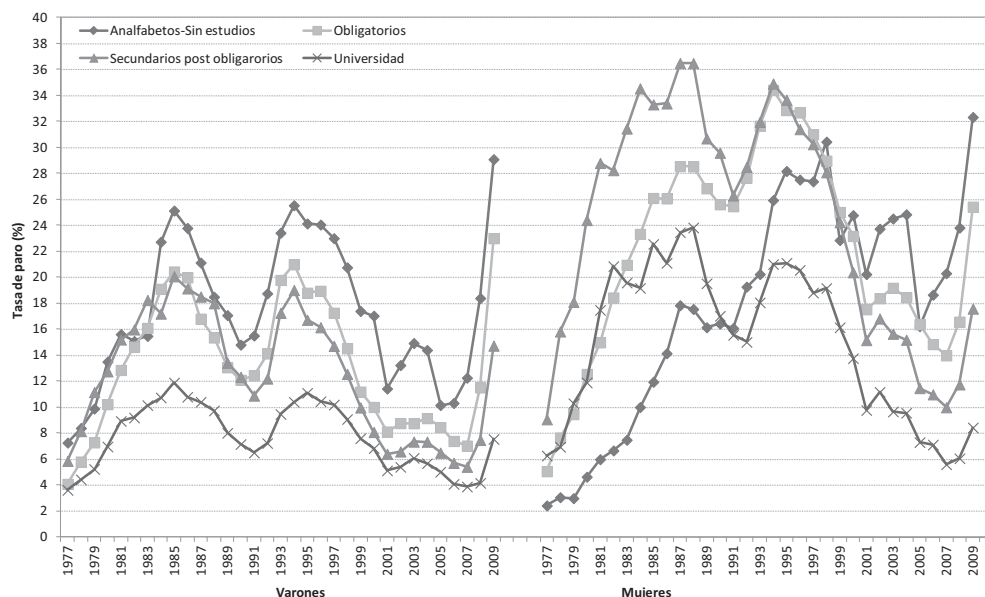
situándose por encima de los 4,9 millones en el primer trimestre de 2011. Sin embargo, la tasa de paro de ese año fue superior, llegando al 24,5% mientras que la tasa se sitúa en el 21,3% en la actualidad. Esto es así porque durante la crisis anterior la población activa era muy inferior: 16 millones frente a los 23 millones actuales. En los años posteriores, la economía española fue capaz no sólo de aumentar la población activa en 6 millones hasta mediados de 2007 (el momento en el que vira la tendencia) sino que el empleo aumentó en más de ocho millones, reduciendo el volumen de paro a una cifra inferior a los dos millones, equivalentes a menos del 8% de la población activa. Durante ese periodo, no cabe duda de que el mercado de trabajo no constituyó ninguna traba a la creación de empleo. Cualquier análisis de la crisis y de las posibles reformas necesarias no puede olvidar ese comportamiento y esos resultados. Según otros parámetros, se podrá afirmar que la economía española funcionó mejor o peor (al fin y al cabo es un juicio de valor) pero el hecho indiscutible es que se creó un empleo tal que el volumen total aumentó en un 37,5%.

En segundo lugar, la evolución que llevó a la crisis fue diferente en los años 90 de lo que ha sucedido en la crisis actual. Entre el segundo trimestre de 1991 y el primero de 1994 (momentos cíclicos máximo y mínimo), el empleo disminuyó en 1 millón y la población activa aumentó en medio millón, por lo que el paro aumentó en 1,5 millones.

Pero en el comienzo de la crisis actual, y en un periodo de apenas dos años (del segundo trimestre de 2007 al primero de 2009), el empleo disminuyó más (1,3 millones) y la población activa también creció más (1 millón), lo que explica el aumento más intenso del paro (2,3 millones). Durante todo el periodo de crisis (entre el segundo trimestre de 2007 y el segundo de 2011) el empleo ha disminuido en unos 2 millones, la población activa ha crecido en algo más de 1 millón y el paro ha aumentado en más de 3 millones.

La destrucción de empleo y el incremento del paro no afectan por igual a todos los colectivos. En el gráfico 2 se presenta la evolución de la tasa de paro por grandes grupos educativos, diferenciando entre varones y mujeres. Hay tres hechos que podemos constatar: en primer lugar, las mujeres presentan unas tasas de paro superiores a las de los varones, independientemente del ciclo económico y del nivel educativo; en segundo lugar, en general, las personas con un nivel educativo más alto tienen menores tasas de paro que las de niveles educativos inferiores; y en tercer lugar, las diferencias en tasas de paro por niveles de estudios son menores en periodos de auge que en periodos de recesión, es decir, cuanto mayor es el nivel educativo del colectivo más suave es la serie que describe su tasa de desempleo.

GRÁFICO 2. *Evolución de la tasa de paro por niveles de estudio y sexo 1976-2010*



Fuente: INE, EPA, segundos trimestres.

En el segundo trimestre de 2007 la tasa de paro para los varones era del 12,3% para los analfabetos-sin estudios, el 7% para los de estudios obligatorios, el 5,4 para aquellos con estudios secundarios post obligatorios y el 3,9 para los que tienen estudios universitarios. Estas cifras eran el 20,3, 14, 10 y 5,5 para las mujeres, respectivamente. En el segundo trimestre del año 2010 estas tasas de paro se incrementaron en más del 200% en el caso de los varones con estudios inferiores al universitario (en los que tienen estudios obligatorios, en más del 260%) y en algo más del 100% en el colectivo con estudios universitarios. En el caso de las mujeres la tasa de paro partía de un nivel superior al de los varones en el año 2007, pero se incrementó en menos del 100% en los niveles educativos extremos (analfabetos y sin estudios y universitarios) y en el 100% en los obligatorios y secundarios post obligatorios. Esto ha hecho que a lo largo de la crisis actual las diferencias entre las tasas de paro de varones y mujeres se hayan reducido para todos los grupos educativos.

Una evolución tan virulenta del desempleo como la que se acaba de describir requiere ser examinada con atención. Para algunos es una demostración indiscutible de que el mercado de trabajo español no funciona bien. Puede que lo sea, pero no deben olvidarse algunos hechos que quizá llevarían a matizar una afirmación tan tajante. En primer lugar, ya se ha dicho, casi la mitad del aumento del paro se debe al aumento de la población activa, especialmente significativo, como se observa en el gráfico 1, en el caso de las mujeres (si bien también aumenta la población activa masculina, algo que no sucedió en la crisis de los 90).

Pero ese aumento, aun siendo significativo, no es la principal explicación. En efecto, la segunda parte del aumento del paro es el fuerte descenso del empleo. Como en la crisis de los 90, el descenso del empleo actual se concentra principalmente en los varones. De hecho, la primera mitad de la crisis recuerda mucho a la de hace quince años. Pero a continuación sucede algo que no sucedió entonces: disminuye de forma visible el empleo femenino, arrastrado seguramente por la agudización del descenso del empleo masculino.

Esta fuerte caída del empleo y las pautas temporales y por sexo que se acaban de mencionar, sugieren que el problema quizá no tenga que ver con el (mal) funcionamiento del mercado de trabajo, sino con otros factores anteriores (no debe olvidarse que la demanda de trabajo es una demanda derivada) que es menester analizar. A tal fin, los cuadros 1 y 2 presentan el desglose sectorial de la evolución del empleo entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto de 2008, y entre el primer trimestre de 2008 y el primero de 2011 (incluyendo también los datos del cuarto tri-

mestre de 2008). Los datos se presentan en dos cuadros debido a que en 2008 se produjo una adaptación de los datos de la EPA a la nueva clasificación de actividades, por lo que es imposible contar con una única serie para todo el periodo considerado.

CUADRO 1. *Evolución del empleo en España entre el IV trimestre de 2007 y el IV trimestre de 2008, por ramas de actividad (CNAE-1993), miles de personas*

	IV-2007	IV-2008	Variación absoluta	Tasa de variación
Agricultura	905,5	863,6	-41,9	-4,6
Extractivas	160,5	164,0	3,5	2,2
Industria ligera	1080,2	1004,9	-75,3	-7,0
Metal y maquinaria	2038,8	1889,9	-148,9	-7,3
Construcción	2693,3	2135,0	-558,3	-20,7
Servicios «tradicionales»	6340,8	6304,0	-36,8	-0,6
Servicios «avanzados»	2053,8	2065,3	11,5	0,6
Servicios públicos	3590,5	3815,1	224,6	6,3
Otros servicios	1613,4	1615,8	2,4	0,2
TOTAL	20476,8	19857,6	-619,2	-3,1

Fuente: INE, EPA.

Nota: «servicios tradicionales» incluye comercio, reparaciones, hostelería, transportes y comunicaciones; «servicios avanzados» incluye intermediación financiera, actividades inmobiliarias y de alquiler y servicios a empresas; «servicios públicos» incluye administración pública, educación, actividades sanitarias y organismos extraterritoriales; «otros servicios» incluye otras actividades sociales y hogares que emplean personal doméstico.

Los datos del cuadro 1 son muy significativos. De los 620 mil empleos que se perdieron entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto de 2008, la construcción representó una pérdida de 560 mil, la industria una pérdida de 225 mil, la agricultura perdió otros 40 mil y sólo los servicios, principalmente los colectivos o públicos (administración, educación y sanidad) compensaron esas pérdidas con un aumento de 200 mil empleos. Por consiguiente, la caída del empleo se concentró de forma muy mayoritaria en la construcción, especialmente en la primera parte de la crisis. Los datos del cuadro 2 permiten profundizar en la evolución de los acontecimientos desde 2008 a principios de 2011.

La evolución entre el primer trimestre de 2008 y el primero de 2009 recoge lo mismo que el cuadro 1, pero considerando un trimestre más y por ello la pérdida de empleos aumenta en casi 700 mil puestos. La industria y el comercio y la hostelería explican este aumento, incluso los servicios también perdieron empleo. La construc-

CUADRO 2. Evolución del empleo en España entre el I trimestre de 2008 y el I trimestre de 2011, por ramas de actividad (CNAE-2009), miles de personas

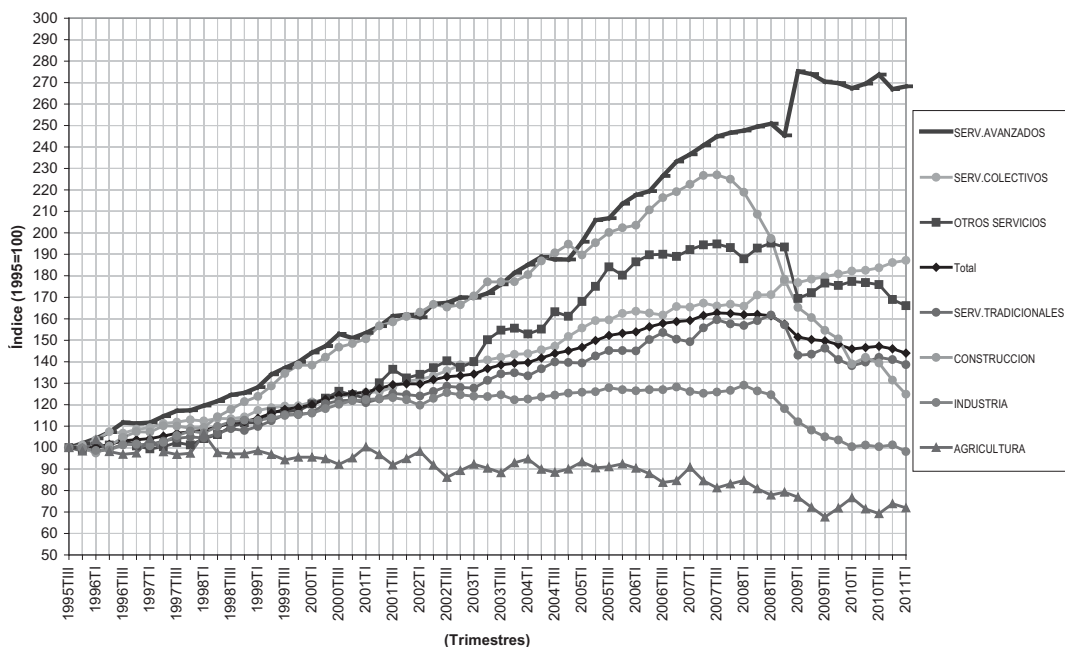
	Variación absoluta (1 ^{er} trimestre)			Tasa de variación (1 ^{er} trimestre)		
	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2009/2008	2010/2009	2011/2010
Agricultura	-25,9	-2,6	-52,0	-3,0	-0,3	-6,2
Industrias extractivas	-6,4	-1,8	-2,6	-12,0	-3,8	-5,8
Industria manufacturera	-433,2	-279,0	-60,5	-14,1	-10,6	-2,6
Suministros	26,4	-19,6	4,1	14,1	-9,2	2,1
Construcción	-692,3	-315,0	-169,0	-25,9	-15,9	-10,2
Comercio y hostelería	-224,5	-151,9	-3,6	-4,9	-3,5	-0,1
Transporte y comunicaciones	-34,3	-65,2	18,8	-2,3	-4,5	1,4
Act. financ. e inmov. & serv. empresas	-107,4	-44,2	9,9	-4,4	-1,9	0,4
Servicios públicos	239,8	117,0	106,3	6,7	3,1	2,7
Otros servicios	-53,6	65,4	-93,5	-3,7	4,6	-6,3
Total	-1311,5	-696,6	-242,1	-6,4	-3,6	-1,3

Fuente: INE, EPA.

ción estuvo en el arranque de la crisis pero su crisis acabó arrastrando al resto de la economía. El año 2008 es en el que se pierden mayor número de empleos, pero en el 2009 todavía se pierden 697 mil empleos más, repartidos en la construcción, la industria, el comercio y la hostelería, y algunos servicios como las actividades financieras e inmobiliarias y los servicios a empresas. En el año 2010 se atenúa la caída del empleo (cae un 1,3% frente al 3,6 el 2009 y el 6,4 el 2008), aunque todavía disminuye el empleo en la construcción en 169 mil. En este año destaca la caída del empleo en la agricultura, con 50 mil empleos menos que en el año anterior.

En suma, la crisis de la economía y del empleo, cualesquiera que sean sus causas últimas, está muy ligada al hundimiento del sector de la construcción, tal y como se aprecia en el gráfico 3, que se produjo sobre todo en el año 2008 (aunque ya había comenzado en 2007) y que arrastró a otros sectores tanto por la vía de la demanda específica de bienes, en el caso de los sectores vinculados a la construcción, como por la vía del descenso general de la demanda agregada que acompaña a cualquier caída de los ingresos como la que trajo consigo la fuerte destrucción de empleo ocurrida en el año 2008.

GRÁFICO 3. *Evolución de las diferentes ramas de actividad, desde 1995 hasta 2011 (índice 1995)*



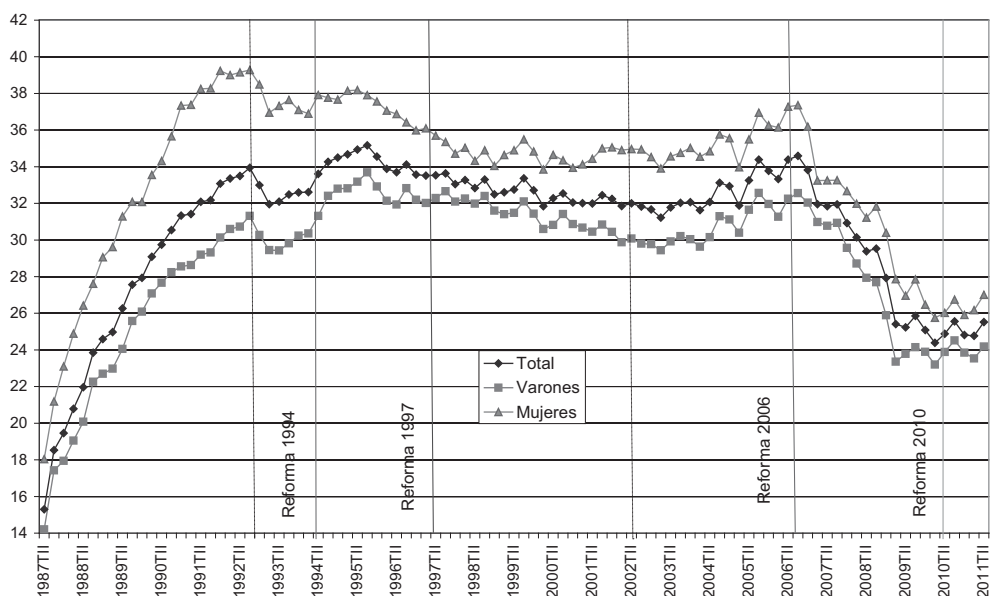
Fuente: EPA, INE.

3. LA TEMPORALIDAD

Un segundo aspecto del mercado de trabajo a analizar es el que se refiere a la temporalidad y su evolución. Como es bien sabido, España es el país europeo que tiene la mayor proporción de asalariados con contrato temporal, si bien las comparaciones deben realizarse con cautela, ya que hay que tener en cuenta las diferencias institucionales, sobre todo en lo que se refiere a la definición de trabajador «permanente» o con contrato indefinido.

El gráfico 4 presenta la evolución de la tasa de temporalidad entre el segundo trimestre de 1987 (primera fecha para la que se tienen datos comparables) y el segundo trimestre de 2011, desagregada por sexo. Como puede observarse, la tasa global aumenta muy deprisa hasta 1992 y tras un receso en la crisis de 1992-93 vuelve a crecer hasta 1995, año a partir del cual disminuye moderadamente hasta el año 2003, cuando repunta de nuevo hasta el 2006. A partir de este año, pero sobre todo a partir del tercer trimestre de 2007, cuando los efectos de la crisis económica empiezan hacerse patentes en el mercado de trabajo, la tasa de tempora-

GRÁFICO 4. *Evolución del porcentaje de asalariados con contrato temporal, por sexo, 1987-2011*

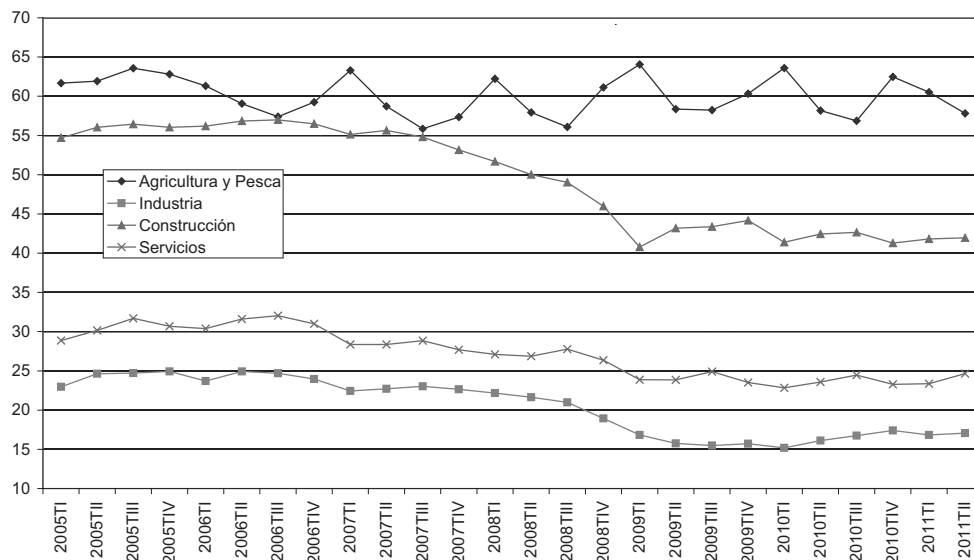


Fuente: EPA, INE.

lidad ha disminuido hasta el entorno del 25%, cifra desconocida desde finales de 1988. Adicionalmente, por sexos, cabe destacar que mientras el crecimiento en la tasa de temporalidad siempre ha ido acompañado de un ensanchamiento en la brecha entre la tasa de temporalidad masculina y femenina, los descensos en la tasa de temporalidad siempre han servido para disminuir estas diferencias en el impacto del empleo temporal por sexos. Y en esta línea cabe destacar que, desde finales de 2009, la diferencia en la incidencia de la temporalidad entre hombres y mujeres es la menor de todo el periodo de análisis situándose por debajo de los tres puntos porcentuales. Sin duda, la mayor destrucción de empleo temporal entre los varones, especialmente afectados por la caída de la actividad en el sector de la construcción, como se ha visto antes, está detrás de esta convergencia en las tasas de temporalidad por sexos.

El gráfico 5 muestra la evolución del empleo temporal por ramas de actividad, entre el primer trimestre de 2005 y el segundo trimestre de 2011, con el objetivo de ahondar en los efectos que la crisis ha tenido en las tasas de temporalidad en los distintos sectores de actividad. En primer lugar, se puede destacar que si bien la destrucción de empleo ha reducido la tasa agregada de temporalidad, este compor-

GRÁFICO 5. *Evolución del porcentaje de asalariados con contrato temporal, por sector de actividad, 2005-2011*



Fuente: EPA, INE.

tamiento no ha sido homogéneo en todos los sectores. Así, mientras la construcción y la industria han experimentado un importante descenso en la incidencia del empleo temporal, este descenso ha sido mucho más suave en el sector servicios e inexistente en la agricultura. En segundo lugar, cabe señalar que estos cambios no se han producido de forma contemporánea: mientras que en el sector de la construcción la tasa de temporalidad empezó a disminuir en el tercer trimestre de 2007, en la industria no se observa un descenso claro hasta la segunda mitad del año 2008. Finalmente, al igual que se observa con la tasa agregada, a partir del primer trimestre de 2009 todos los sectores parecen haberse estabilizado en una nueva tasa de temporalidad, a la espera de que se produzcan nuevos cambios económicos o del marco institucional.

Cuando se piensa en reformar el mercado de trabajo, no debe olvidarse que la temporalidad ha sido uno de los objetivos de varias reformas que se han adoptado en los últimos lustros en España. Cabe mencionar al menos cuatro reformas directamente encaminadas a reducir la temporalidad (señaladas en el gráfico 4) y otras dos que incidían indirectamente en ella. En primer lugar, la reforma de 1994 (inicialmente aprobada a finales de 1993) retocó numerosos aspectos del Estatuto de los Trabajadores, pero dos de sus cambios que más llamaron la atención fueron el intento de reducir el coste del despido de los trabajadores indefinidos, mediante diversos cambios legislativos tendentes a definir de forma más clara y fácilmente interpretable los despidos por causa económica, al tiempo que limitaba (casi hasta eliminarlo) el contrato temporal de fomento del empleo introducido en 1984 y que había supuesto en su momento la ruptura jurídica más fuerte con el ordenamiento de la temporalidad, al romper el llamado «principio de la causalidad», según el cual el contrato temporal debe obedecer únicamente a actividades intrínsecamente temporales.

La segunda reforma significativa fue la de 1997, la cual, tras un acuerdo entre los agentes sociales, introdujo un nuevo contrato indefinido que conllevaba un menor coste de despido y que en la mayoría de sus supuestos implicaba una reducción de las cotizaciones sociales que tenían que abonar los empresarios.

La tercera reforma, aprobada en junio de 2006, de nuevo tras un acuerdo entre los agentes sociales, retocó el modelo de bonificaciones a la Seguridad Social, al convertirlas en reducciones de cuantía fija y ampliar su duración, estableció un plan extraordinario de conversiones de contratos temporales en indefinidos e introdujo nuevos límites legales a la utilización de los contratos temporales, en particular, a su encadenamiento sucesivo.

La cuarta de las reformas encaminadas a reducir la temporalidad fue aprobada en junio de 2010, esta vez de manera unilateral por el Gobierno sin el acuerdo con los agentes sociales. Esta reforma introdujo, como principales novedades, modificaciones en la definición de las causas objetivas de despido, con el propósito de facilitar la rescisión de los contratos indefinidos, una ampliación del colectivo de trabajadores susceptible de ser contratados bajo la modalidad del contrato indefinido de fomento del empleo y una disminución temporal de los costes de despido de los contratos indefinidos, asociada a un pago de 8 días de la indemnización correspondiente a cargo del FOGASA. Asimismo, se introdujeron nuevos límites a la contratación temporal, con una duración máxima del contrato por obra o servicio de 3 años, un aumento progresivo (a partir de principios de 2012) de los costes de extinción de los contratos temporales desde los 8 días por año trabajado hasta los 12 días vigentes a partir de enero de 2015 y una definición más estricta de los límites a su encadenamiento².

Hubo otras dos reformas de interés, aunque no pretendían afectar a la temporalidad sino, en ambos casos, a las prestaciones por desempleo, que se señalan en el gráfico 4 con líneas verticales de trazo discontinuo, y ambas tildadas en su momento como «decretazos». En primer lugar, el Real Decreto Ley 1/1992 que reformó el acceso a las prestaciones contributivas elevando el periodo mínimo de cotización de 6 a 12 meses, lo que conllevó un aumento de la duración mínima del contrato temporal de fomento del empleo también de 6 a 12 meses. En segundo lugar, la Ley 45/2002 la cual, al reformar la regulación de los salarios de tramitación con el fin de facilitar el acceso a las prestaciones por desempleo, supuso de facto una disminución de los costes de despido de los contratos indefinidos, y ello por dos vías: de un lado, se eliminaron los salarios de tramitación y, de otro, se eliminaron en su práctica totalidad los costes de transacción asociados al despido, al convertirlo en un proceso en esencia automático. Debe mencionarse que la reforma de 2006, antes mencionada, probablemente acrecentó la credibilidad jurídica de este procedimiento al clarificar uno de sus puntos, relativo al coste indemnizatorio en caso de despido económico improcedente de los contratos de fomento del empleo indefinido (que es de 33 días por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades y no de 45 días por año con un máximo de 42 mensualidades, como en el despido improcedente ordinario).

Lo relevante de estas reformas es que todas ellas se han inspirado en el mismo principio: debe reducirse la brecha entre el coste laboral (directo o in-

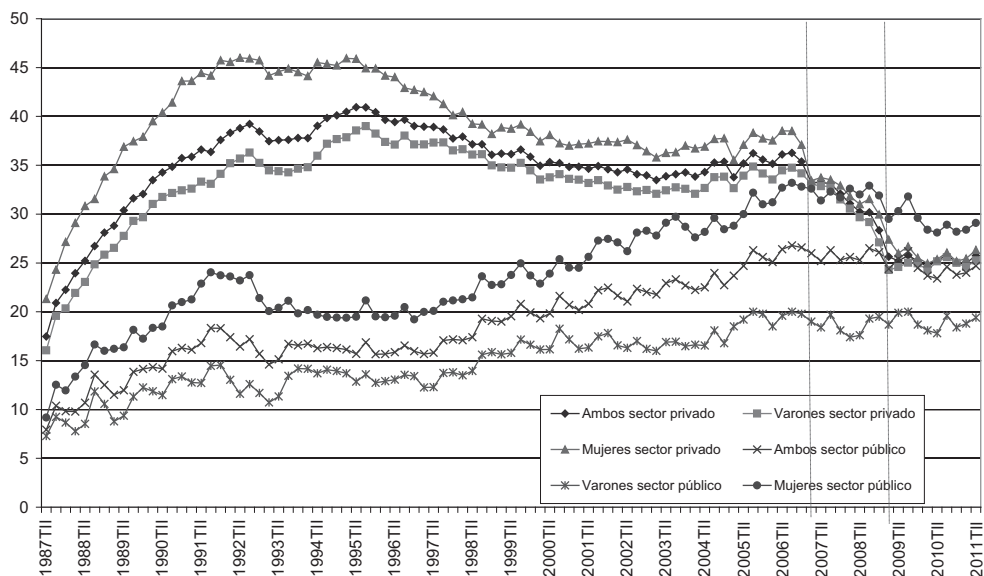
² En agosto de 2011 el Gobierno suspendió temporalmente la aplicación de estos límites al encadenamiento de contratos temporales.

directo) de realizar un contrato temporal y el de realizar uno indefinido. Así sucedió en la reforma de las prestaciones del año 1992, que intentó encarecer el contrato temporal (aunque sucedió algo inesperado: las empresas empezaron a utilizar el contrato de obra o servicio como contrato temporal para cualquier situación); la reforma de 1994, que abarató el despido; la reforma de 1997, que creó un contrato indefinido más barato en cuanto a cargas sociales y con menor coste de despido; la reforma de 2002, que abarató el coste del despido, y la reforma de 2006, que retocó las cargas sociales de los indefinidos y por la vía de la mayor seguridad jurídica seguramente abarató el coste del despido de los indefinidos. Y lo interesante de todas estas reformas es que apenas afectaron a la evolución de la temporalidad, con la única salvedad del salto que se produjo en el caso de la reforma de 2006 que pareció agotarse muy pronto (el descenso posterior tiene que ver con la crisis actual). El impacto de la reforma de 2010 sobre la evolución de la tasa de temporalidad resulta también inapreciable.

La consecuencia de lo anterior es que los niveles de temporalidad en España parecen tener poco que ver con los cambios de las diferencias de costes laborales entre trabajadores indefinidos y trabajadores temporales. Lo que se ha intentado hasta ahora en esa línea no ha funcionado. Naturalmente, eso no quiere decir que una reducción de la diferencia no vaya a funcionar en el futuro. Pero argumentar que lo que ha sucedido es que los cambios no han sido suficientemente significativos para que produzcan alteraciones es igual de indemostrable. La experiencia anterior obliga a preguntarse si ése es el enfoque correcto, ya que los datos empíricos no parecen ni confirmarlo ni desmentirlo. Por supuesto, siempre queda la opción «semántica»: que todos sean indefinidos o temporales, es decir, que desaparezca totalmente la diferencia, por decreto.

Debe hacerse una nota final sobre la temporalidad. Como muestra el gráfico 6, el sector público se ha convertido, sobre todo en el caso de las mujeres (aunque también en el caso de los varones), en un empleador de trabajadores temporales más significativo que el sector privado, y eso incluyendo a los funcionarios entre los indefinidos. Además, en la línea de lo comentado anteriormente, si bien la crisis económica ha acabado con las diferencias medias entre la tasa de temporalidad en el sector público y en el privado, estas tasas medias esconden que mientras en el sector privado la tasa media de temporalidad coincide con la de los varones y con las de las mujeres, en el sector público la crisis apenas ha alterado las amplias diferencias en la tasa de temporalidad entre ambos sexos.

GRÁFICO 6. *Evolución de la tasa de temporalidad en España, por sexo y sector privado-sector público, 1987-2011*



Fuente: EPA, INE.

Las lógicas del sector público son diferentes, sin duda, pero la rigidez para contratar en el sector público y la carga permanente que supone la funcionarización ha llevado a recurrir al contrato temporal en una parte significativa de la Administración. Pero si existen funcionarios y van a seguir existiendo, debería pensarse en la posibilidad de un régimen específico de contratación diferente del concebido para un sector privado en el que dichos funcionarios no existen, al menos no legalmente. Pero en muchas ocasiones no es la normativa laboral la que dificulta el recurso a figuras indefinidas (funcionariales o no) sino otras normas de funcionamiento y financiación de las administraciones públicas.

4. LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA Y TEMPORAL

No cabe duda que durante la reciente crisis el empleo en España ha disminuido mucho más que en otros países y que eso se debe a la fuerte presencia de contratos temporales. Esta circunstancia ha generado un importante debate entre los expertos sobre el modo de actuar para fomentar el empleo. Existe un acuerdo unánime a la hora de valorar la injusticia que supone esa dicotomía entre el ajuste de los traba-

jadores temporales y los que tienen contratos indefinidos, más protegidos por su situación jurídica. Ahora bien, aparecen también discrepancias a la hora de interpretar la experiencia del mercado de trabajo español, tanto desde el punto de vista de la salida del empleo como de la entrada en él.

Una gran parte de la pérdida de empleo temporal, pero no toda, estuvo asociada al sector de la construcción, en el que la actividad tiende a ser intrínsecamente temporal. Pero ¿y en el caso de las empresas de los demás sectores? ¿Por qué se perdió principalmente empleo temporal? La respuesta evidente se apoya en el argumento incontestable de que el coste de ajuste de los trabajadores temporales es muy inferior al de los trabajadores indefinidos.

Sin embargo, hay un argumento más general que afecta principalmente a las empresas cuya actividad no es específicamente temporal. Todos los estudios sobre temporalidad y empleo indefinido han ilustrado empíricamente que si hay una variable que discrimina entre una y otra situación, ésta es la ocupación o la cualificación. Simplificando, a los trabajadores poco cualificados generalmente se les hace un contrato temporal y a los más cualificados un contrato indefinido. Los primeros son poco valiosos desde el punto de vista de la productividad y seguramente son fácilmente reemplazables, por lo que la empresa no tiene ningún interés en retenerlos ni en invertir en su formación. Los segundos, en cambio, son valiosos por ser más productivos y la empresa querrá retenerlos, y una forma de conseguirlo es ofrecerles una prima en forma de contrato indefinido. Por lo tanto, no tiene nada de sorprendente que si se produce una necesidad de ajuste de las plantillas, los contratados temporales sean los primeros en ver su empleo extinguido. Si eso no sucediera sería una prueba de que la temporalidad afecta a todos los trabajadores por igual y se usa de forma casi aleatoria.

El argumento anterior también es válido para la contratación. Una empresa que tenga que contratar trabajadores adicionales, parece razonable pensar que en primer lugar ofrecerá contratos indefinidos a sus trabajadores potencialmente más valiosos y difíciles de sustituir. En el caso de los trabajadores menos cualificados la empresa estará interesada en retenerlos mediante contratos indefinidos si, con el tiempo, han ido adquiriendo una cualificación específica en su puesto de trabajo que los ha hecho valiosos para la empresa. Es para estos trabajadores para los que puede tener sentido el argumento de que el salto del coste de la extinción aumenta bruscamente cuando pasan de temporales a indefinidos. De hecho, se dice que ese salto es lo que provoca que muchos de estos trabajadores sean mantenidos en puestos temporales y no sean convertidos en indefinidos.

Se trata de un argumento razonable y el éxito de los programas específicos de conversiones subvencionadas de trabajadores con contrato temporal en contratados indefinidos así lo sugieren. Pero no puede pensarse ni mucho menos que toda la temporalidad es de este tipo. De hecho, se puede pensar que hay, al menos, tres tipos de puestos de trabajo. Por un lado, aquellos que son claramente productivos y a los que las empresas ofrecen un contrato indefinido, incluso de los que tienen el coste de despido más alto legalmente posible; por otro lado, los que son potencialmente productivos y a los que las empresas no se atreven a dar un contrato indefinido, porque necesitan «probarlos» en un sentido amplio del término; aunque hay veces en las que es la propia rigidez de funcionamiento de la política de recursos humanos de las empresas (y en otros casos los comités de empresa coadyuvan a esa rigidez) la que impide la creación de puestos indefinidos, generalmente considerados «fijos» por la propia empresa (puede pensarse que éstos son los puestos en los que sería deseable un fomento de la conversión o de la contratación indefinida directa); y por último, los que son inherentemente improductivos o inestables, para los que la empresa nunca ofrecería un contrato indefinido; estos puestos recuerdan a lo que la teoría «clásica» del dualismo del mercado de trabajo llama el «segmento secundario» (Doeringer-Piore): esos puestos necesarios para que las empresas puedan llevar a cabo sus ajustes de plantilla con rapidez y poco coste; en el caso de España habría que añadir el elemento de estacionalidad inherente a la actividad del país, principalmente la relacionada con el sector turístico.

Los datos sobre contratos firmados en España permiten ilustrar estas ideas y dan pistas sobre la importancia de los diferentes tipos de puestos. En primer lugar, el cuadro 3 aporta información sobre los contratos indefinidos y temporales firmados en España desde el año 2003. La importancia de este cuadro radica en el número de contratos indefinidos firmados cada año (la tendencia de años anteriores era similar, sólo que en años más recientes se acentuó) y en el total acumulado en los últimos años.

En efecto, entre 2003 y 2010 se firmaron algo más de 13 millones de contratos indefinidos, cifra que supera al *stock* de indefinidos existente en promedio en ese periodo (aproximadamente 11,3 millones). Es decir, si todos los indefinidos que fueron contratados permanecieran en su puesto de trabajo, todos los que había previamente habrían sido desplazados, por despido o jubilación, y además una parte de los nuevos contratados habría perdido también su empleo. Dado que ese efecto desplazamiento no se ha producido, lo anterior implica que acceder al empleo con un contrato indefinido en España dista mucho de ser un acceso a un contrato «permanente» y mucho menos «vitalicio». Se podría decir que a las empresas no parece asustarles demasiado realizar contratos indefinidos a juzgar por el elevado número que se han firmado en los últimos años, lo que seguramente se debe a que no les parece muy difícil ni costoso romper

CUADRO 3. Contratos registrados en los servicios públicos de empleo,
por tipo de contrato, 2003-2010

TOTAL CONTRATOS	INDEFINIDOS(*)						TEMPORALES
	Total	Ordinarios		Fomento de la contratación indefinida			
		Iniciales	Conversiones	Iniciales	Conversiones		
2003	14.668.063	1.269.768	490.732	126.670	225.213	427.153	13.398.295
2004	16.350.784	1.419.718	567.027	211.485	239.247	401.959	14.931.066
2005	17.164.965	1.542.838	623.784	630.310	218.971	69.773	15.622.127
2006	18.526.772	2.177.245	761.162	684.711	266.598	464.774	16.349.527
2007	18.622.108	2.220.384	992.264	370.251	325.910	531.959	16.401.724
2008	16.601.237	1.902.605	878.287	449.117	244.618	330.583	14.698.632
2009	14.021.837	1.312.414	604.520	480.185	187.467	40.242	12.709.423
2010	14.417.150	1.228.214	581.697	374.651	157.079	114.787	13.188.936

(*) La diferenciación entre «Indefinido. Ordinario» e «Indefinido. Fomento de la contratación indefinida» se basa en que a estos últimos les es aplicable la Disposición Adicional Primera de la Ley 12/2001.

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), Estadísticas de Contratos.

esa relación laboral. Debe añadirse que muchos de los contratos indefinidos firmados corresponden a la variedad de mayor despido y que no conlleva bonificación alguna.

Por otra parte, el cuadro 4 presenta los datos de contratos firmados en dos momentos claves de la crisis, 2008 y 2010, en función de su duración. En este caso, lo interesante es analizar no tanto la contratación indefinida como la contratación temporal. Según este cuadro, tanto en 2008 como en 2010 se firmaron 2,7 millones de contratos temporales cuya duración pactada de antemano no llegaba a los 7 días, y se firmaron otros dos millones más cuya duración pactada no llegaba a los 30 días. Eso significa que para las empresas que realizan esos contratos se trata de puestos inherentemente inestables y de corta duración, para los que no piensan en mantener una relación mínimamente duradera. A estos puestos habría que sumar los más de 5,5 millones de contratos de duración indeterminada, muchos de los cuales corresponderán a duraciones no conocidas pero delimitadas por la duración de la obra o servicio al que correspondan, en muchísimos casos inferior a unos meses y, desde luego, inferior a un año. Cuando se hacen propuestas de reforma del mercado de trabajo no debe olvidarse que existe este ingente número de contratos cuya duración (corta o claramente delimitada en el tiempo) parece implicar que las empresas ni siquiera piensan remotamente en una relación laboral indefinida.

Un aspecto importante de lo que ha venido sucediendo en España es el que se refiere al hecho de que la entrada de contratos indefinidos en el mercado de trabajo no se ha traducido en una disminución notable del número de empleos temporales. Así, en el periodo anterior a la crisis, se firmaron 10,5 millones de contratos indefinidos y, sin embargo, el *stock* de indefinidos sólo aumentó en 2,3 millones (entre el cuarto trimestre de 2002 y el cuarto de 2008). Aun teniendo en cuenta que en los seis años considerados se produjo un total de 3 millones de despidos y 1,5 millones de jubilaciones³, queda un saldo de bajas no explicadas de 3,7 millones de contratos, que corresponden a otro tipo de extinción sin alta en prestaciones por desempleo y seguramente con poco coste o ninguno para el empresario⁴. Estos datos implican que los contratos indefinidos tienen una duración muy variable y que, contrariamente a lo que a veces se oye, los contratos indefinidos no constituyen para los trabajadores que acceden a ellos una barrera de protección contra la salida del empleo.

³ Estas cifras proceden de los datos del Anuario de Estadísticas Laborales de cada año: la primera se deduce de las altas a la percepción de una prestación por desempleo contributiva o asistencial (según la causa de derecho) y la segunda se obtiene a partir de las altas acumuladas de pensiones de jubilación.

⁴ Si se amplía el periodo hasta 2010, la cifra de contratos indefinidos registrados sigue aumentando hasta los 13 millones, el *stock* de indefinidos supera los 2 millones, se producen un total de 4,6 millones de despidos y casi 2 millones de jubilaciones.

CUADRO 4. Contratos registrados en los servicios públicos de empleo, según su duración inicial declarada, 2008 y 2010

	Total	<= 7 días	>7 y <= 15 días	>15 días y <= 1 mes	>1 y <= 3 meses	>3 y <= 6 meses	>6 y <= 12 meses	>12 y <= 18 meses	>18 y <= 24 meses	> 24 meses	Indeter- minada	Indefinida
2008												
INDEFINIDO ORDINARIO (Bonif. / No Bonif.)	876.094	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	876.094
INDEFINIDO FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA	236.380	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	236.380
MINUSVALIDOS	10.431	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10.431
OBRA O SERVICIO	6.197.272	391.534	97.944	107.652	150.501	119.811	126.849	5.218	6.076	10.027	5.181.660	0
EVENTUAL CIRCUNSTANCIAS DE LA PRODUCCION	6.639.433	1.987.206	450.661	1.146.525	1.741.559	1.111.893	199.947	1.642	0	0	0	0
INTERINIDAD	1.535.263	308.834	91.740	141.671	94.292	47.932	11.988	1.414	616	1.642	835.134	0
TEMPORAL MINUSVALIDOS	15.327	0	0	0	0	0	13.848	1.366	57	56	0	0
RELEVO	40.646	140	18	48	216	452	1.372	1.439	2.344	34.617	0	0
JUBILACION PARCIAL	36.884	131	2	5	22	54	449	560	1.488	31.297	2.876	0
SUST. JUBILACION 64 AÑOS	2.045	0	0	0	0	0	1.898	131	5	11	0	0
PRACTICAS	62.793	0	0	0	0	39.091	18.898	607	4.197	0	0	0
FORMACION	78.986	0	0	0	0	66.375	10.499	1.769	311	32	0	0
OTROS CONTRATOS	89.983	26.321	2.351	4.139	2.731	8.944	5.708	330	387	521	38.551	0
CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	779.700	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	779.700
Total contratos	16.601.237	2.714.166	642.716	1.400.040	1.989.321	1.394.552	391.456	14.476	15.481	78.203	6.058.221	1.902.605

CUADRO 4. Contratos registrados en los servicios públicos de empleo, según su duración inicial declarada, 2008 y 2010 (Cont.)

	Total	<= 7 días	>7 y <= 15 días	>15 días y <= 1 mes	>1 y <= 3 meses	>3 y <= 6 meses	>6 y <= 12 meses	>12 y <= 18 meses	>18 y <= 24 meses	> 24 meses	Indeter- minada	Indefinida
2010												
INDEFINIDO ORDINARIO (Bonif. / No Bonif.)	579.933	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	579.933
INDEFINIDO FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA	150.658	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150.658
PERS. CON DISCAPACIDAD	8.185	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8.185
OBRA O SERVICIO	5.623.676	445.863	103.027	106.185	143.086	134.324	107.845	3.880	3.999	7.522	4.567.945	0
EVENTUAL CIRCUNSTANCIAS DE LA PRODUCCION	5.752.225	1.968.402	438.541	1.119.011	1.316.974	777.422	131.100	775	0	0	0	0
INTERINIDAD	1.566.999	348.914	106.291	156.978	91.603	45.770	9.608	956	404	1.501	804.974	0
TEMPORAL PERS. DISCAPACIDAD	14.485	0	0	0	0	0	13.287	1.102	65	31	0	0
RELEVO	20.459	92	21	31	205	350	1.083	944	1.537	16.196	0	0
JUBILACION PARCIAL	27.787	153	2	7	29	72	368	299	996	23.031	2.830	0
SUST. JUBILACION 64 AÑOS	2.220	0	0	0	0	0	2.090	121	3	6	0	0
PRACTICAS	47.536	0	0	0	0	28.418	14.316	385	4.417	0	0	0
FORMACION	59.047	0	0	0	0	44.234	12.817	1.789	192	15	0	0
OTROS CONTRATOS	74.502	26.967	1.701	3.910	2.377	5.932	6.356	194	347	500	26.218	0
CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	489.438	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	489.438
Total contratos	14.417.150	2.790.391	649.583	1.386.122	1.554.274	1.036.522	298.870	10.445	11.960	48.802	5.401.967	1.228.214

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), Estadísticas de Contratos.

A este respecto, tiene importancia preguntarse si la duración de los contratos guarda alguna relación con el coste laboral indirecto (cotizaciones sociales y coste del despido) de cada contrato. Una posible explicación de la deficiente acumulación de contratos indefinidos es que, a medida que se amplía el espectro de trabajadores que acceden a ese tipo de contrato, en gran medida como consecuencia de su menor coste indirecto de contratación, los contratos indefinidos corresponden a puestos progresivamente de menor productividad. Una forma de contrastar esta idea es examinar la duración efectiva de los puestos ocupados, ya que cabe pensar que la menor productividad de los puestos conllevará una duración del puesto menor. En los estudios llevados a cabo por Cebrián, Moreno y Toharia (2011a, 2011b) se compara la diversidad de contratos de fomento de la contratación indefinida con respecto a los contratos ordinarios (contratos no bonificados con indemnización por despido más elevada) y se concluye que los contratos bonificados tienen una menor duración, mientras que los contratos correspondientes a conversiones de temporales tienen una mayor duración. Además, en estos estudios los autores no observan que el tipo de indemnización por despido sea un elemento claramente determinante de la duración de un contrato indefinido.

Estos resultados sugieren que, en efecto, los contratos indefinidos fomentados, sobre todo por las políticas de bonificación de las cotizaciones sociales y reducción del coste de despido, tienden a tener una menor duración, lo que de alguna manera indica que corresponden a puestos de trabajo menos valiosos y productivos para las empresas.

5. EL DESPIDO Y SU COSTE

Se ha hecho referencia de pasada al número de despidos que se han producido en España en los últimos años. Conviene, a la hora de plantearse una posible reforma del mercado de trabajo, tener en cuenta esta cifra, pues a veces se oyen tajantes afirmaciones sobre lo difícil o imposible que es despedir en España y también sobre lo elevado que es el coste del despido y cuánto inhibe la contratación indefinida. Vamos a abordar ambas cuestiones de forma más directa.

En lo que se refiere al número de despidos, lo primero que debe recordarse es que en España, desde la ley 45/2002, el procedimiento del despido es, en la mayoría de los casos, automático. Es una situación jurídicamente peculiar, porque la Constitución Española y los convenios de la OIT ratificados por el Reino de España dicen que el despido debe estar justificado. Pero al crear la ley un mecanismo muy sencillo

de reconocimiento de la improcedencia del despido se abre la espita del despido injustificado automático, lo cual eleva su coste de los 20 días de salario por año del despido económico procedente a los 33/45 del improcedente. Por tanto, la rapidez en la gestión de los despidos se consigue al coste de una distorsión del sistema de despido, que repercute al alza en el coste de las indemnizaciones respecto de lo inicialmente previsto en la propia legislación para los despidos económicos procedentes (aquellos en los que hay causa económica). Cualquier reforma de las normas de contratación debe tener en cuenta esta situación peculiar. Seguramente no es la mejor regulación: no puede serlo si admite con carácter casi general que se está actuando de forma improcedente. Ahora bien, esta distorsión del sistema de despido llama a la cautela a la hora de establecer reformas y no caer en simplificaciones de la realidad abocadas a plantear propuestas que acaben siendo absurdas.

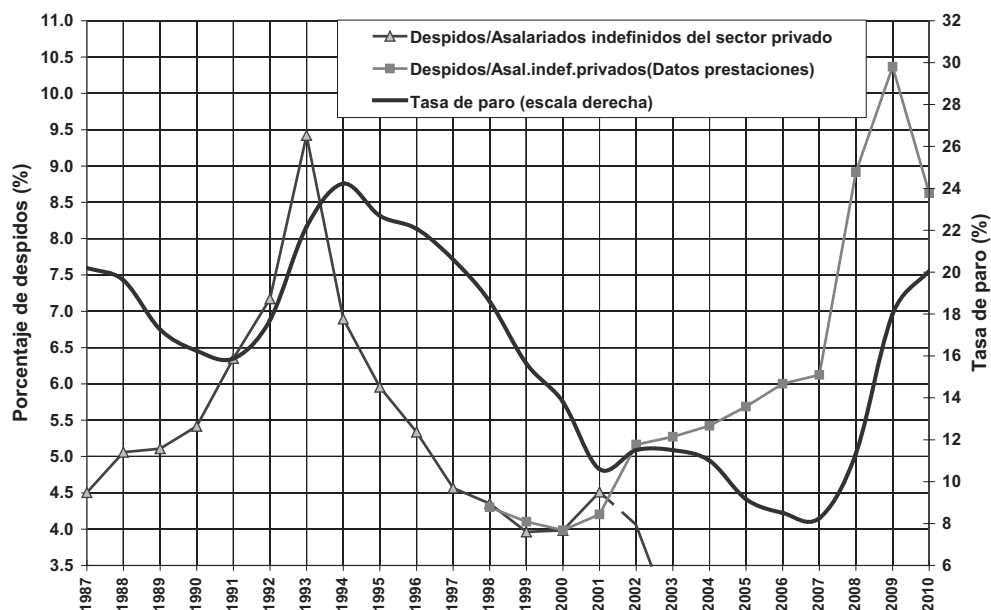
El despido es, pues, en esencia automático. Y el número de despidos no es baladí, incluso en situaciones de bonanza económica. Si alguien cree que tener un contrato indefinido es garantía de permanencia, está totalmente equivocado. Los datos simplemente desmienten esa creencia. A título ilustrativo, el gráfico 7 presenta la evolución del número de despidos en España desde 1987, en porcentaje de la población asalariada con contrato indefinido del sector privado (que son los susceptibles de ser despedidos)⁵. Este gráfico muestra que la reforma de 2002 elevó el número de despidos, cuya tasa pasó del 4% de los asalariados indefinidos privados en 2000 al 6% en 2007, para aumentar posteriormente, ya con la recesión, al 9% en el año 2008 y alcanzar su máximo en el año 2009 con algo más del 10%.

En cuanto al coste del despido, a veces se argumenta que es muy elevado en el caso español. Lo que es elevado o no es un juicio de valor y, por lo tanto, no es discutible. Ahora bien, cualquier reforma del coste del despido en España debe tener en cuenta algunos hechos relacionados con dicho coste, ya mencionados anteriormente:

- En primer lugar, el coste del despido ha experimentado una clara disminución tras la aprobación de la ley 45/2002 que, sobre todo, convirtió el despido, en la mayoría de los casos, en un proceso de coste conocido y procedimiento de ejecución automático.

⁵ A partir de 2002 la fuente más fiable para aproximar el total de despidos en España es el total de altas en prestaciones por desempleo. En el gráfico se recoge para cada año la suma de altas iniciales (en el nivel contributivo y en el nivel asistencial) de todos los ceses por despido y las extinciones de contrato por Expediente de Regulación de Empleo, tomados todos ellos de diferentes números del Anuario de Estadísticas Laborales.

GRÁFICO 7. Evolución del número de despidos en porcentaje del empleo asalariado privado y tasa de paro, 1987-2010



Fuente: MTIN, Anuario de Estadísticas Laborales, varios años.

- En segundo lugar, como ya se ha dicho, en España se ha firmado un número de contratos indefinidos que la mayoría de las personas consideraría elevado: 10,5 millones en el periodo de seis años previo a la recesión, en una población que en promedio ha sido aproximadamente igual y que sólo ha aumentado en 2,3 millones en ese periodo; con estos datos, afirmar que el elevado coste del despido inhibe la contratación no resulta muy creíble.
- Por último, aunque la conversión de trabajadores temporales en trabajadores indefinidos conlleva un aumento de la indemnización por despido (de 8 a 33/45 días por año trabajado⁶), no parece que ese salto haya inhibido esas conversiones ni tampoco parece lógicamente convincente que lo sea: si una empresa mantiene a la misma persona por ejemplo 3 años con un contrato

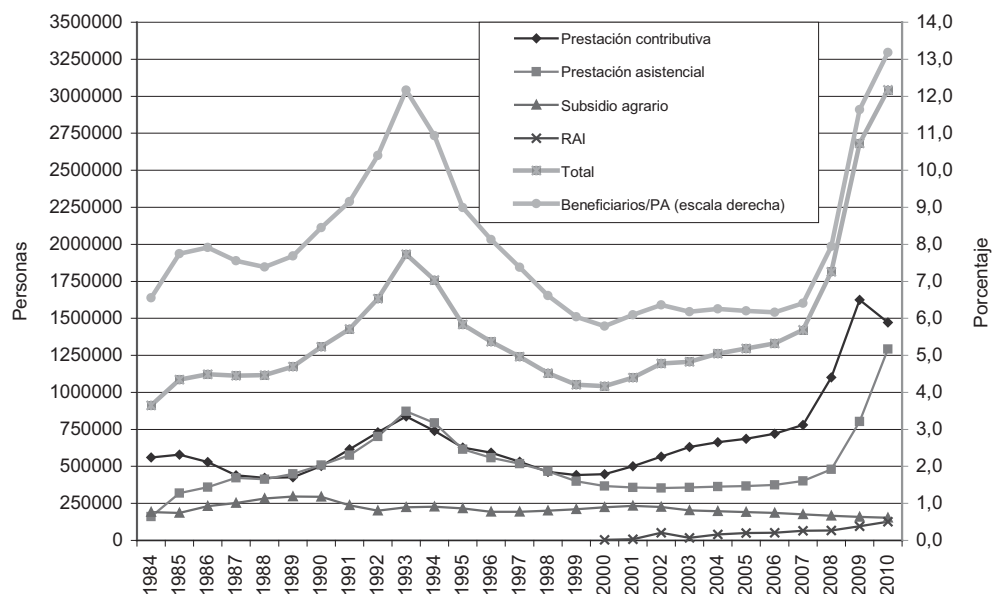
⁶ El aumento a 33/45 días se debe a la distorsión del uso del sistema de despido, que convierte al despido improcedente en la forma más habitual de tramitación de la mayoría de los despidos individuales. Si la distorsión no existiese el aumento sería hasta 20 días. Es más, con la reforma de 2010 el coste de finalización del contrato temporal alcanzará los 12 días, con lo que si no hubiera distorsión la diferencia sería sólo de 8 días. Para los contratos indefinidos firmados tras la reforma de 2010 que pueden acogerse a la reducción de 8 días con cargo al FOGASA, sin distorsión del sistema de despido la diferencia sería cero.

temporal de indemnización de 8 días, no está clara la mejora para la empresa de tener a ese trabajador con un contrato de indemnización creciente, que evitaría el salto final; lo relevante es si la permanencia en la empresa ha convencido a la empresa de que ese trabajador es productivo —y quizá crecientemente productivo.

6. LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El gráfico 8 presenta la evolución del número (en media anual) de los beneficiarios del sistema de protección por desempleo (SPD) en España en sus distintas facetas: prestación contributiva, prestación asistencial, subsidio agrario y renta activa de inserción (RAI). En conjunto, el SPD, tras mantenerse entre 1985 y 1989 en cifras situadas en torno a 1,1 millones de perceptores medios al año, aumentó de forma acusada hasta alcanzar casi los 2 millones en 1993, para descender posteriormente y situarse a finales de la década de 1990 en niveles algo inferiores a los de diez años antes. Desde el año 2000 hasta el 2007 el número

GRÁFICO 8. *Evolución del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo en España, 1981-2010 (medias anuales), por tipo de prestación*



Fuente: SPEE y MTIN, Boletín de Estadísticas Laborales.

de perceptores creció de forma continuada (de algo más de 1 millón a 1,4 millones), aumentando de forma considerable con la crisis de empleo hasta superar los 3 millones en 2010.

Sin embargo, cuando estas cifras se ponen en relación con el tamaño de la población activa (según los datos en media anual de la EPA), lo que se observa es que la proporción de trabajadores que pasan por el sistema es bastante estable en periodos expansivos (el 7-8% en 1985-1990 y en torno al 6% en 1998-2007), situándose en picos del 12-13% en el fondo de las recesiones.

Los datos anteriores se refieren al número medio de *personas* que en un año dado reciben algún tipo de prestación. Sin embargo, no son informativos de los *episodios* de percepción que se producen en el año, es decir, los episodios de percepción que comienzan (entradas totales en el SPD) y que terminan (salidas totales del SPD), lo cual es quizás más relevante puesto que da una idea de la «rotación» relacionada con la percepción de prestaciones por desempleo. A tal fin, el cuadro 5 ofrece los datos referidos a las altas y las bajas de beneficiarios de prestaciones para el periodo 2001-2010. Estos datos proceden del Anuario de Estadísticas Laborales. Lo primero que llama la atención es la evolución tan similar de ambas variables cuando se compara con la media de personas recibiendo prestaciones, aumentando de forma sostenida durante el periodo 2001-2007 y de manera abrupta en 2008-2010: pasaron de 3,1 millones (altas) y 3,5 millones (bajas) en 2002 a casi 4 millones en 2007 y a más de 10 millones en 2010. El segundo aspecto que destaca es la relación entre los episodios que empiezan o terminan y el número medio de perceptores: puede comprobarse que dicha relación se encuentra en torno a tres, lo que quiere decir que cada año hay una media de tres episodios de percepción por individuo, con un cierto aumento en 2008-2010⁷.

La mayor parte de las altas (unos dos tercios durante el periodo expansivo) corresponden a terminaciones de relaciones de carácter temporal, principalmente contratos temporales: si bien han ido aumentando lentamente hasta 2007, su peso ha disminuido, al tiempo que aumentaban más rápidamente las entradas por cese de contratos indefinidos (que han pasado de suponer el 10% de las altas al 18% en 2008). A pesar de mantenerse en niveles elevados ambas categorías en 2009 y 2010, su peso ha disminuido como consecuencia del enorme aumento de las entradas en

⁷ Esta cifra coincide con la obtenida por Toharia et al. (2009) utilizando la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), que es una base de datos construida con la información procedente de los registros de la Seguridad Social.

CUADRO 5. Altas y bajas de beneficiarios del sistema de protección por desempleo en España, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ALTAS										
Cese por despido	282.259	370.695	410.800	454.880	500.643	559.790	638.830	983.482	1.184.165	876.725
ERE	82.381	120.309	101.287	80.282	107.609	85.096	151.256	143.045	2.256.585	2.431.173
Term. temporal	1.856.346	2.037.229	2.061.103	2.149.122	2.178.946	2.229.917	2.364.267	3.293.396	3.872.389	3.411.350
Agotamiento	157.627	171.809	189.094	205.200	178.768	176.245	369.912	522.211	1.169.900	1.637.601
Otras	395.432	446.407	386.898	452.557	474.120	502.281	468.067	564.415	726.594	1.805.691
Total	2.774.045	3.146.449	3.149.182	3.342.041	3.440.086	3.553.329	3.992.332	5.506.529	9.209.633	10.162.540
(Reanudaciones)	1.285.856	1.460.654	1.446.907	1.564.229	1.625.936	1.675.097	1.941.706	2.606.205	5.271.825	6.592.839
BAJAS										
Agotamiento	1.245.460	1.354.352	1.277.025	1.275.480	1.281.668	1.036.786	1.111.679	1.416.285	4.058.003	4.877.519
Colocación	1.414.504	1.620.793	1.700.521	1.885.472	1.944.229	2.003.011	2.347.747	2.801.707	3.787.911	4.400.078
Cautelar/Sanción	103.433	109.227	108.213	112.787	105.454	117.525	166.908	199.084	237.054	305.211
Otras	379.847	407.226	441.501	477.680	509.613	511.378	310.943	316.376	476.902	666.588
Total	3.143.244	3.491.598	3.527.260	3.751.419	3.840.964	3.668.700	3.937.277	4.733.452	8.559.870	10.249.396

Fuente: MTIN, Anuario de Estadísticas Laborales.

el SPD por Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) de suspensión temporal de contratos, que han pasado de generar menos de 100 mil altas durante la etapa expansiva a más de 2 millones en 2009 y 2010. Este incremento es el resultado de los incentivos generados por sendas decisiones adoptadas por el Gobierno⁸.

Además, las altas por agotamiento de la prestación (extinción del derecho a la prestación por haber agotado el periodo de duración de la misma) y por otras razones también han aumentado en los últimos dos años, debido, en el primer caso, a que hay más personas que pasan a percibir prestaciones asistenciales tras el agotamiento de las contributivas, y, en el segundo caso, al efecto del «Programa temporal de prestación por desempleo e inserción» (PRODI), prestación extraordinaria aprobada por Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, que en 2010 generó 822.137 altas (y 887.444 bajas) que han sido clasificadas como «otras».

Finalmente, hay que señalar que durante el período 2001-2007 el volumen de reanudaciones ha crecido al mismo ritmo que las altas totales, manteniéndose su peso en torno al 47% del total; sin embargo, las reanudaciones han crecido más rápidamente en 2009 y 2010, de modo que en este último año ya casi suponen dos de cada tres altas. El nivel tan alto de reanudaciones durante el periodo expansivo hay que ponerlo en el contexto de la elevada rotación existente en el mercado de trabajo español, mientras que el incremento de 2009 y 2010 sin duda se encuentra vinculado al aumento de las entradas por ERE de suspensión de contratos. En relación con las reanudaciones, hay que señalar que, en el caso de la prestación contributiva, la contratación del trabajador para la realización de un trabajo por cuenta ajena o propia por tiempo inferior a 12 o 24 meses, respectivamente, conlleva la suspensión de la prestación, mientras que si el tiempo es superior a 12 o 24 meses se produce la extinción de la prestación pero el trabajador dispone del «derecho de opción» por el cual, cuando finalice dicho empleo,

⁸ La primera se contiene en el Real Decreto Ley 2/2009, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes para el Mantenimiento y el Fomento del Empleo y la Protección de las Personas Desempleadas, que establece tres medidas relacionadas entre sí para incentivar la adopción de ERE de suspensión de contratos: bonificar las cuotas empresariales a la Seguridad Social de los trabajadores afectados por los mismos; reponer las prestaciones por desempleo a los trabajadores afectados; y autorizar a los trabajadores que hayan perdido su empleo como consecuencia de un ERE que puedan, posteriormente, trabajar sin perder los beneficios del mismo. Estas medidas benefician a las empresas y los trabajadores afectados por ERE de suspensión de contratos que se hayan presentado entre el 1 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2009. La segunda acción (Real Decreto Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, y Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de igual nombre) incide en este tipo de medidas, ya que flexibiliza la suspensión del contrato o la reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, y amplía los incentivos para empresas y trabajadores que se acojan a ERE de suspensión. En este caso, el periodo de aplicación se amplía a todas las solicitudes de regulación de empleo presentadas hasta el 31 de diciembre de 2011.

puede optar entre reanudar el derecho anterior (por el tiempo restante) o percibir la nueva prestación generada. En el caso de la prestación asistencial, la contratación del trabajador para la realización de un trabajo por cuenta ajena o propia por tiempo inferior a 12 o 24 meses, respectivamente, conlleva la suspensión de la prestación y la posibilidad de reanudarla cuando se trata de la primera vez que la suspende, pero si se trata de la segunda o sucesivas, tiene varios periodos trabajados y éstos suman 360 días o más, entonces el trabajador debe percibir una nueva prestación; si el tiempo es superior a 12 o 24 meses se produce la extinción de la prestación.

Por lo que respecta a las bajas de beneficiarios, las bajas por colocación fueron aumentando en términos absolutos y relativos durante el periodo expansivo, pasando de suponer el 45% del total en 2001 al 60% en 2007, y han seguido aumentando más rápidamente durante la recesión, lo cual refleja claramente el efecto de la rotación laboral y las reanudaciones que acabamos de señalar. Por otra parte, las bajas por agotamiento de la prestación se mantuvieron e incluso se redujeron ligeramente en 2001-2007, disminuyendo su peso del 40% del total al 28%, pero han crecido de forma sustancial en 2009 y 2010, lo que es el reflejo administrativo del aumento de las entradas por ERE de suspensión de contratos cuando la suspensión finaliza.

Hay un aspecto que se acaba de mencionar de pasada y que no se suele tener en cuenta cuando se habla del SPD y es la tendencia al uso de las prestaciones como rentas sustitutivas en periodos de dificultades económicas (que es el papel que deberían desempeñar) pero también como complemento económico en periodos de auge, lo que permite combinar periodos de empleo recurrentes con periodos de prestaciones también recurrentes, actuando como subvención encubierta tanto para las empresas, que se ahorran el abono de las correspondientes obligaciones salariales, como para los trabajadores, que las perciben sin tener que trabajar a cambio.

Este rasgo se puede ver con los datos procedentes de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), que permite calcular el número de días de trabajo realizados (cotizados a la Seguridad Social) y el de percepción de prestaciones recibidas por los asalariados españoles. El cuadro 6 presenta los resultados correspondientes para los años del periodo 2004-2009. Tres aspectos merecen destacarse. Primero, en los años de máxima bonanza económica y tasas de paro muy reducidas para los niveles históricos españoles (2004-2007), el número de personas que fueron beneficiarios en algún momento del año superó claramente la barrera de los 3 millones,

cifra que contrasta fuertemente con la correspondiente al número medio de beneficiarios a lo largo del año, que fue menos de la mitad (véase el gráfico 8), lo que indica la fuerte rotación de entrada y salida que existía en esos años en el sistema de protección por desempleo. Los efectos de la crisis se dejan notar en las cifras de 2008 y 2009 (casi 5 millones y 6 millones, respectivamente)⁹.

CUADRO 6. *Personas que han cotizado como asalariados y/o beneficiarios de prestaciones por desempleo a lo largo del año*

		Han sido beneficiarios de prestaciones			Número medio de días de prestaciones (sólo los que han sido beneficiarios)	Número medio de días de cotización
		NO	SÍ	Total		
2004	Han cotizado como asalariados					
	SÍ	13.546.275	2.674.200	16.220.475	130	296
	NO	0	623.425	623.425	274	
	Total	13.546.275	3.297.625	16.843.900	157	
2005	SÍ	14.435.125	2.713.600	17.148.725	129	294
	NO	0	631.300	631.300	274	
	Total	14.435.125	3.344.900	17.780.025	156	
2006	SÍ	14.936.025	2.772.300	17.708.325	127	297
	NO	0	628.050	628.050	275	
	Total	14.936.025	3.400.350	18.336.375	155	
2007	SÍ	15.318.875	2.993.825	18.312.700	125	298
	NO	0	685.875	685.875	269	
	Total	15.318.875	3.679.700	18.998.575	152	
2008	SÍ	14.480.325	3.870.800	18.351.125	128	295
	NO	0	851.575	851.575	263	
	Total	14.480.325	4.722.375	19.202.700	152	
2009	SÍ	13.030.950	4.483.850	17.514.800	151	289
	NO	0	1.382.550	1.382.550	278	
	Total	13.030.950	5.866.400	18.897.350	181	

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales, ediciones 2004-2009.

⁹ Como información adicional debe señalarse que en 2004-2008 en torno a dos tercios de los perceptores en algún momento del año sólo tuvieron un episodio de percepción de prestaciones mientras que un tercio tuvieron dos o más episodios (Toharia *et al.*, 2009). Estas proporciones cambiaron en 2009, de modo que casi la mitad de los perceptores tuvieron dos o más episodios.

Segundo, una amplia mayoría (un 81% en 2004-2008 y un 76% en 2009) de los que fueron beneficiarios a lo largo del año de observación también trabajaron en el año: este grupo cobró prestaciones y trabajó, en promedio, durante unos 4 meses y 8 meses, respectivamente, en el periodo 2004-2008, y durante 5 meses y 7 meses, respectivamente, en el año 2009.

Tercero, el porcentaje de individuos que sólo recibieron prestaciones sin cotizar como asalariados en el año sobre el total de perceptores es estable en torno al 19% durante el periodo expansivo (menos de 700 mil personas), aumentando hasta el 24% en 2009 (1,4 millones). La duración de los periodos de percepción de prestaciones de éstos permaneció estable durante todo el periodo en cerca de 9 meses, percibiéndolas la mayoría de ellos durante al menos seis meses y menos de la mitad durante la totalidad del año.

En suma, los datos presentados refuerzan la idea de que el SPD ha venido desempeñando un papel de renta complementaria del trabajo más que de renta sustitutiva de la falta de trabajo, al calor de la fuerte rotación existente en el mercado de trabajo durante todo el periodo expansivo que parece haberse extendido al periodo recesivo posterior.

7. REFLEXIONES FINALES: LA CRISIS Y EL MERCADO DE TRABAJO

A lo largo de este artículo se han repasado algunos aspectos relevantes de la situación del mercado de trabajo español en la crisis actual. ¿Qué consecuencias tiene el análisis realizado, desde el punto de vista de las eventuales reformas del mercado de trabajo?

A pesar de los malos resultados de la economía española en términos de empleo durante la crisis de 2008-2011, no parece claro ni evidente que todos ellos deban achacarse a las instituciones del mercado de trabajo, aunque es cierto que algunas de ellas pueden haber agravado el impacto de la misma. Como decíamos en la introducción, el mercado de trabajo ni crea ni destruye empleo, lo que hace es transmitir al empleo la evolución de los mercados de productos. Por ello, los factores desde el lado de la demanda de trabajo son fundamentales para entender la caída del empleo, lo que significa que las medidas dirigidas a incrementar el empleo tienen que basarse en impulsar la demanda de bienes y servicios, fomentar la oferta (que haya más empresas productivas) y conseguir que las empresas contraten a más trabajadores. Puesto que no cabe esperar que el sector de la construcción pueda

volver a desempeñar el papel de líder en la creación de empleo (impulsando al resto de sectores tras él), este tipo de medidas deben dirigirse más bien hacia otros sectores.

Pero los aspectos institucionales también son importantes. En relación con la temporalidad, si bien fue una vía de flexibilidad para las empresas, su uso generalizado e indiscriminado a partir de los años ochenta del siglo pasado ha dado lugar a la aparición de ciertos costes (tanto sociales como económicos; véase Toharia, 2005) pasando a ser considerada la fuente de casi todos los males de la economía española, de tal forma que ahora sería más bien un impedimento para cambiar «el modelo de crecimiento», para redirigir la economía española hacia la creación de empleos de calidad, productivos y estables. La forma que ha tomado la segmentación del mercado de trabajo en España ha llevado a muchos especialistas a afirmar que eliminar el contrato temporal permitiría acabar con la segmentación del mercado de trabajo español. Sin embargo, la segmentación que parece existir en España podría responder en buena medida a una determinada estructuración de la producción que ha aprovechado la existencia de los contratos temporales y es así como se hace visible. Como esta segmentación está anclada en la organización de la producción, eliminar el contrato temporal daría lugar a una eliminación nominativa o formal de la segmentación, que pasaría a hacerse visible a través de la antigüedad de los trabajadores en su puesto de trabajo, con lo que veríamos trabajadores con mayor rotación y baja antigüedad concentrados en puestos «malos» y trabajadores con baja rotación y mayor antigüedad concentrados en puestos «buenos». Esto no significa que no deba lucharse contra la temporalidad injustificada y contra la dualidad del mercado de trabajo, de un modo mucho más decidido a como se ha hecho en los últimos años (véase, por ejemplo, García-Serrano *et al.*, 2010).

Con respecto al sistema de protección por desempleo, un aspecto que debería ser objeto de atención es el impacto de la excesiva rotación del mercado de trabajo en el funcionamiento del sistema (y en el gasto) y la relativamente elevada recurrencia del desempleo cobrando prestaciones (es decir, entradas sucesivas en el sistema, especialmente en el nivel contributivo), lo que podría estar apuntando a que las prestaciones se han estado (y se están) utilizando de forma poco adecuada en combinación con los contratos de naturaleza temporal, tanto por parte de las empresas como de los trabajadores (véase Toharia *et al.*, 2009).

De una forma más general, si lo que se pretende es caminar hacia un sistema de *flexiseguridad* que combine flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores (entendida en el empleo y no en el puesto de trabajo), serán necesarios

cambios que afecten al gasto en las políticas del mercado de trabajo (los países que suelen ofrecerse como modelos —Dinamarca y Holanda— destacan por un mayor gasto en políticas pasivas, de mantenimiento de rentas, pero también en políticas activas); a la articulación de ambos tipos de políticas (entendida como doble derecho y no como participación en las activas a cambio de la renta que se recibe en las pasivas), concentrando al principio del período de derecho las actividades formativas y, en general, las políticas activas; a la profundización en la personalización de los servicios de asesoramiento y seguimiento en la búsqueda de empleo y al incremento de su intensidad, sobre todo para grupos específicos (jóvenes, buscadores de primer empleo, parados de larga duración); y a la potenciación de los servicios públicos de empleo, con más recursos materiales y humanos (no hay que olvidar que la cifra de trabajadores de los servicios públicos de empleo por parado en España es una de las más bajas de Europa).

En cuanto a la regulación del despido, no se trata ciertamente de un modelo de coherencia, al descansar su uso en el abandono *de facto* de la causalidad del despido. Sin embargo su uso responde a un equilibrio social entre empleadores, trabajadores y gobierno en el que todos experimentan costes y beneficios. Por tanto, los cambios que se propongan en el coste del despido deberían siempre llevar de la mano cambios adicionales que den algo a los que salgan perdiendo y quiten algo a los que salen ganando. En caso contrario, la nueva regulación no gozaría de la legitimidad necesaria para sostenerse a lo largo del tiempo (véase Malo y González, 2010).

Por otro lado, una parte de las discusiones y propuestas realizadas incide en mantener el coste medio del despido existente, pero re-estructurarlo de forma que sea más alto de lo que es hoy en día al inicio del contrato y que vaya subiendo con el tiempo, pero quedando por debajo del actual coste del despido improcedente. Esta es en esencia la propuesta del contrato único (o, al menos, una de sus variantes). Además de que no consideramos que ese aumento marginal del coste de despido sea tan fundamental como suele aducirse, la re-estructuración del coste del despido supondría cambiar los flujos de entrada y salida del empleo para ciertos colectivos de trabajadores. Del mismo modo que la bajada de los costes de despido de la reforma de 2002 estuvo relacionada con un aumento de los despidos, algo similar pasaría (respecto de la situación actual) con aquellos grupos que con el paso del tiempo llegaran a la indemnización máxima, es decir, veríamos que los trabajadores con elevada antigüedad experimentarían más despidos que en la actualidad (y en el colectivo de parados veríamos aumentar la proporción de parados con más edad). A su vez, los grupos de trabajadores contratados experimentarían un aumento

de los costes de despido a la entrada respecto de la situación actual, por lo que podría producirse una disminución de los flujos de entrada en el empleo de los que entran en el mercado de trabajo (típicamente jóvenes), dando lugar a un empeoramiento de la consecución del primer empleo.

No hay recetas mágicas ni soluciones fáciles e inmediatas. No hacer nada tampoco es garantía para frenar la destrucción de empleo ni para facilitar la recuperación cuando ésta se produzca. Por ello, cualquier reforma debe prever los eventuales efectos negativos que sobre diferentes colectivos puede tener y ofrecer soluciones para los problemas previsibles que traerá cualquier modificación normativa. Como norma general, cualquier cambio debería crear menos problemas que los que soluciona. Pero tampoco deben esperarse cambios cruciales y rápidos gracias a modificaciones de la regulación legal. El que ésta sea un instrumento que puede alterarse con cierta velocidad frente a otros instrumentos no puede equipararse a que los efectos serán inmediatos y «grandes». Normalmente, los únicos efectos «grandes» que suelen tener los cambios normativos del mercado de trabajo son precisamente aquellos que nadie previó (como la gran extensión de los contratos temporales a partir de la reforma de 1984 o el impacto en el nivel y la distribución de los despidos que provocó la reforma de 2002).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL EUROPEO (2011), *Informe anual 2010*, Frankfurt am Main, Alemania.

BANCO DE ESPAÑA (2010), *Informe anual 2009*, Madrid.

BANCO DE ESPAÑA (2011), *Informe anual 2010*, Madrid.

CEBRIÁN, I.; MORENO, G. y TOHARIA, L. (2011a), *Evaluación microeconómica de los programas de fomento del empleo indefinido a partir de datos de los servicios públicos de empleo y de la Muestra Continua de Vidas Laborales*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Colección Informes y Estudios.

CEBRIÁN, I.; MORENO, G. y TOHARIA, L. (2011b), «La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida», *Revista de Hacienda Pública* (próxima publicación en el número 198).

GARCÍA-SERRANO, C.; MALO, M.A. y PÉREZ INFANTE, J.I. (2010), «Para una reforma laboral negociada», *Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica*, n.º 1, págs. 1569-1592.

- MALO, M.A. y GONZÁLEZ, J.J. (2010), *Análisis comparado de los procedimientos de despido: perspectiva económica y jurídica*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.
- TOHARIA, L. (dir.) (2005), *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Colección Economía y Sociología del Trabajo, nº 8, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- TOHARIA, L. y MALO, M.A. (2009), «¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?», en V. Gómez (ed.), *La reforma laboral en España*, Fundación Ortega y Gasset, págs. 125-156.
- TOHARIA, L.; ARRANZ, J.M.; GARCÍA-SERRANO, C. y HERNANZ, V. (2009), *El sistema español de protección por desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas*, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Miguel Falguera

**Crisis económica, derecho del trabajo
y relaciones laborales**



Torre del Oro en Sevilla. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

A partir del pacto social establecido en Europa a finales de los años cuarenta del siglo pasado, el iuslaboralismo desarrolla todas sus potencialidades democráticas y establece su acervo doctrinal.

Sin embargo, las relaciones laborales han experimentado un profundo cambio desde entonces, quebrándose el contrato social del Estado de Bienestar, sin que el Derecho del Trabajo, en crisis desde hace años, haya logrado ponerse al día ante el nuevo paradigma.

Es necesaria, por tanto, la elaboración de un discurso alternativo que se oponga al discurso hegemónico hoy imperante, con propuestas de cambio desde la civilidad democrática: recuperación de la igualdad como elemento central de la convivencia ciudadana, instauración de un modelo de poder en la empresa más democrático y recuperación de los valores de la izquierda perdidos en el pacto social welfariano.

1. EL DERECHO DEL TRABAJO DE LA CRISIS Y LA CRISIS DEL DERECHO DEL TRABAJO

AUNQUE suene a tópico, no podemos más que empezar nuestras reflexiones con una frase hecha: el Derecho del Trabajo de la crisis es la continuación de la crisis del Derecho del Trabajo.

Si se comparan las garantías y tutelas de nuestra disciplina actuales con las de hace treinta años, se podrá comprobar cómo han decrecido sensiblemente, tanto en la relación individual de trabajo como en materia de Seguridad Social. En España y en todos los países opulentos. Y ello aunque en los últimos tres lustros anteriores a la actual situación económica negativa (en la época de las *vacas gordas*) hemos asistido a un crecimiento imparable de la economía —más allá de mini-crisis esporádicas—. En otras palabras: los trabajadores han salido perdiendo no sólo en los momentos de recesión —lo que sería lógico desde la perspectiva del modelo capitalista—; también lo han hecho en situaciones de crecimiento económico.

Por eso el punto de partida de nuestro análisis debe estar en la previa crisis del Derecho del Trabajo, en tanto que los escenarios del posible futuro dependen de la visión que se tenga de nuestro desequilibrio sistémico.

La propuesta del neoliberalismo iuslaboralista, cada vez más crecido, infladas sus velas por los vientos que corren —y también por evidentes intereses: no en vano un número significativo de profesores universitarios compaginan actividades docentes con el ejercicio profesional... en despachos de empresa—, es clara: reducir nuestra disciplina a una especie de apéndice del Código civil, a fin y efecto de que nos dediquemos a la composición del conflicto surgido en la gestión de la mano de obra por las empresas, olvidando nuestro ADN de compensación de la igualdad contractual entre las partes.

Es ésa una perspectiva que, poco a poco, va haciéndose hegemónica en la Ley. Los cambios normativos de los últimos años han ahondado más en la visión

productivista-economicista —el fomento de la «competitividad» de la empresa— que en la plasmación de las reglas de equidad compensada del conflicto social inherente a la situación de dependencia del contrato de trabajo. Y ante ello caben —desde la perspectiva del iuslaboralismo comprometido con los intereses de los trabajadores— tres opciones: o el simple «dejarse llevar», sin alternativas, intentando suavizar los cambios impuestos; o la resistencia activa a cualquier cambio, al grito de «no pasarán», levantando barricadas dialécticas; o, finalmente, la elaboración de un discurso alternativo, que se oponga al discurso hegemónico hoy imperante, con propuestas de cambio desde la civilidad democrática. Está de más decir que apostamos por esta última opción. Y es por ello que nuestro análisis forzosamente debe partir de una visión histórica. Porque el hecho cierto es que, más allá de los escenarios futuros, el Derecho del Trabajo hace muchos años que está en crisis.

2. LAS CAUSAS DE LA CRISIS DEL DERECHO DEL TRABAJO

Y como en cualquier crisis, la nuestra no se explica por un solo motivo. Concurren varios, desde nuestro punto de vista. A saber: la crisis del Estado del Bienestar, el impacto de las nuevas formas de producción y de organización de la empresa, y el cambio de conformación del colectivo asalariado respecto al concepto de igualdad.

2.1. La conformación del Estado del Bienestar y su crisis actual

Es común afirmar que nuestra disciplina es centenaria, desde su emancipación de la casa madre privatista. Sin embargo, es ésa una consideración que debe ser matizada: el hecho cierto es que la plenitud como rama independiente del Derecho se alcanza con la constitucionalización de las instituciones principales del iuslaboralismo. Es una tendencia apreciable ya antes del período de postguerras —con las Constituciones de Querétaro, Weimar y de la IIª República española—, pero que se consolida definitivamente (con la salvedad de nuestra experiencia concreta, por el ominoso régimen franquista) con el Welfare o Estado del Bienestar, en la segunda mitad de la década de los cuarenta del siglo pasado. Ocurre, sin embargo, que éste no surge por ninguna graciosa concesión de las clases dominantes, como algunos señalan (no hace tanto, el líder de la derecha española afirmaba que el Estado del Bienestar había sido un invento de la democracia cristiana). Nada más lejos de la realidad; el Welfare se consolida por dos motivos concurrentes e interrelacionados: porque existía un modelo alternativo en la mitad del continente europeo —los im-

propiamente llamados «países socialistas» —; y porque dos generaciones de trabajadores europeos y norteamericanos habían sido masacradas en dos guerras mundiales, con el consiguiente rechazo al modelo hasta entonces vigente (no está de más recordar que Churchill pierde las elecciones ante los laboristas pocas semanas después de haber ganado la guerra). El riesgo para las clases dominantes era demasiado evidente.

El nuevo modelo de articulación de la sociedad, que es un pacto social de gran calibre, va a comportar un sistema de reparto de rentas más igualitario —al menos, en Europa—. Y significará también tanto la constitucionalización de los elementos esenciales del Derecho del Trabajo —la libre sindicación, el derecho de huelga, la negociación colectiva, el conflicto colectivo—, como la instauración del modelo de Seguridad Social, superando los seguros sociales bismarkianos.

Será a partir de entonces cuando el iuslaboralismo va a desarrollar todas sus potencialidades democráticas y va a conformar todo su acervo doctrinal. Los planos y los cimientos de nuestra disciplina radican en esa etapa.

Con todo, el entonces nuevo modelo no fue una rendición en toda regla de las clases dominantes. Como todo pacto, se basaba en un *quid pro quo*: el sindicato, las izquierdas, los trabajadores, también dejaron en la cuneta muchas de sus reivindicaciones históricas.

Así, en primer lugar, se renunció de facto a cualquier internacionalismo (en una tendencia ya muy generalizada antes en la socialdemocracia). En tanto que el «pastel» a repartir tenía unos concretos límites —las fronteras de los respectivos Estados— la aspiración emancipatoria se concretó en dichos ámbitos. La globalización de la economía productiva y el fenómeno de la deslocalización han comportado una evidente contradicción en la estatalización de nuestra disciplina, que se ha quedado inerte, sin mecanismos de control ante dichos fenómenos.

Asimismo, en el pacto del que surgió el Estado del Bienestar se renunció a discutir el poder en la empresa, a cambio de mecanismos de participación —más o menos fuertes en los distintos países—. Antes del Welfare fue ahí probablemente dónde residió el mayor debate en el conflicto social. Ante la noción propietarista de los empleadores («la empresa es mía y en ella hago lo que quiero») se levantaba la idea autogestionaria del centro de trabajo (la famosa frase cenetista o consejista de que «una empresa puede funcionar sin empresarios, pero no puede hacerlo sin trabajadores»).

A cambio de mayor participación en la renta, los trabajadores renunciaron a reivindicar su alternatividad en la producción «desde dentro», aceptando el sometimiento de la misma a la propiedad privada. Esta afirmación puede parecer hoy —perdida la perspectiva histórica— un tanto «fuerte». Sin embargo, intentaremos plasmarla en un ejemplo. Si alguien propugnara en los actuales momentos que en el caso de despidos económicos colectivos la decisión de la empresa debería vincularse a la posibilidad de instaurar otro sistema de organización del trabajo o de estructura interna de la empresa, y que esa otra manera de organización debería ser controlada y aprobada por un mecanismo de autocomposición conformado por patronal y sindicatos, sería acusado de bolchevique o de iluso trasnochado. Sin embargo, ése fue el modelo vigente en nuestro país a partir de la Ley llamada *Ley Salomón*, de 25 de junio de 1935 —y, especialmente, el Decreto de 29 de noviembre del mismo año—. Y está de más constatar que estamos hablando de un período histórico en el que gobierna la derecha, con la CEDA incorporada al ejecutivo — y una buena parte de los líderes sindicales y de izquierda en prisión—. Ese modelo —reiteramos: de la derecha— puede parecer hoy impresentable en una mesa de concertación social. Sin embargo, es obvio que esa posible disincronía dimana de algo más: de aquella renuncia previa a discutir el poder en la empresa.

Y, entre las plumas que se dejó el iuslaboralismo de izquierda, también cabe constatar cómo —en relación a la tendencia anterior— el elemento propietario de la empresa se acabó instaurando en relación con la sociedad. La producción —qué se producía y cómo se producía— devino algo opaco para los ciudadanos, limitándose el Estado al cobro de los diezmos periódicos y a tutelar en funciones inspectoras y compositivas los incumplimientos graves de los empleadores. Claro que eso caracteriza al capitalismo como tal; pero lo nuevo es que la izquierda —o una buena parte de la misma: también nuestra disciplina— pasó a aceptar acríticamente ese nuevo panorama.

Sigamos con los ejemplos: hace pocas semanas el presidente de la patronal española hizo unas declaraciones en las que, entre otras afirmaciones y ante la situación de crisis, exigía un mayor control de los funcionarios, la reducción del gasto público, denunciaba el uso abusivo de la sanidad pública y constataba que la educación cuesta mucho dinero a los ciudadanos, sin que existiera un control de los resultados de los estudiantes. Las voces críticas desde la izquierda en general no se hicieron esperar. Sin embargo, ninguna de esas censuras manifestó lo evidente: que en los actuales momentos también hay que exigir seriedad, buena gestión y apreturas de cinturón a las empresas. Mientras que las clases opulentas hace tiempo que han dado por roto el pacto social welfariano, reclamando lo que consideran que

es suyo, los sectores populares se empeñan en seguir reivindicando su cumplimiento, omitiendo cualquier elemento de alternatividad al mismo.

Es cierto que las empresas son las que generan la riqueza real y los empleos de los países. Pero no es menos cierto que la producción cuesta mucho dinero a los ciudadanos: en ayudas públicas y subvenciones, en infraestructuras —agravadas por las nuevas formas de organización-fragmentación de las empresas y la globalización—, en educación —en tanto que los nuevos sistemas productivos exigen bagajes de conocimiento cada vez más amplios y especializados—, etc. Y ello por no hablar de su impacto ecológico —con mucho, la mayor fuente generadora de contaminación—, en unos momentos en los que el futuro del planeta y de la especie está sobre el tablero. A lo que cabe añadir que las nuevas formas de organización de la producción trasladan al cliente en muchas ocasiones una parte de las actividades (¿no hacemos de empleados bancarios cuando usamos los servicios *on-line* o los cajeros automáticos de las entidades financieras?), con la consiguiente inversión particular de tiempo y dinero.

Pero pese a esos ingentes costes que supone la empresa a los bolsillos de los contribuyentes, apenas se oyen voces que reclamen un mayor control sobre qué se produce y cómo se produce, tanto dentro como fuera de la empresa, más allá de apelaciones a las tímidas propuestas de responsabilidad social. Una prueba clara del autismo de la producción en relación a la sociedad. Y una muestra perversa desde el punto de vista de los valores sociales: esa dinámica ha comportado que, en el actual panorama, el elemento propietario se haya acabado imponiendo socialmente sobre los valores de la civilidad democrática.

Ocurre que la izquierda ha olvidado esas antiguas reivindicaciones históricas de civilidad democrática (el internacionalismo, el poder en la empresa, el control social de la producción). Es decir, las contrapartidas del pacto social de postguerras. Ha metabolizado tanto las condiciones de aquel contrato —una práctica de buena fe contractual, al fin— que ha dado por buenas dichas renunciadas.

Y este hecho no sería esencialmente grave si no fuera porque hace años que las clases opulentas han dado por vencido y finiquitado el pacto social welfariano. Porque, en definitiva, en eso consiste el llamado neo-liberalismo. ¿Para qué precisan los poderosos seguir repartiendo más tajada del pastel cuando el «peligro rojo» está vencido y desarmado? Lo que reclaman las clases opulentas, al fin, es el retorno de la porción de rentas —y de poderes— que en su día libraron. En definitiva, la celeberrima expresión de Warren Buffet (una de las tres mayores fortunas del mundo

y gurú especulativo de primer orden): «*Existe la lucha de clases, por supuesto, pero es mi clase, la clase de los ricos, la que está haciendo la guerra, y la estamos ganando*» (aunque cabrá recordar que esas manifestaciones las hizo para oponerse a la política de reducción de impuestos).

Por tanto, la primera causa de la crisis del iuslaboralismo reside ahí: en que nuestra disciplina se sustenta, a la postre, en una lógica de reparto igualitaria, contraria a los vientos históricos hegemónicos actuales. Su ontología se remonta al Welfare y sus valores redistributivos y choca con una noción de relaciones laborales que hace especial énfasis en elementos meramente economicistas. Nuestro armazón doctrinal —nuestra esencia como disciplina histórica— deviene molesto para algunos en los actuales momentos. Estamos, sin duda, en el punto de mira neoliberal. Porque somos, en definitiva, la muestra más clara del pacto social welfariano.

Se nos acusa de que nuestras tutelas son «antiguas». Y, ciertamente, lo son: están pensadas para desarrollar un contrato que ya no está en vigor por voluntad de una de las partes. De esta manera, la incapacidad de recuperación de esos valores perdidos prewelfarianos nos deja inermes e incapaces de articular un discurso global alternativo.

2.2. Las nuevas formas de organización del trabajo y de la empresa

El Welfare no apareció sólo. Iba acompañado —aunque no exista una coetaneidad temporal en sentido estricto— de un nuevo modelo de producción: el llamado fordismo.

Es decir, una organización de la empresa centralizada y centralizante, de estructura piramidal. Y también, de un modelo de relaciones laborales claramente jerarquizado, en el que el trabajador se constituía como una especie de apéndice de la maquinaria, sometido en todo momento a las órdenes y poderes del empleador (la continuación de la execrable metáfora del «*gorila amaestrado*» del ingeniero Taylor).

Es cierto que el fordismo no constituyó un modelo único de organización —ni tan siquiera hegemónico en la realidad productiva global—. Pero el hecho cierto es que el Derecho del Trabajo lo tomó como paradigma y sobre él construyó otra de sus grandes bases dogmáticas. La regulación de las relaciones laborales de la gran empresa fordista se constituyó en paradigma, aplicable tanto al comercio de la esquina como a los empleados públicos.

Ocorre, empero, que ese modelo hace años que ha pasado a la historia con carácter general, aunque por supuesto siguen existiendo realidades productivas que obedecen a dicho patrón. Es más: podemos constatar cómo ha aparecido con fuerza en sectores que antes le eran ajenos —así, por ejemplo, en la restauración rápida.

Hemos entrado en la llamada era de la «flexibilidad». Y es ésta una noción poliédrica, que se caracteriza por varios trazos constitutivos. En primer lugar, por una nueva forma de organización de la empresa, que pasa a estructurarse en red, abandonando el antiguo modelo centralizante. En segundo lugar, por una nueva forma de organización de la producción, de tal manera que ésta se organiza sobre la previa demanda y ya no es lineal y constante. En tercer lugar, por una nueva forma de organización del trabajo, que comporta el fin del modelo lineal y cerrado de relaciones laborales, para pasar a otro dinámico, en cambio constante y continuas mutaciones. Y en cuarto y último lugar, por unos nuevos medios de producción, por el evidente impacto que en la producción y las formas y maneras de trabajar —también en la mentalidad social— están teniendo las nuevas tecnologías.

Pues bien, no creemos pecar de agoreros si afirmamos que el Derecho del Trabajo no ha sabido ponerse al día ante el nuevo paradigma.

Así, las nuevas formas de organización de la empresa jamás han sido abordadas por nuestra disciplina en forma integral. Al contrario, la descentralización productiva ha sido siempre tratada a partir de instituciones iuslaboristas —las contratas y subcontratas, la sucesión de empresas y la cesión ilegal de trabajadores— surgidas legalmente muchos decenios antes, pensadas para la realidad fordista y adaptadas al cambio jurisprudencialmente —y con algunas modificaciones mínimas de la Ley—. Y ello ha comportado evidentes disincronías —y pérdidas de tutelas—. Pero es más: tampoco la negociación colectiva ha sabido regular omnicomprendivamente esa nueva realidad. Sin duda que el marco legal ha sido un óbice para ello, al menos y en parte hasta la aprobación de la reciente reforma de la negociación colectiva, que promociona los convenios colectivos de grupo de empresa y de realidades productivas homogéneas. Pero no es menos cierto que en los convenios colectivos no es apreciable una tensión de regulación global del nuevo fenómeno. Probablemente —aunque con ello nos metamos en campo ajeno— porque mientras que la realidad «empresa» se disgrega, el sindicato deviene cada vez más centralizado. Y no está de más recordar que es el sindicato quién se debe adaptar a la realidad de aquélla, y no a la inversa. Baste recordar los argumentos de la fracción, al fin mayoritaria, de la CNT en el Congreso de Sants y el consiguiente salto del sindicato de oficios al de industria.

Tampoco el Derecho del Trabajo ha sabido adaptarse a los cambios en las formas de organización de la producción. La regulación del tiempo de trabajo tiende a ser homogénea y constante. Y ello aboca en muchas ocasiones al uso y abuso de contratación temporal o a la utilización de mecanismos contractuales atípicos —como empresas multiservicios, descentralización en autónomos, etc.—. La flexibilidad en el tiempo de trabajo deviene, así, una buena prueba de las dificultades de metabolización por el sindicato del nuevo paradigma productivo, y un ejemplo de la reticente posición empresarial de no adaptación de sus poderes contractuales, en los términos que luego se referirán.

Asimismo, no hemos sido capaces de articular un discurso tutitivo alternativo en relación al cambio del sistema de organización del trabajo, dotando al contrato de mecanismos de flexibilidad garantistas. La ley ha venido imponiendo un modelo productivista, como antes afirmábamos, obviando la compensación de tutelas entre las partes. Y la negociación colectiva —por el mismo fenómeno de no metabolización sindical y de no adecuación del poder en la empresa, al que antes se hacía referencia— tampoco ha sabido estar, con carácter general, a la altura del envite.

Y, finalmente, también tendremos que constatar que el impacto de los nuevos instrumentos de producción no ha tenido una adaptación normativa significativa (de hecho, la Ley sigue ignorando el cambio de los instrumentos productivos y la negociación colectiva también es renuente a meterse en la labor).

La flexibilidad —como nuevo modelo de organización de la empresa, la producción y el trabajo— no tiene porqué ser algo negativo. Se trata, a la postre, de una nueva forma de organización (si se prefiere, de explotación) y, como tal, no resulta ni mejor, ni peor que sus precedentes.

Sin embargo, resulta evidente que los mecanismos de compensación de la igualdad en el contrato siguen pensados en clave preflexibilidad. Y que los cambios que se han efectuado en las sucesivas reformas —las más recientes son un claro ejemplo de ello— no se han situado tanto en la adaptación a lo nuevo de nuevas tutelas, sino en una perspectiva claramente economicista, lo que ha generado una evidente descompensación en los poderes contractuales entre las partes, potenciando el ámbito decisorio de la voluntad unilateral del empleador.

De esta manera, se ha obviado algo del todo necesario en el nuevo paradigma: la flexibilidad bidireccional. Es decir, que la disposición unilateral sobre el contenido de la prestación laboral y, en especial, del tiempo de trabajo, no tiene por qué ser

exclusiva del empleador; también el trabajador debe tener esa posibilidad. Nuestra Ley establece la figura de la distribución irregular de la jornada por motivos productivos —y, aunque lo somete al acuerdo en sede de convenio o pacto de empresa, no está de más recordar que el reciente RDL 7/2011 ha venido a regular unos mínimos forzosos alternativos—, sin embargo prácticamente nada dice de la disponibilidad horaria de la persona asalariada por causas personales, familiares o sociales, más allá de la genérica, huera e indeterminada referencia del actual art. 34.8 ET, tras la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres. Y a reflexiones similares cabría llegar respecto a otras instituciones nucleares de la flexibilidad como la modificación sustancial de las condiciones de trabajo o la movilidad funcional.

Pero es más: ocurre —en referencia a las afirmaciones anteriores sobre la materia— que las formas de distribución del poder en la empresa no han mutado, mientras que sí lo ha hecho el modelo de organización de trabajo, con una nueva capacidad decisoria de los trabajadores. En muchos casos —no siempre— la persona asalariada ya no es el apéndice de la máquina: toma decisiones —a menudo trascendentes— en el desarrollo del proceso productivo y de prestación de servicios.

Pues bien, es evidente que un cambio en la organización del trabajo —con delegación de funciones a los trabajadores— no se adecua a una estructura de poder quasi-militar, altamente jerarquizada, pensada para un modelo productivo en el que los asalariados eran «no-personas», sino simples instrumentos. Y es evidente que esa falta de adaptación del ejercicio de las capacidades de organización del trabajo a la nueva realidad determina un incremento significativo de la autonomía decisoria del empleador. El nuevo reparto de competencias exige también un sistema de organización del trabajo más horizontal o democrático. Por poner un nuevo ejemplo: ¿por qué razón el trabajador no puede utilizar los sistemas informáticos por motivos extralaborales durante la jornada laboral y en el lugar de trabajo, siempre que con ello no esté afectando negativamente a la producción?

Sin embargo, los arts. 5.a) y 20 ET, reguladores de los deberes de los trabajadores y de los poderes de dirección del empleador, han permanecido inmutables en los más de treinta años transcurridos desde su primer redactado. Y si acudimos a la negociación colectiva podremos comprobar cómo una buena parte de los convenios regulan la capacidad de dirección del empleador en términos similares —cuando no, idénticos— a los de las ordenanzas laborales. Y tampoco es apreciable que, en términos generales, la jurisprudencia avance hacia un modelo de poder en la empresa más horizontal. Es ésa otra de las grandes asignaturas pendientes de nuestra disciplina. Y otra de las causas que explican su crisis.

Y a todo ello cabe añadir que si algo caracteriza el actual panorama es tanto la inexistencia de un paradigma hegemónico sobre el que construir el modelo general de relaciones laborales, como el continuo cambio en el contenido de la prestación laboral. Por ello, la Ley difícilmente puede regular en forma omnicompreensiva la nueva realidad; porque, como norma, es general, universal e indefinida. La fuente del Derecho del Trabajo que debería regular en forma privilegiada el cambio en la organización de la empresa, de la producción y del trabajo, así como la progresiva adecuación del poder de la empresa a la nueva realidad, es la negociación colectiva. Sin embargo, deberá destacarse cómo, en general y salvo algunas excepciones, los convenios colectivos han sido renuentes a jugar ese papel (probablemente porque, de un lado, los trabajadores son renuentes a la flexibilidad —en tanto que les ha venido impuesta por el legislador por motivos productivistas y sin compensación de derechos— y, por otro, los empleadores se niegan a delegar sus poderes en la empresa). Y esa inercia ha supuesto, en principio, el incremento de la autonomía decisoria del empleador. O, en otros muchos supuestos, la potenciación de pactos de empresa. Pactos o acuerdos de empresa que son una realidad del todo desconocida para el iuslaboralismo —no se publican y se quedan en las cuatro paredes del centro de trabajo—. A lo que cabe añadir las dificultades prácticas que aparecen para su integración en el sistema por una equívoca, compleja y contradictoria jurisprudencia, que tampoco ha hecho los deberes en la conformación de una teoría general de la negociación colectiva mínimamente adecuada a la nueva realidad.

2.3. Los cambios en el colectivo asalariado y el derecho a la igualdad

Pero no sólo han cambiado las formas de producir y el contenido de la prestación laboral. También ha mutado la propia orografía del colectivo asalariado. El anterior prototipo de trabajador (hombre, *blue collar*, formación básica, que inicia su carrera como aprendiz y la finaliza como especialista, ajeno a los roles familiares, etc.) se ha disgregado hoy en una multiplicidad de tipos de personas trabajadoras (mujeres, profesionales, jóvenes con una elevada formación, extranjeros, autónomos dependientes...).

Sin embargo, el Derecho del Trabajo construyó su paradigma originario sobre aquella otra realidad, ya histórica, conformando de esta manera una noción de interés colectivo erigida sobre los valores sociales del mismo. Ciertamente, la realidad de la orografía asalariada ha sido siempre diversa. Pero ocurre que ahora es mucho más diversa. El iuslaboralismo, empero, sigue siendo incapaz de determinar el mínimo común denominador de esas diversidades, privilegiando aún los intereses del tipo tradicional. Por poner algunos ejemplos de dicha inadecuación: la escasa sen-

sibilidad de la negociación colectiva en relación con la distribución del tiempo de trabajo por razones familiares; o la práctica inexistencia de cláusulas convencionales que recojan las peculiaridades sociales o religiosas de las personas extranjeras; o la generalización de las dobles escalas y otras prácticas contractuales duales, así como la tendencia a permitir la contratación temporal en los parámetros legales máximos —lo que castiga a las generaciones más jóvenes.

Los años de crecimiento económico no han servido para limar las desigualdades. Bien al contrario, los tratamientos diferenciados se han incrementado a lo largo de ese período. La razón es conocida: el sometimiento de la Ley y de la negociación colectiva a la búsqueda de empleo. La moderación salarial se convirtió en una especie de desiderátum necesario a dicho fin, lo que acabó castigando a la postre a los colectivos con menos capacidad de presión (mujeres, jóvenes, extranjeros...).

En esa brecha, el neoliberalismo iuslaboralista ha hallado un filón argumental: la famosa disgregación del mercado de trabajo (sobre la que se están construyendo las políticas de empleo de la Unión Europea y su parcial noción de flexiguridad). Y habrá que convenir que la disgregación es cierta, como la práctica pone en evidencia. Otra cosa, muy distinta, es que la solución pase por reducir las tutelas de los colectivos privilegiados, tal y como proponen nuestros adversarios ideológicos.

De nuevo, la visión economicista *tout court* se ha acabado imponiendo a los valores de la civilidad democrática que caracterizan al Derecho del Trabajo.

Ese déficit de igualdad ha lastrado gravemente nuestra disciplina. Porque cabrá recordar que la misma limita la libertad contractual individual en aras al avance hacia la igualdad substantiva entre los ciudadanos, a través de los mecanismos colectivos que suponen el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva. Ese es nuestro hecho diferenciador: la razón de nuestra independencia histórica respecto del Derecho Civil. Por eso también seguimos estando en el ojo del huracán panfletario neoliberal: porque negamos la total libertad contractualista en aras a valores sociales superiores que caracteriza su dogmática.

Pero, en todo caso, no habrá que buscar a nuestra crisis en este punto únicamente culpables externos. También nosotros, los iuslaboralistas, tenemos responsabilidades. No hemos sabido superar el concepto de igualdad de tabla rasa del que partíamos, a fin y efecto de configurar una doctrina sólida sobre las reglas aplicativas a los principios de igualdad y no discriminación adaptadas a la nueva realidad social. No hemos sabido, o podido, construir reglas claras compensatorias sobre el trato

desigual de los desiguales —la no discriminación—, ni sobre el canon necesariamente aplicable en el juicio inicial de similitud en la aplicación del principio de igualdad.

3. ¿QUÉ HACER?

El Derecho del Trabajo de la crisis parece tener un itinerario claramente marcado en las propuestas neoliberales: la reducción de las tutelas históricas de los trabajadores y las clases menesterosas y la devolución de poderes y de rentas a los opulentos; la limitación —o la desaparición— de los instrumentos tradicionales que limitan el simple contractualismo individual; el neo-darwinismo social y la supresión de instrumentos de igualdad y fraternidad republicanos, en aras a la consagración absoluta de la libertad individual. Por tanto, la extirpación de nuestro ADN originario, reconvirtiendo nuestra disciplina —como antes se afirmaba— en una especie de apéndice civilista de composición de los conflictos en la empresa desde el punto de vista de la gestión de ésta.

Son esas políticas que vienen impuestas por organismos e instituciones que nadie ha votado. Y más allá de los intereses concretos de los iuslaboralistas, cabrá oponerse a ellas desde el punto de vista de la civilidad democrática. Porque hay que recordar que el concepto de democracia surgido en la antigua Grecia no consiste sólo en el simple ejercicio de la libertad individual. También se integran en el mismo los valores republicanos de igualdad y la pobre, por olvidada, fraternidad —es decir, la garantía de la sociedad como tal de que todos los ciudadanos tienen los medios necesarios para desarrollar todo su potencial como seres humanos, por tanto, el derecho a la felicidad de los padres constituyentes norteamericanos, recientemente redescubierto por la Constitución brasileña—. Por eso ya Aristóteles diferenciaba entre Democracia —el gobierno de los pobres hombres libres— y Oligarquía —el gobierno de los ricos hombres libres.

El futuro del Derecho del Trabajo —en relación con el itinerario marcado por el neoliberalismo— depende, por tanto, del de la civilidad democrática. Si ésta logra superar el modelo oligárquico al que tendemos, deberemos readecuar nuestras tutelas tradicionales al nuevo paradigma social y productivo a partir de nuestros trazos constitutivos. Porque, como nos hemos cansado de repetir, la crisis de nuestra disciplina es previa a la actual, económica.

Ocorre, sin embargo, que ese debate debería haberse producido en la época de las «vacas gordas», porque en los actuales momentos las urgencias históricas

—el desempleo y los recortes en prestaciones— son apremiantes y coartan el terreno propositivo. No se hizo así (probablemente porque el afán propietario acabó impregnando hasta el tuétano los valores sociales de las clases menesterosas, en lo que se denomina el «capitalismo popular») y, ciertamente, hoy resulta difícil repensar nuestra disciplina.

Pero habrá que aparcar la lógica jesuita de que en tiempos de turbación no hacer mudanzas. Porque, repetimos, lo que está en juego sobre el tablero es algo más que la crisis económica: es la pervivencia de los valores democráticos republicanos integrales.

Por eso ya no resultan posibles en los actuales momentos las políticas de paños calientes, de intentar, simplemente, suavizar y alagar la puesta en marcha de las políticas neoliberales.

La resistencia a ultranza que algunos pregonan está muy bien, pero omite un elemento del todo transcendental: que partimos de crisis estructural de las tutelas ciudadanas y sociales anteriores, por el cambio productivo y la denuncia de una parte del pacto social del Estado del Bienestar.

Y a todo ello cabe añadir que se corre riesgo de aparecer ante la ciudadanía como la fuerza conservadora, que se opone al cambio —como en parte, está ya ocurriendo—. No basta con la simple crítica: es imprescindible hacer propuestas alternativas.

Desde nuestro punto de vista, la superación de la crisis del Derecho del Trabajo en la crisis económica pasa necesariamente por la recuperación de nuestros valores originarios, es decir, la igualdad y la fraternidad. Una vuelta a los orígenes que es, a la postre, sobre lo que se ha sustentado la ofensiva actual del neoliberalismo.

Habrà, sin embargo, que ir repensando una nueva dogmática de la igualdad y la fraternidad. Y así, superar la dogmática del igualitarismo homogenista, que no diferencia entre colectivos discriminados, que trata igual todo tipo de esfuerzos personales y que es ajeno —en materia de coberturas contributivas— a las rentas y patrimonio de las personas.

Cabe avanzar, por tanto, en el camino iniciado en los años sesenta por el movimiento de derechos civiles, desarrollando la dogmática propia del principio fundamental de igualdad y no discriminación. Es ahí, precisamente ahí, donde radica el

elemento nuclear de civilidad que se ve afectado y cuestionado por las políticas neoliberales.

Así, por ejemplo, convirtiendo a la negociación colectiva —el contrapoder más significativo con que cuenta el sindicato— en un instrumento auténtico de igualdad. De esta manera cabrá empezar a olvidar determinadas prácticas muy extendidas de regulaciones duales sin causa, que afectan gravemente al derecho a la igualdad (dobles escalas, jubilaciones forzosas, ampliación de los períodos máximos de la contratación temporal, etc.). Y, a la vez, deberán potenciarse los mecanismos efectivos de no discriminación —respecto a los colectivos tradicionalmente segregados—, con integración en la negociación colectiva de políticas efectivas de distribución del tiempo de trabajo.

Pero, a la vez, habrá que recuperar el concepto de la cultura del esfuerzo personal, como mecanismo de superación personal a través del trabajo. No deja de llamar la atención que esa idea —patrimonio general de la izquierda— sea hoy bandera del discurso neoliberal —imbricado en el individualismo propietario—. La nueva cultura del trabajo alternativa a dicho discurso no puede tratar igual a quien se limita a cubrir el expediente que a aquel otro que se esfuerza día a día en mejorar personalmente. Lo que, obviamente, debe cohonestarse con la noción de esfuerzo colectivo, en aras a la mejora social —más, con los tiempos que corren— en lugar del simple lucro o medro personal que el neoliberalismo propone.

Y, por otra parte, tal vez ha llegado el momento de superar un concepto de cobertura de los estados de necesidad —la muestra más clara de la fraternidad republicana— básicamente contributiva y absolutamente disgregada. En efecto, si uno contempla hoy los actuales sistemas en esta materia podrá comprobar cómo hallamos múltiples prestaciones aisladas y sin conexión entre sí (la Seguridad Social en sus niveles contributivo y asistencial —con la particularidad del desempleo—, las prestaciones para personas discapacitadas, las derivadas de las situaciones de dependencia, políticas activas de empleo, rentas mínimas de inserción, asistencia social pública, etc.). Prestaciones que dependen de diferentes Administraciones públicas —tanto a nivel vertical como horizontal— y, lo que es más grave, sin prácticamente ninguna coordinación entre sí. Y a la vez, como antes se apuntaba, el mantenimiento de una contributividad a ultranza en el Sistema de Seguridad Social comporta evidentes disincronías graves (como, por ejemplo, el acceso universal a las prestaciones de desempleo contributivas, aunque se tengan rentas suficientes, o la errática política en materia de prestaciones por muerte y supervivencia, ajena a la nueva realidad familiar y social, o la posibilidad de que determinados autónomos

compaginen prestaciones con rentas societarias). Tal vez ha llegado el momento de superar la noción tradicional de Seguridad Social y empezar a pensar —partiendo de algunas propuestas interesantes como la Renta Básica de Ciudadanía, al menos en su versión menos dogmática— en una redistribución de los recursos públicos ante los estados de necesidad —que no es otra cosa que el desarrollo de la fraternidad republicana— en función de los efectivos estados de necesidad de los ciudadanos (lo que, obviamente, debe ir forzosamente acompañado de una nueva política fiscal más redistributiva).

Se trata, por tanto, de repensar la igualdad como valor constitucional necesario. Avanzar en un nuevo concepto que supere la simple noción de «tabla rasa» homogeneizante.

Pero se trata, también, de adaptar el Derecho del Trabajo a la nueva realidad productiva. Y ello igualmente en base a una integración de la regulación del nuevo paradigma de las relaciones laborales a ese nuevo concepto de igualdad. La renovación del pacto social en materia laboral debe partir, desde nuestro punto de vista, de un nuevo modelo de distribución del poder en la empresa. Por tanto, de dotar al sindicato y a los trabajadores de mayor capacidad decisoria desde dentro sobre qué se produce y cómo se produce, superando la actual noción propietarista. Desde ese punto de vista, el iuslaboralismo debe abordar con nuevos instrumentos los procesos de descentralización productiva, en base a los mentados parámetros de control interno. Quizás ha llegado el momento de abogar por una Ley específica que regule ese fenómeno.

Pero se trata también de un nuevo modelo de relaciones laborales, más democrático y horizontal. De tal manera que la flexibilidad deje de ser en la práctica meramente unidireccional para pasar a ser bidireccional. En base a esas premisas, los trabajadores aceptarán y metabolizarán la flexibilidad como nuevo modelo productivo natural. Abogamos, por tanto, por unas reglas del juego en la organización del trabajo y dentro de la empresa. Ahora que tanto se habla de productividad, quizás cabrá recordar que ésta es la mejor forma de incrementarla, en lugar de la actual tendencia a redistribuir negativamente rentas y poderes.

Y, por último, parece necesario superar los clichés reduccionistas de las viejas aspiraciones emancipatorias abandonadas con el pacto social welfariano. Por tanto, superar la noción propietarista de la producción y socializarla, tanto dentro de la empresa —en los términos expuestos—, como desde el punto de vista de la sociedad civil. Y, en ese marco, la necesidad de articular mecanismos de control internacional

que diferencien entre el trabajo y la paraesclavitud deviene del todo imprescindible. Ahí están —olvidados e inaplicados— los Tratados de la OIT, tan reivindicados por el recientemente fallecido maestro Oscar Ermida. No deja de ser significativo que existan múltiples organismos internacionales que controlan —con competencias sancionadoras— el libre comercio y la libre competencia, pero, en cambio, no exista nada similar desde el punto de vista de la libertad del trabajo. Y aunque se trate de políticas internacionales —por tanto, de compleja y ardua configuración y consenso— nada impide que la Ley dote a los jueces nacionales de capacidades de control sobre las condiciones de trabajo en el país receptor, en el caso de deslocalizaciones (pues, en definitiva, la producción previa en el anterior país ha comportado a éste ingentes dineros públicos).

Por tanto, el Derecho del Trabajo de la crisis desde una perspectiva emancipatoria, de civilidad democrática y alternativa al concepto hoy hegemónico debe pasar, desde nuestro punto de vista por los tres ejes anunciados: la recuperación de la igualdad como elemento central de la convivencia ciudadana en base a unos nuevos parámetros constitutivos de la misma, la instauración de un nuevo modelo de poder en la empresa más democrático con la instauración de una flexibilidad bidireccional y, finalmente, la recuperación de los viejos valores de la izquierda perdidos en el pacto social welfariano.

Como hemos afirmado con reiteración, ese envite no es algo que afecte únicamente a los iuslaboralistas. Se trata de determinar qué modelo de sociedad legamos: o la oligarquía o la democracia. Y, por supuesto, en estas reflexiones deben incidir tanto el sindicato como las izquierdas.

Tomás Sala

Reforma laboral, temporalidad y despido.
El debate sobre el contrato único
y propuestas para fomentar
el empleo de calidad



Hermita de San Estevan y vista de Tolosa en Guipúzcoa. J. P. Villamil. Litografía/ papel. España artística y monumental.

La tasa de temporalidad española, es excesiva y muy superior a la de los países de nuestro entorno. Una parte puede explicarse por diferencias en cuanto al régimen del despido, pero la más importante sólo resulta explicable por un elevado uso fraudulento de la contratación temporal y, lo más grave, por haberse instalado en el empresario español medio y en las Administraciones Públicas contratantes la «cultura de la temporalidad».

Ajuicio del autor, la lucha contra la temporalidad debería contemplar: el encarecimiento de los contratos temporales, el abaratamiento de los contratos indefinidos y el fomento de la contratación a tiempo parcial, estando demostrado estadísticamente que, en general, en aquellos países donde hay más temporalidad hay menos parcialidad y viceversa.

En definitiva, se defiende la existencia de un trabajador fijo, salvo excepciones justificadas, en el bien entendido de que el exceso de temporalidad solamente puede ser «útil» en sectores empresariales no globalizados ni globalizables, que pueden competir en costes, mientras que los sectores empresariales «punteros» necesitan de la fijeza para poder competir en calidad eficientemente, siendo otras medidas las que necesitan (como flexibilidad interna o formación profesional).

1. EL EXCESO DE TEMPORALIDAD EN LA CONTRATACIÓN: UN PROBLEMA ENDÉMICO CON EFECTOS PERVERSOS PARA TODOS

TODOS conocemos sobradamente las cifras. España posee la tasa de temporalidad en la contratación laboral más alta de los países que componen la Unión Europea, habiendo llegado en algún momento casi a triplicar la tasa media comunitaria (un 35 por 100 frente a un 12 por 100), rebajada sustancialmente en estos últimos años paradójicamente por la crisis económica. De estas cifras participan de una manera importante las Administraciones Públicas, de entre las que destaca la administración local.

Tan importante incidencia de la contratación temporal no deja de ser sorprendente si se tiene en cuenta que países comunitarios con una temporalidad inferior presentan, sin embargo, una regulación de los contratos temporales más permisiva que la nuestra.

Así, mientras que en España la contratación temporal exige, en principio, una justificación objetiva, en la medida en que, salvo en el caso del contrato de fomento de empleo de discapacitados, sólo es posible contratar temporalmente si se justifica una necesidad temporal en la empresa, en Gran Bretaña, por ejemplo, la contratación temporal no requiere causa alguna y la elección de la modalidad contractual (por tiempo indefinido o temporal) se deja enteramente a la voluntad de las partes. Y, paradójicamente, la tasa de temporalidad es mayor en España que en Gran Bretaña.

En mi opinión, sin embargo, la alta tasa de temporalidad española respecto de la media comunitaria y de la de otros países de nuestro entorno, debe ser, en cierto modo, relativizada. O, mejor, debe ser relativizada la alta tasa aparente de estabilidad o fijeza en la contratación laboral de algunos países y, por ello, también, la tasa media comunitaria. Y ello porque, en algunos países europeos, dentro del alto porcentaje de contratos no temporales o de duración indefinida se computan trabajadores que, no obstante, carecen de estabilidad en el empleo.

Desde esta perspectiva, con toda seguridad un cierto porcentaje de contratos no temporales carecen de estabilidad, en cuanto que gozan de menor protección frente al despido improcedente que nuestros contratos temporales. Por consiguiente, una adecuada comparación entre la situación española y la de otros países comunitarios requiere analizar no solamente la regulación respectiva de la contratación temporal, sino también el régimen del despido en unos y otros.

Pero, así y todo, ello no obsta para que, en términos objetivos, la tasa de temporalidad española sea excesiva y muy superior a la de los países de nuestro entorno. Una parte de la temporalidad podrá, ciertamente, explicarse por las apuntadas diferencias en cuanto al régimen del despido, pero la parte más importante, seguramente, sólo resulta explicable por un elevado uso fraudulento de la contratación temporal (principalmente, por la celebración de contratos temporales pese a la inexistencia de una obra o servicio determinado o de una eventualidad que justifique el carácter temporal de dichos contratos) y, lo que es aún más grave, por haberse instalado en el empresario español medio y también en las Administraciones Públicas contratantes la «cultura de la temporalidad».

Por otro lado, nadie duda seriamente, a estas alturas, de que una excesiva temporalidad en la contratación laboral resulta perniciosa para todos.

Para la Seguridad Social, por cuanto el incremento del gasto en las prestaciones por desempleo, derivado de la rotación de trabajadores temporales, presiona fuertemente sobre la financiación del sistema, amén de la escasa protección que proporciona dada la corta duración de los contratos.

Para los trabajadores individuales, cuya situación de inestabilidad laboral repercute indudablemente en su vida personal y familiar, imposibilitando una mínima planificación de la misma; y en su seguridad y salud, si atendemos a las altas tasas de siniestralidad que, según las estadísticas, acompañan a la temporalidad.

Para los sindicatos, en número de afiliados, ya que los trabajadores temporales se afilian poco; y en fuerza reivindicativa, ya que lo que es bueno para los trabajadores fijos puede no serlo para los trabajadores temporales.

Para las propias empresas, en fin, en términos de competitividad (piénsese en el «dumping social» existente entre empresas con personal fijo y altos costos sociales directos e indirectos, y empresas jóvenes o «recicladas» tras una oportuna desaparición y posterior reaparición, nutridas casi exclusivamente de trabajadores

temporales); en términos de costos de formación profesional (formación imposible o más costosa por causa de la rotación); en términos de consecución de un «espíritu de empresa» (en ocasiones necesario para poder competir en el mercado e imposible de alcanzar en el caso de trabajadores temporales); y, sobre todo, en términos macroeconómicos, por la paralela reducción de la demanda agregada de bienes y servicios que la temporalidad comporta, con la consiguiente «ralentización» de la economía y pérdida de beneficios empresariales.

2. LA CRISIS ECONÓMICA Y EL EXCESO DE TEMPORALIDAD EN LA CONTRATACIÓN LABORAL. UN FENÓMENO SOCIAL PROPICIADO POR LA LEY. BREVE HISTORIA DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL ESPAÑOLA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

El problema del exceso de temporalidad en la contratación laboral española no es exactamente hijo de la crisis económica, pero surgió en los años 80, mediante la política del Gobierno socialista de Felipe González, empujado por la grave situación de desempleo existente («lo importante no es que el gato sea blanco o negro sino que cace ratones»), arrastrándose tímidamente en los años boyantes económicamente de los Gobiernos populares de Aznar y siendo limitado más abiertamente en la primera etapa de política normativa laboral por el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, para más tarde ser contradicha esta política en el Real Decreto Ley 10/2011, de 26 de agosto («prefiero un trabajador temporal a un trabajador desempleado»).

2.1. La política de fomento de la contratación temporal de las Reformas Laborales de 1984 y 1994

La Reforma Laboral llevada a cabo por la Ley 32/1984 introducirá importantes novedades en la regulación de la contratación temporal. Su razón de ser será «la creación de empleo y en el necesario ajuste de la demanda a las características de la oferta de trabajo».

Por un lado, se crea la nueva figura de contrato temporal de «lanzamiento de nueva actividad». Por otro lado, se amplían las posibilidades de utilización del «contrato temporal de fomento del empleo», pudiendo ser concertado por cualquier trabajador desempleado y sin topes de contratación en función de la dimensión de la plantilla.

Todo ello supondrá la menor utilización de los contratos temporales causales en favor del contrato temporal de fomento del empleo.

Paralelamente, la utilización del contrato de trabajo a tiempo parcial será claramente marginal respecto de los contratos temporales, imponiéndose así desde esta época la que ha constituido la línea de tendencia en la contratación laboral española en los últimos años: la atención empresarial por la flexibilidad de entrada causante de la importante dualización de nuestro mercado de trabajo y, dentro de ella, la opción por la temporalidad frente a la parcialidad en la contratación y el olvido de la flexibilidad interna, referida a medidas tales como la movilidad funcional o la modificación de condiciones de trabajo.

Participando todavía de la filosofía empresarial de la época, que defendía la temporalidad en la contratación laboral como la «panacea» de la flexibilidad empresarial, en el año 1994 se procedió a una reforma de la contratación temporal que sirvió para potenciar la contratación temporal.

En efecto, si bien se hizo desaparecer la figura del contrato temporal de fomento del empleo, que no necesitaba causa temporal justificativa de la empresa para contratar temporalmente, se modificó simbólicamente el párrafo primero del Art. 15 del ET donde se decía que «el contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido. No obstante podrán celebrarse contratos de trabajo de duración determinada...», por otro donde se dice que «el contrato de trabajo podrá concertarse por tiempo indefinido o por una duración determinada. Podrán celebrarse contratos de duración de terminada en los siguientes supuestos...»

Por otra parte, la Ley permitirá que el convenio colectivo pueda modificar la duración máxima legal de los contratos eventuales «en atención al carácter estacional de la actividad en que dichas circunstancias puedan producirse», dispositivizando así la duración máxima legal que solamente sería aplicable en defecto de pacto colectivo.

No hay duda de que la idea de que se parte es la de que la contratación temporal incentiva el empleo.

2.2. La política normativa sobre la contratación temporal desde 1997 a 2006

El mes de abril de 1997 fue una fecha clave y determinante en el cambio de orientación de la contratación laboral española. En esta fecha se firmó entre los sin-

dicatos más representativos a nivel estatal (UGT y CCOO) y la patronal mayoritaria (CEOE-CEPYME) el Acuerdo Interconfederal sobre la Estabilidad en el Empleo donde, por primera vez, se produce la coincidencia de ambas partes en criticar los excesos de la contratación temporal y en establecer una estrategia combinada para combatirla.

Las medidas adoptadas desde entonces fueron, en una primera etapa, las siguientes:

1.^a) Por parte de la ley, se establecieron medidas de promoción de la contratación por tiempo indefinido por la vía de su abaratamiento.

Así, se creó la figura del «contrato de fomento de la contratación indefinida» para determinados colectivos de trabajadores con dificultades de acceso al empleo (inicialmente, para trabajadores entre 18 y 29 años, mayores de 45 años, desempleados de más de un año de duración y minusválidos) y para convertir a los trabajadores temporales en fijos, con un régimen indemnizatorio por despido objetivo improcedente más reducido que el general (33 días de salario por año con el tope de 24 mensualidades, frente al general de 45 días de salario por año de servicio con el tope de 42 mensualidades), aunque permaneciendo invariable formalmente —que no en la realidad de los hechos— para esta nueva modalidad de contrato la indemnización por despido disciplinario improcedente.

Paralelamente, se establecieron incentivos a favor de las empresas que contratasen indefinidamente a ciertos colectivos de trabajadores, incentivos consistentes, bien en bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, en porcentajes muy diversos, establecidos anualmente en los Programas de Fomento del Empleo, bien en subvenciones o exenciones fiscales para este tipo de contratación por parte del Estado o de las comunidades autónomas.

Asimismo, se adoptaron medidas de encarecimiento de los contratos temporales, a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, estableciendo tipos más elevados de cotización por desempleo para los trabajadores temporales directamente contratados por las empresas y aún más elevados para los trabajadores temporales contratados para ser cedidos por las empresas de trabajo temporal o para los trabajadores temporales a tiempo parcial.

2.^a) Por lo que se refiere a la negociación colectiva, proliferaron en diversos convenios colectivos de empresa (especialmente en Cataluña) unas determinadas

cláusulas *quid pro quo*, por las que las empresas se comprometían a convertir trabajadores temporales en fijos a cambio de una mayor flexibilidad salarial o en el tiempo de trabajo (reservándose frecuentemente una bolsa de horas de libre disposición horaria ajena al calendario laboral), cláusulas ciertamente de dudosa legalidad por distintas y complejas razones, si bien reconducibles todas ellas al carácter imperativo de las normas legales reguladoras de estas materias.

Se pactaron igualmente en los convenios colectivos indemnizaciones por fin de contrato, en los contratos temporales de larga duración, más allá de los ocho días legales e, incluso, límites numéricos a la contratación temporal, si bien sin pactar paralelamente el régimen sancionatorio aplicable en caso de incumplimiento empresarial. Esto último es importante, por cuanto no existe en nuestra jurisprudencia una doctrina aplicativa clara y segura que declare la nulidad de la cláusula de duración del contrato y su conversión en indefinido o, al menos, una indemnización de daños y perjuicios; lo que convierte muchas veces el compromiso empresarial establecido en el convenio colectivo en «papel mojado», al no poderse sancionar su incumplimiento.

Comoquiera que en el año 2001 la concertación social entre empresarios, sindicatos y Gobierno fracasó, este último efectuó su Reforma Laboral por Real Decreto-Ley más tarde convalidado.

La Reforma Laboral efectuada, que pretendía, según la propia Exposición de Motivos, fundamentalmente combatir «las aún excesivas tasas de temporalidad existentes», resultó claramente insuficiente para ello.

En cuanto a los contratos temporales, se desaprovechó la ocasión de revisar a fondo la regulación de las causas, especialmente la del contrato de obra o servicio determinados, realizándose reformas de detalle muy poco relevantes. Así, la limitación máxima convencional de los contratos eventuales pasó de trece meses y medio a doce meses.

La verdadera «estrella» de la Reforma Laboral fue, sin duda, la nueva regulación legal de los contratos a tiempo parcial. En ella, además de redefinir el trabajo a tiempo parcial suprimiendo el límite frontera entre el trabajo a tiempo parcial y el trabajo a tiempo completo, se modificó sustancialmente el régimen jurídico de las horas complementarias que, junto con la jornada ordinaria, podrían pactarse en un contrato a tiempo parcial, horas complementarias cuya característica fundamental es la de que el empresario puede disponer de ellas en cuanto a su realización con un preaviso

mínimo al trabajador, consiguiendo de esta manera que una parte importante de la jornada laboral esté a disposición del empresario, convirtiendo al contrato de trabajo a tiempo parcial en un verdadero «contrato a llamada».

Finalmente, la Reforma optó por reafirmar la figura del «contrato de fomento de la contratación indefinida», extendiéndolo a más colectivos de trabajadores.

Las Reformas Laborales de los años 2002, 2003 y 2004 no afectaron a la contratación temporal, más allá de la continuidad de la política de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social de los sucesivos Programas anuales de Fomento del Empleo.

2.3. La Reforma Laboral de 2006

Uno de los objetivos pretendidos por la Reforma Laboral realizada por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre fue el fomento del empleo indefinido frente al exceso de trabajo temporal. En este sentido, las medidas de fomento de la contratación indefinida fueron básicamente cuatro: un nuevo Programa de Fomento del Empleo, la modificación del régimen jurídico del contrato de fomento de la contratación indefinida, la reducción de ciertas cotizaciones empresariales en los contratos por tiempo indefinido y la limitación del encadenamiento de contratos temporales. Así:

1.º) El nuevo Programa de Fomento del Empleo comprendía:

- La concesión de bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social exclusivamente a los contratos indefinidos iniciales y no, como hasta entonces, a los contratos temporales, en orden a evitar la práctica empresarial generalizada de beneficiarse primero de la contratación temporal y luego de la conversión en indefinido bonificada. Ello no obstante, con la pretensión de drenar la bolsa de temporalidad existente y de reducir drásticamente la tasa de temporalidad, se acordó un «Plan extraordinario de choque» hasta el 31 de diciembre del 2006 durante el que se bonificaron, incluso con mejoras adicionales, la conversión en indefinidos de los contratos temporales suscritos con anterioridad al 1 de junio del 2006.
- La ampliación con carácter general de la duración de las bonificaciones de dos a cuatro años, con la finalidad de estimular el mantenimiento en el empleo durante más tiempo, sustituyendo además los porcentajes de bonificación

en las cuotas (que beneficiaban más a los trabajadores de altos salarios y perjudicaban a los menos cualificados y de salarios más bajos, que son los tienen mayores tasas de desempleo) por módulos fijos de ayuda, diferentes para los distintos colectivos de trabajadores.

- La extensión del régimen de bonificaciones a los jóvenes, con independencia de su sexo, a los desempleados entre 16 y 30 años y a las mujeres que se reincorporasen al trabajo tras cinco o más años de inactividad, siempre que acreditaran haber trabajado, antes de su retirada del mercado de trabajo, un mínimo de tres años con alta a la Seguridad Social.
- La extensión de las bonificaciones a las personas que se incorporasen con carácter indefinido como socios trabajadores o de trabajo a las cooperativas o sociedades laborales.
- Y la simplificación, reagrupación y resistematización de los colectivos de trabajadores bonificados, suprimiendo algunos de ellos y permitiendo una lectura más sencilla del cuadro general de bonificaciones.

2.º) Se decidió extender el uso de los contratos de fomento de la contratación indefinida para las conversiones de contratos temporales en indefinidos de aquellos contratos temporales celebrados antes del 31 de diciembre del 2007.

3.º) En cuanto a las reducciones de las cotizaciones sociales empresariales de los contratos indefinidos, se procedió a reducir la cotización al FOGASA a la mitad desde el 1 de julio del 2006.

En cuanto al desempleo, por una parte, se redujeron las cotizaciones empresariales por desempleo de los contratos indefinidos, justificándose esta medida en el hecho de que los trabajadores temporales tienen más probabilidades de devengar prestaciones por desempleo que los trabajadores fijos contratados por tiempo indefinido y, por otra parte, se equipararon las cotizaciones empresariales por desempleo de los contratos temporales directos y de los contratos temporales celebrados por las empresas de trabajo temporal.

Esta reducción de las cotizaciones primaría a las empresas con plantillas estables, lo que constituyó una novedad en las políticas de empleo que se venían desarrollando hasta ese momento, que solo incentivaban a las nuevas contrataciones.

4.º) Finalmente, por lo que se refiere a la contratación temporal, en línea con la potenciación de la contratación indefinida, con una cierta dosis de ambigüedad, la Ley estableció la prohibición del encadenamiento de contratos temporales (de obra o servicio determinado, o eventuales) legales de un mismo trabajador con la misma empresa, con o sin solución de continuidad, para «el mismo puesto de trabajo», por más de 24 meses en un periodo de 30 meses, sea directamente o a través de ETT.

2.4. La Reforma Laboral de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre

De una parte, la Ley 35/2010 procedió a encarecer la contratación temporal a través de cuatro medidas:

1.ª) En cuanto a las causas de la temporalidad, se estableció un límite temporal a la contratación temporal por obra o servicio determinado, antes inexistente. Ello no obstante, se respetaron los contratos de obra o servicio determinados de mayor duración previstos en la negociación colectiva estatal y, para el futuro, solamente se podría negociar en el convenio colectivo estatal del sector de la construcción el «contrato del fijo de obra».

2.ª) En relación con el encadenamiento de contratos temporales, se aclararon algunas dudas interpretativas que planteaba la norma reguladora, refiriendo los contratos encadenados a diferentes puestos de trabajo de la misma empresa o grupo de empresas y afectando a la sucesión de las contratas y subcontratas y, en general, a los supuestos de sucesión o subrogación empresarial, tanto legal como convencional.

3.ª) Se estableció la obligación formal del empresario, para el caso de que el trabajador se convirtiera en fijo por sobrepasar el plazo límite de los contratos de obra o servicio determinados o del encadenamiento de contratos temporales, de facilitarle por escrito un documento justificativo de la nueva condición de trabajador fijo, aspecto éste ciertamente importante.

4.ª) Con la finalidad de acercar el contrato temporal en materia indemnizatoria al contrato indefinido, aumentó la indemnización por fin de los contratos de trabajo eventual y de obra o servicio determinado de ocho días de salario por año de servicio a doce días, si bien transitoriamente se estableció un aumento gradual conforme a un calendario que finalizaría en enero de 2015.

De otra parte, la Ley abarató o facilitó el contrato indefinido de varias maneras:

1.^a) Suprimió en el despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción la referencia a «la amortización de puestos de trabajo».

2.^a) Modificó la definición legal de las «causas económicas, técnicas, organizativas y productivas» justificativas de un despido colectivo y de un despido individual/plural, conceptos legales que, si bien siguen siendo ambiguos, se ha hecho un meritorio esfuerzo de aclarar ciertas cosas. Así: a) Aclara que las cuatro causas son distintas y que basta con una de ellas para justificar un despido. b) Aclara también que la justificación del despido exige dos acreditaciones a la empresa: la de la existencia de causa y la de la existencia de una «mínima razonabilidad» entre las medidas extintivas solicitadas o realizadas y la causa. c) Respecto de la causa económica, aclara que se refiere a «los resultados de la empresa», de los que debe «desprenderse una situación económica negativa».

3.^a) Los despidos objetivos por incumplimiento de los requisitos formales se consideran ahora improcedentes (como sucede con el despido disciplinario) y no nulos (como sucedía hasta ahora), si bien se establece que la no concesión del preaviso o el error excusable en el cálculo de la indemnización no determinará la improcedencia del despido, sin perjuicio del pago de los salarios de tramitación correspondientes a dicho período o de la indemnización en la cuantía correcta.

2.5. El Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto

En flagrante contradicción con las políticas anteriores, justificándose en que «en la actual coyuntura la regla (de la prohibición del encadenamiento de contratos temporales, introducida en 2006 y mejorada en 2010), lejos de fomentar la contratación indefinida, puede estar produciendo efectos indeseados de no renovación de contratos temporales y afectando negativamente al mantenimiento del empleo», se procederá a la suspensión temporal de la aplicación de la misma hasta el 30 de agosto de 2013.

3. SOLUCIONES Y PROPUESTAS PARA CONSEGUIR UN EMPLEO DE CALIDAD

¿Qué efectos han producido todas estas medidas adoptadas en los últimos años sobre la contratación temporal? Lo cierto es que estas medidas han contribuido,

puntualmente, a aumentar la contratación indefinida, pero sin que la tasa de temporalidad baje sustancialmente. Con lo que el problema de la excesiva temporalidad permanece en esencia donde estaba.

3.1. El denominado «contrato único»

La propuesta de un contrato indefinido único pretende establecer una indemnización por despido, procedente o improcedente, individual o colectivo, en función de la antigüedad en la empresa del trabajador, partiendo de una cantidad determinada, ciertamente baja y llegando hasta una cantidad que se situaría entre los 20 días salario/año y los 45 días, suprimiéndose así todo tipo de control, administrativo o judicial, con la única excepción del control judicial de los despidos nulos por vulneración de los derechos fundamentales y de los despidos disciplinarios sin indemnización.

Esta fórmula pretendería, de un lado suprimir la actual batería de contratos indefinidos y temporales existente y, de otro, acabar con los trabajadores temporales, pasando todos a ser trabajadores fijos con contrato indefinido.

A mi juicio, este tipo contractual plantea críticas en dos frentes distintos: en el plano jurídico y en el plano fáctico.

Desde la perspectiva jurídica, al suprimir la causalidad de la extinción contractual y, con ella, el consiguiente control judicial, salvo en los casos excepcionales señalados, podría considerarse atentatorio del Convenio 158 de la OIT, de la Carta Social Europea y la Directiva Comunitaria sobre despidos colectivos, que exigen la justificación del despido, así como el Art. 35. 1 de la Constitución que, interpretado por el Tribunal Constitucional, prohíbe el despido libre.

Desde la perspectiva fáctica, no se conseguiría el efecto supuestamente pretendido de acabar con la temporalidad en la contratación pues, aunque formalmente devendrían todos fijos con el nuevo contrato indefinido único, de hecho la empresa podría despedirlos, y probablemente así lo haría salvo en el caso de existir un interés individualizado en un determinado trabajador, al llegar al último tramo de la escala progresiva de indemnizaciones que fuera asumible para la empresa, con lo que, paradójicamente, pretendiendo convertir a todos los trabajadores en fijos, se habría convertido a todos los trabajadores en temporales.

3.2. Los tres frentes de lucha contra la excesiva temporalidad en la contratación

A mi juicio, la «lucha contra la temporalidad excesiva o patológica» debería discurrir por los siguientes cauces: a) primero, el del encarecimiento de los contratos temporales, b) segundo, el del abaratamiento de los contratos indefinidos y c) tercero, el del fomento de la contratación alternativa, esto es, de la contratación a tiempo parcial, estando demostrado estadísticamente que, en general, en aquellos países donde hay más temporalidad hay menos parcialidad y viceversa.

3.3. El encarecimiento de los contratos temporales

En orden al encarecimiento de los contratos temporales, la principal medida que seguramente habría que tomar es la de redefinir los conceptos legales del contrato eventual (para hacer más de lo mismo que hace la empresa) y del contrato de obra o servicio determinado (para hacer otra cosa que no hace normalmente la empresa), impidiéndose de esta manera la concertación de contratos de obra o servicio determinado coincidentes con la duración de las contrataciones o subcontratas mercantiles de obras o servicios, si bien en su caso sea posible pensar en dispositivizar esta medida cara a la negociación colectiva.

Otra medida a adoptar debería ser la de regular el régimen jurídico de los contratos fijos y periódicos discontinuos, aclarando si este contrato «nace o se hace», si se necesita o no de un ERE en caso de «no llamamiento» y cual deba ser el orden de llamamiento que seguir cuando el convenio colectivo no lo establece, dispositivizando y no deslegalizando la cuestión, como sucede ahora.

En cuanto al encadenamiento de los contratos temporales de un mismo trabajador, entiendo que, mientras se siga abandonando al convenio colectivo, deslegalizando esta cuestión, el encadenamiento de distintos trabajadores para un mismo puesto de trabajo, su utilidad es mínima.

Coyunturalmente, cabría pensar también en recrear el antiguo contrato de lanzamiento de actividad, como una fórmula idónea en la actual situación de crisis, en orden a fomentar la contratación de trabajadores.

3.4. El abaratamiento del contrato indefinido

A mi juicio, el tratamiento legal del abaratamiento del contrato indefinido efectuado en las últimas reformas, ha avanzado notablemente, aunque caben mejoras respecto del mismo.

En este sentido, parecen razonables la nueva definición legal de las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción justificativas de los despidos colectivos, individuales y plurales, parece razonable la reducción del plazo de preaviso del trabajador despedido, «ex Art. 51» y «ex Art. 52.c)» del ET, la consideración de improcedentes y no nulos de los despidos objetivos con incumplimiento de los requisitos formales o la atribución de competencia a la Jurisdicción Social para la impugnación judicial de las resoluciones administrativas de los ERE.

Ello no obstante, a mi juicio, hay todavía cosas por hacer en este orden, tales como la supresión de los contratos indefinidos ordinarios y la extensión total de los contratos de fomento de la contratación indefinida, respetando en todo caso a los trabajadores antiguos y evitando así el «efecto sustitución»; la supresión del recurso de alzada frente a las resoluciones administrativas de los ERE; la supresión de la autorización administrativa en los casos en que exista acuerdo entre la empresa y los representantes del personal en los periodos de consulta de los ERE; y, acaso, el blindaje, como derecho necesario absoluto, de la indemnización de veinte días por despido colectivo.

3.5. El fomento de la contratación a tiempo parcial

A mi juicio, la actual regulación del contrato a tiempo parcial resulta excesivamente compleja (de las horas complementarias, por ejemplo) y poco atractiva para los trabajadores, tanto del lado laboral como de la Seguridad Social y el desempleo, no existiendo un desarrollo convencional adecuado.

En este sentido, una fórmula que entiendo idónea para trabajadores y empresarios es la de la conversión de los contratos temporales en contratos a tiempo parcial en cómputo anual, haciendo un estudio de las horas trabajadas con contratos temporales y estableciendo una bolsa de horas de libre disposición del empresario. Esta fórmula, como ya vimos, viene realizándose hasta ahora a través de los convenios colectivos (las denominadas cláusulas *quid pro quo*: ver supra) pero sin una seguridad jurídica mínima acerca de su legalidad.

De otra parte, para dar igualmente seguridad jurídica, sería bueno regular de una vez por todas el régimen jurídico de los contratos fijos y periódicos de carácter discontinuo, aclarando, primero, si el contrato «nace o se hace»; segundo, si se necesita o no un ERE en caso de «no llamamiento» de los trabajadores; y, tercero, cual sea el orden de llamamiento a seguir cuando el convenio colectivo no lo establece, dispositivizando y no deslegalizando el tema, como sucede ahora.

3.6. El modelo de trabajador que se postula

En definitiva, el modelo de trabajador que aquí se defiende es el de un trabajador fijo, salvo excepciones justificadas, en el bien entendido de que el exceso de temporalidad solamente puede ser «útil» en sectores empresariales no globalizados ni globalizables, que pueden competir en costes, mientras que los sectores empresariales «punteros», ya globalizados o globalizables, que no pueden por ello competir en costes, necesitan de la fijeza para poder competir en calidad eficientemente, siendo otras medidas las que necesitan (flexibilidad interna o formación profesional, entre otras).

Todo ello, naturalmente, en el marco, de una formación continua suficientemente implantada en las empresas, de una mayor flexibilidad interna, de un sistema de colocación eficiente y de una negociación colectiva racionalizada e idónea.

Ramón Górriz

**La reforma de la negociación colectiva
y la acción sindical: retos de futuro**



La puerta de Carmona en Sevilla. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

La reforma de la negociación colectiva ha resultado un proceso de diálogo social truncado. CEOE ha renunciado a una reforma pactada, al imponerse en su seno una concepción de la crisis como una oportunidad para aumentar el poder empresarial y limitar el papel de los sindicatos. Las confederaciones sindicales presentaron propuestas para propiciar una reforma pactada que modernizara la negociación colectiva. El Gobierno ha legislado en una materia reservada al diálogo social bipartito, cediendo al chantaje de las organizaciones empresariales.

La negociación colectiva no puede concebirse sin la presencia del sindicato, ni éste puede entenderse sin la negociación colectiva para defender los derechos laborales, regular las condiciones de trabajo y avanzar en términos de democracia industrial.

CCOO tiene alternativas y va a seguir defendiéndolas. En la acción sindical está la respuesta.

EL día 5 de octubre de 2011 asistía a un homenaje a Pedro Patiño, militante obrero asesinado en Leganés por la represión de la dictadura franquista el 13 de septiembre de 1971, cuando distribuía propaganda de CCOO llamando a los trabajadores de la construcción a secundar la huelga convocada en Madrid por la defensa de un convenio colectivo que mejorase las condiciones de trabajo del sector.

En un momento del acto pensé, como muchos trabajadores y trabajadoras, que la negociación colectiva no había caído del cielo, que la negociación colectiva y muchos otros derechos de los trabajadores se habían arrancado a la dictadura con el sacrificio, la cárcel y la vida de personas como Pedro Patiño.

¡Qué falta de memoria!, ¡qué falta de conocimiento histórico de todos aquellos que con sus actos, con sus decretos y leyes intentan debilitar la negociación colectiva e incrementar el poder empresarial!

La negociación colectiva es un instrumento de democracia en la empresa, de regulación de derechos laborales y condiciones de trabajo, de participación de los trabajadores en el crecimiento y desarrollo económico y productivo de la empresa, de compromiso también con el futuro de la misma. No sólo tiene efectos en los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, sino que también determina una serie de efectos en el sistema económico, en tanto que es la pieza esencial por la que se reparte el excedente empresarial.

Entre sus funciones esenciales está la de fijar el valor del trabajo correspondiente a la actividad profesional, según la cualificación del trabajador o las características del puesto de trabajo, y la de llevar a cabo la ordenación del tiempo de trabajo mediante su distribución, lo que determina tanto el tiempo de actividad productiva como el tiempo de descanso (diario, semanal, anual) y los permisos para atender situaciones personales y familiares.

MARCO ECONÓMICO

En un contexto económico de incertidumbre internacional, con una tasa de desempleo superior al 20% golpeando especialmente a jóvenes, mujeres e inmigrantes; con agotamiento de prestaciones contributivas y asistenciales; con un fuerte endeudamiento de las familias y empresas, con el crédito bloqueado debido a la necesidad de capitalización del sistema financiero español; las posiciones empresariales (deteriorar o precarizar las condiciones de trabajo, debilitar la negociación colectiva, mayor incumplimiento de las normas laborales, aumentar las diferencias entre lo pactado y/o regulado y lo aplicado...) no han sido una apuesta por el diálogo y la concertación social.

Las políticas impulsadas desde el Gobierno saliente han resultado ineficaces para remontar la caída de la actividad económica y han debilitado los derechos laborales y sociales.

El marco económico y social, la gestión de la crisis y las medidas para superarla han generado en la sociedad un clima hostil que, originario de sectores políticos y económicos bien definidos, ha sido alimentado por las reformas impuestas por el Gobierno.

LA REFORMA DE LA NEGOCIACION COLECTIVA

El Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio, ha introducido importantes modificaciones en el marco regulador de la negociación colectiva, Título III (De la negociación colectiva y de los convenios colectivos) del ET.

En la Reforma Laboral de 1994 se había introducido la ampliación de las competencias de los convenios colectivos en materias que antes estaban reservadas a la regulación legal; el RD-Ley 10/2010 y la Ley 35/2010 habían ampliado las posibilidades de flexibilidad interna de las empresas, así como salarial, al favorecer las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo de las empresas que habían sido pactadas en convenios colectivos de ámbito superior, la reducción de la jornada laboral y el descuelgue salarial de las empresas en situación económica desfavorable.

Ahora, el Real Decreto-Ley 7/2011, aprobado por el Gobierno sin acuerdo con las confederaciones empresariales y sindicales, incide en los aspectos regresivos de la reforma realizada en 2010.

Modifica el art. 84 del Estatuto de los Trabajadores, relativo a la concurrencia de los convenios colectivos, fijando que, salvo que un acuerdo interprofesional o un convenio estatal o de comunidad autónoma establezca lo contrario, tendrá prevalencia aplicativa la regulación de un convenio de empresa o de grupo de empresas en importantes materias: cuantía del salario base y de los complementos salariales, abono o compensación de las horas extras y retribución específica del trabajo a turnos, horario y distribución del tiempo de trabajo —incluido el trabajo a turnos y la planificación de vacaciones—, la adaptación y el ámbito del sistema de clasificación profesional de los trabajadores y de los aspectos de las modalidades de contratación, así como las medidas para favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Por el contrario, suprime la posibilidad —existente hasta antes de esta reforma— de que los convenios sectoriales provinciales puedan modificar lo acordado en los convenios de ámbito superior (sectoriales autonómicos y estatales).

Se mantiene en el art. 83.2 la competencia de los acuerdos interprofesionales, firmados por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y de los acuerdos y convenios colectivos sectoriales estatales o autonómicos para fijar la estructura de la negociación colectiva, y las reglas que han de resolver los conflictos de concurrencia entre convenios de distinto ámbito. A través de las reglas de concurrencia se podrá determinar, en su caso, cuál es el convenio aplicable, ya sea en su totalidad o en determinadas materias, por lo que cabe que en estos acuerdos o convenios se modifique la prioridad aplicativa que el RD-Ley ha dado al convenio de empresa.

Con el fin de agilizar la negociación de los convenios colectivos y establecer normas claras sobre la vigencia de los mismos, se establece en el Real Decreto-Ley que se deben considerar como contenido mínimo de los convenios aspectos no considerados hasta ahora, como el plazo de denuncia o el plazo máximo para finalizar la negociación. También se establece como contenido mínimo de los convenios colectivos, la adhesión y el sometimiento a los procedimientos establecidos mediante acuerdo interprofesional, estatal o autonómico, de solución extrajudicial de conflictos, para solventar las discrepancias existentes después de finalizado el plazo máximo de negociación de un convenio colectivo sin haber alcanzado acuerdo, siempre que estos acuerdos interprofesionales no sean de aplicación directa. Otros artículos del RD-Ley tratan sobre la legitimidad para negociar, la ampliación de las competencias de las comisiones paritarias de los convenios colectivos y las medidas para contribuir a la flexibilidad interna de las empresas.

En lo que se refiere a la ultraactividad, no se pierde, pues se mantiene inalterable la vigencia del contenido del convenio colectivo ya vencido. El convenio

debe seguir siendo aplicado por las empresas hasta que no se llegue a un acuerdo de nuevo convenio o, en su caso, se dicte laudo arbitral. Si no hay acuerdo para la renovación de un convenio, el RD-Ley recoge la obligación de ir a los sistemas extrajudiciales de conflictos y someterse a un arbitraje, que será obligatorio salvo que los acuerdos interprofesionales sobre procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, que deben adecuarse a los requerimientos de la norma legal antes del 30 de junio de 2012, opten por mantener el carácter voluntario de los arbitrajes.

Las medidas de flexibilidad interna pasan a ser una materia de contenido mínimo que han de incorporar los convenios; todas aquellas que las partes acuerden, y en concreto, el porcentaje máximo y mínimo de distribución de jornada irregular (el 5% si no se pacta) así como procedimientos y periodos temporales y de referencia para la movilidad funcional. Se amplían las causas del descuelgue salarial admitiendo la disminución persistente de los ingresos, que coincide con lo que ya introdujo la Ley 35/2010 como causa de despido colectivo.

La legitimación sindical avanza de manera explícita con el reconocimiento de la prioridad de las secciones sindicales para la negociación en las empresas, si mayoritariamente así lo deciden y asumen la mayoría de los miembros del comité de empresa o entre los delegados de personal. Se refuerzan las competencias de las comisiones paritarias en el desarrollo del convenio, debiendo actuar obligatoriamente como paso previo a la solución de conflictos colectivos, ya sea ante organismo de solución extrajudicial de conflictos o en sede judicial, y además se podrá pactar que la Comisión Paritaria pueda intervenir en las discrepancias durante los periodos de consultas en las empresas en que no haya representación legal de los trabajadores. Las decisiones de las Comisiones Paritarias tendrán la misma eficacia jurídica que los convenios colectivos.

Como ha escrito Ricardo Escudero Rodríguez en su contribución al libro «La Reforma de la Negociación Colectiva» (Editorial Lex Nova), refiriéndose a la Ley 35/2010 y al RDL 7/2011: *A primera vista, una y otra norma parecen referirse a núcleos temáticos relativamente distintos, pero lo cierto es que, más allá de las particularidades de cada una de ellas, se encuentra una evidente trabazón entre las mismas, desde luego en lo que se refiere a la negociación colectiva.*

En efecto, tiene razón Ricardo Escudero cuando recoge la premonición de la Ley 35/2010 respecto al Real Decreto-Ley 7/2011 y la marcada línea de continuidad entre ellas.

Las modificaciones que estableció la Ley 35/2010 sobre el descuelgue salarial y sobre la obligada inclusión de los procedimientos para solventar discrepancias en la negociación de las modificaciones sustanciales y de los referidos descuelgues, intentan incidir sobre cuestiones que tienen que ver con la eficacia jurídica y personal de los convenios colectivos.

La reforma de la negociación colectiva llevada a cabo por la Ley 35/2010 y el RDL 7/2011 tienen un único fin: debilitar la negociación colectiva sectorial, trasladando al nivel de empresa las decisiones que determinan el nivel salarial y la ordenación del tiempo de trabajo, eliminando la eficacia vinculante que ha venido desempeñando hasta ahora la negociación sectorial.

La vía emprendida por el Gobierno ha sido la de ampliar el papel del acuerdo de empresa para que pueda modificar lo establecido en el convenio de ámbito superior. Esto se complementa con el reforzamiento del poder unilateral del empresario, al que se le legitima expresamente para dejar de aplicar los contenidos de los acuerdos o pactos colectivos, si no se alcanza acuerdo durante el periodo de consultas.

La negociación de los convenios atraviesa una situación delicada. El convenio queda desprovisto de sus contenidos a la vez que aumenta el poder del empresario para modificar sus condiciones de trabajo. Se pretende que las leyes y decretos intervengan, no con el objetivo de defensa del trabajador sino como un instrumento del que se sirva el empresario para modificar las condiciones de trabajo de manera unilateral.

Los convenios sectoriales se definen como normas rígidas que se adaptan mal a los objetivos de competitividad dictados por la empresa, por eso el Decreto de reforma de la negociación colectiva potencia el convenio de empresa.

Nunca se había planteado de forma tan directa como en las reformas llevadas a cabo por el Gobierno socialista de Zapatero durante 2010 y 2011, un retroceso tan profundo del conjunto de los derechos laborales, hasta el punto de subordinarlos a la decisión del empresario sobre la forma de administrar su negocio.

La justificación de estas reformas quiere basarse en mejorar la competitividad de las empresas, pero la modernización de las relaciones laborales nada tiene que ver con el debilitamiento de la negociación colectiva ni con la precarización de las condiciones laborales.

Si tenemos en cuenta la exposición de motivos que resalta el Real Decreto-Ley 7/2011 y las medidas que contiene, podemos ver que no se corresponden los unos con las otras, y que lo que sanciona no es sino la negación de la capacidad de articulación, al imponer la disposición en el ámbito de la empresa de los elementos centrales de la flexibilidad.

EL PROCESO DE NEGOCIACION

La CEOE rompió en el último momento el acuerdo para la reforma de la negociación colectiva.

Desdiciéndose de los avances logrados en el proceso de negociación, las organizaciones empresariales renunciaron al acuerdo que se había construido, siguiendo las orientaciones que emanan de la Unión Europea (gobernanza económica, pacto por el Euro, estabilidad presupuestaria y prioridad absoluta de reducción del déficit, planes de ajuste para el rescate financiero de la deuda soberana...) y que están provocando el empeoramiento drástico de las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras en la mayoría de los países europeos, la reducción de los derechos laborales y la protección social y el aumento del paro.

Todas estas orientaciones rezuman políticas conservadoras y ultraliberales cuyo objetivo es debilitar la negociación colectiva, reducir los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores. Los documentos de algunas organizaciones empresariales, como la confederación de empresarios madrileños, no se diferencian nada de las propuestas neoliberales y no hacen sino profundizar en la vía de incrementar el poder discrecional del empresario y debilitar el sindicalismo.

Desde hace varias décadas, el sindicalismo confederal viene reiterando la necesidad de modernizar la negociación colectiva, de compatibilizar la capacidad de las empresas de adaptarse a los cambios con los derechos de los trabajadores, de desjudicializar la negociación colectiva, de asentar en la negociación de los convenios a los auténticos sujetos legitimados, las organizaciones empresariales y los sindicatos representativos y más representativos, otorgando mayor papel a las Comisiones Paritarias y a los mecanismos extrajudiciales de mediación y arbitraje.

Sólo recordar las principales referencias de las diversas actuaciones que se han producido en los últimos 14 años en el marco del diálogo social bipartito o tripartito: el Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva en 1997, acuerdo de carácter

obligacional sobre estructura y articulación de la negociación colectiva, suscrito en 1997 por CCOO, UGT y las confederaciones empresariales CEOE y CEPYME; Propuesta sindical unitaria de octubre de 2000 para la reforma de la negociación colectiva y la renegociación del AINC de 1997, que se inició en 2001 de forma tripartita, es decir, con la participación de la Administración, y se cerró sin acuerdo, derivando posteriormente a la negociación bipartita de un acuerdo interconfederal en materia de criterios para la negociación colectiva (ANC 2002); Declaración del Diálogo Social 2004; Declaración para el Diálogo Social 2008, AENC 2010-2012.

Los últimos acuerdos donde las organizaciones empresariales y los sindicatos habían comprometido la reforma de la negociación colectiva son el Acuerdo por el Empleo y la Negociación Colectiva, en febrero de 2010, y el Acuerdo Social y Económico (ASE) de 2 de febrero de 2011.

En el ASE se acordaban los criterios básicos que debía recoger el Acuerdo de Reforma de la Negociación Colectiva (mejorar la estructura y vertebración de los convenios, la legitimación empresarial y sindical, la flexibilidad interna, la innovación y adaptación de los contenidos, la gestión de los convenios, el papel de los sindicatos en las pymes, los derechos de participación sindical en la organización del trabajo).

La CEOE puso su cohesión interna y la vuelta al pasado más reciente por delante del interés general, con sus reivindicaciones de siempre sobre la flexibilidad interna, el descuelgue, las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, sobre las comisiones paritarias y los sistemas de solución extrajudicial, la vigencia de los convenios y la legitimación de los sujetos negociadores. Sus propuestas estuvieron dirigidas a incrementar el poder empresarial o, lo que es lo mismo, a tomar las decisiones unilaterales que urja el empresario, con tal de impedir la negociación colectiva, devaluar los salarios y el papel de los convenios y evitar el papel de los sindicatos para garantizar las condiciones salariales y los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

El Gobierno aprobó en Consejo de Ministros el decreto de reforma de la negociación colectiva, que posteriormente convalidó el Parlamento, en el que se asumen las principales demandas de las organizaciones empresariales, e inició la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley que ha quedado, de momento, paralizado por la disolución de las cámaras y la convocatoria de elecciones generales anticipadas.

El Gobierno, en el Consejo de Ministros que aprobó el RD-Ley 7/2011, modificó gravemente el documento que presentó a los interlocutores sociales el día anterior.

Esta misma situación se produjo con la ley de la Reforma Laboral de 2010. Esta forma de proceder refleja la debilidad del Gobierno y su dependencia de los poderes económicos y financieros.

El decreto aprobado por el Gobierno no es equilibrado, como declaraba en su presentación el Ministro de Trabajo. El punto de equilibrio estaba en el Acuerdo fallido, de manera que el decreto sólo podía ser la copia del acuerdo negociado, que bien conocía el Ministro de Trabajo, mientras que el decreto aprobado inclina la balanza hacia las exigencias maximalistas de los sectores neoliberales y más conservadores de la CEOE. El decreto del Gobierno está lejos de lo que eran las bases del acuerdo que se había ido estableciendo en la negociación y, además, fuerza la opción del arbitraje obligatorio a sabiendas de la inconstitucionalidad de la medida y del rechazo de ambas partes a la imposición legal de dicho arbitraje.

En el texto para el acuerdo sobre reforma de la negociación colectiva negociado entre CEOE y CCOO y UGT, y que no llegó a firmarse por decisión empresarial, había una referencia a los compromisos relativos a la negociación para la reforma establecidos tanto en el AENC de 2010, 2011 y 2012 como en el Acuerdo Social y Económico de febrero de 2011; había un diagnóstico de la economía y el empleo y del modelo salarial, indicando la adaptación del modelo al ciclo económico y compartiendo lo realizado en los diversos ANC; había acuerdos sobre la legitimación empresarial y sindical, sobre los ámbitos personales, sobre la vigencia y dinamización de la negociación colectiva, con dos posibilidades sobre el carácter del acuerdo que debía despejar CEOE: acuerdo normativo de eficacia general y directa o acuerdo obligacional. El acuerdo llevaría aparejado siempre la renegociación del ASEC para su adecuación a los objetivos de la reforma; quedaba claro que la adaptación de la estructura de la negociación colectiva debía realizarse en el sector; se acordaba cómo ejercer la flexibilidad interna, cómo resolver la comisión paritaria en el descuelgue salarial; acuerdo sobre las comisiones paritarias y cómo dotarlas de medios, de descentralización de las mismas, de cómo atender el conflicto de forma permanente; y había acuerdo sobre los sistemas de solución extrajudicial de conflictos, y aunque CEOE insistía en que el ASEC no podía tener eficacia general y directa, no obstante, se comprometían a valorar la posibilidad de dotarlo de eficacia plena.

En el proceso de negociación, CCOO rechazamos el descuelgue de contenidos básicos de los convenios sectoriales a través de los convenios de empresa y de grupo y/o agrupación de empresas, a los que se les otorga prevalencia sobre el contenido del convenio sectorial; descuelgue que ya no está sólo motivado por la exis-

tencia de condiciones económicas adversas para las empresas incluidas en un convenio sectorial ni limitado a condiciones económicas pactadas y a la duración del convenio, sino por la simple existencia de un ámbito negocial prevalente, como se define al convenio de empresa.

Frágil resulta la memoria del Gobierno e igual objeción nos produce que se siga dando aire a los convenios «franja», ámbito donde se dirimen los intereses más corporativos que, llegado el caso, no dudan en convertir un conflicto laboral en un conflicto social.

La modificación en materia de estructura puede provocar una descentralización de la negociación colectiva, que repercutirá a favor de la flexibilidad interna impuesta por el empresario, además de producir una dispersión salarial y una caída del convenio del sector. La prevalencia por ley del convenio de empresa va a dificultar un salario sectorial ordenado.

El convenio colectivo sectorial que pierde relevancia en este nuevo esquema es el de ámbito provincial que, salvo que el convenio estatal o autonómico lo impidan, perderá rango y ámbito de competencia respecto al convenio de empresa.

La apuesta del Real Decreto-Ley en materia de estructura va a generar un grave quebranto para la cohesión de las empresas, produciéndose una carrera competitiva por ver quienes de ellas debilitan más las condiciones de trabajo.

El Decreto-Ley aumenta el poder discrecional del empresario en materia de flexibilidad interna (distribución del tiempo de trabajo y jornada, movilidad funcional, modificación sustancial de las condiciones de trabajo y descuelgue salarial) sin mejorar la participación de los trabajadores y sin que las competencias de las comisiones paritarias queden establecidas de facto en la norma legal, como sí sucede con otros elementos regresivos.

Así, mantiene inalterable la figura de las comisiones «ad hoc» aprobadas en la Ley de Reforma Laboral de 2010 para negociar la inaplicación de un convenio sectorial, en detrimento de la comisión paritaria del sector que se pretende inaplicar.

El Gobierno debería haber seguido la tradición europea de no inmiscuirse en el terreno de la autonomía de las partes. La urgencia de legislar tiene que ver más con lanzar un guiño a los mercados financieros y con su debilidad parlamentaria. El Decreto ni agiliza ni va a dinamizar la negociación colectiva.

Está comprobado el escaso éxito de las reformas laborales que no parten de un acuerdo entre los interlocutores sociales. Esta no va a ser menos y sus efectos, al igual que la Reforma laboral, de la que es una continuidad, demostrarán su ineficacia y la posibilidad real de convertirse en papel mojado.

LOS RETOS DE FUTURO

Una reforma de la negociación colectiva, acordada entre las confederaciones empresariales y sindicales, debería haber servido para abordar la participación en la organización del trabajo, enfrentar las modificaciones de la estructura productiva, mejorar, ordenar y articular la estructura de la negociación colectiva de los diferentes ámbitos –desde el sectorial estatal hasta el de la empresa– de manera que se complementaran, articulándose desde la negociación sectorial estatal la contratación laboral, los derechos y garantías mínimas de los trabajadores en retribuciones, jornada, descentralización productiva, movilidad y clasificación profesional, dejando a la negociación en el marco de la empresa la gestión del modelo productivo, los factores de productividad y flexibilidad interna negociada con la participación de los sindicatos.

CCOO sabemos que la situación de la negociación colectiva va a ser más compleja y difícil. Pero también estamos convencidos de que hay que modernizar la negociación colectiva, en el sentido que venimos defendiendo.

CCOO tenemos alternativas y objetivos en el proceso de negociación colectiva, que se sigue desarrollando de manera autónoma y teniendo en cuenta la situación económica y social.

La negociación colectiva no puede concebirse sin la presencia del sindicato, ni éste puede entenderse sin la negociación colectiva para defender los derechos laborales, regular las condiciones de trabajo y avanzar en términos de democracia industrial.

Difícilmente el Real Decreto-Ley va a regular la diversidad sectorial; son los sindicatos confederales y sus organizaciones sectoriales los que regularán la estructura de la negociación colectiva, a través de acuerdos interconfederales o de los convenios colectivos sectoriales de ámbito estatal o de comunidad autónoma.

Hoy más que nunca la respuesta sindical debe ser articulada sectorialmente. Los retos que debemos afrontar desde la acción sindical y la negociación colectiva, tras la reforma, pasan por la renovación o prórroga del AENC, definiendo objetivos en ma-

teria de salarios, inversión productiva, empleo, flexibilidad interna y participación sindical. El empleo es un objetivo prioritario en la negociación de los convenios y acuerdos colectivos. En la estructura y articulación de la negociación colectiva debemos reforzar la prevalencia del convenio sectorial estatal sobre el convenio de empresa y seguir impulsando la creación de convenios sectoriales estatales o de comunidad autónoma en aquellos sectores o subsectores donde no se han constituido; debemos garantizar la participación sindical en la empresa y la de las Comisiones paritarias, en todo lo que concierne a la flexibilidad interna; adaptar los actuales sistemas de solución de conflictos a los nuevos requerimientos legales y fomentar la adhesión y utilización de los procedimientos de mediación y arbitraje voluntario; hay que impulsar el papel de las secciones sindicales en la negociación de los convenios y en los procedimientos de flexibilidad interna, y aprovechar para crear secciones sindicales en los centros de trabajo donde no están aún constituidas, así como reforzar la afiliación.

En resumen, las modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley de 7 de julio de 2011, van a ser un acicate para afinar la estrategia, los criterios, que desde siempre hemos defendido en las CCOO: articular, ordenar e impulsar la negociación colectiva sectorial y mejorar la negociación en la empresa de manera articulada y cohesionada.

Se trata de articular la centralidad de la negociación sectorial como proyecto sindical que blinde la negociación colectiva, asegurando a través de la acción sindical la igualdad de garantías y derechos para los trabajadores.

CEOE y CEPYME han roto el acuerdo para la Reforma de la negociación colectiva. Las reformas efectuadas por el gobierno son insuficientes para CEOE y CEPYME. El Gobierno ha cedido al chantaje de las organizaciones empresariales.

Acabo con una cita del prólogo de M.R. Alarcón Caracuel al libro *Las Reformas Laborales de 1997*, que recogía Carlos L. Alfonso en la *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, n.º 15: «Ninguna reforma será suficiente para quienes pura y simplemente, desearían que el Derecho del Trabajo no existiera».

En la acción sindical está la respuesta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSO, Carlos L. (2010): «Las reformas laborales y su impacto en el Estado del bienestar». *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* n.º 15.

- ALFONSO, Carlos L. (2011): «Reforma y Retos de la Negociación Colectiva». *Anuario 2011*. Fundación 1.º Mayo.
- BAYLOS, Antonio (2011): «En la onda de las reformas estructurales: la negociación colectiva colonizada desde la unidad económica empresarial». *Cuadernos de la Fundación*, n.º 20. Fundación 1.º Mayo.
- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE CCOO (2011): *Guía jurídico-sindical ante la reforma legal de la negociación colectiva*. Madrid, Secretaría Confederal de Acción Sindical y Gabinete Jurídico Confederal.
- ESCUADERO, Ricardo (2011): *La reforma de la negociación colectiva*. Madrid, Ed. Lex Nova.
- FALGUERA, Miguel A. (2011): «No es eso: doce apuntes sobre la Reforma de la Negociación Colectiva». *Cuadernos de la Fundación*, n.º 20. Fundación 1º Mayo.
- GARGANTE, Sixte (2011): «Reforma de la negociación colectiva». Barcelona, Centre d'estudis y recerca sindicals. Ceres CCOO.
- GUALDA, Francisco J. (2011): «Alcance de la Reforma de la Negociación Colectiva por el Real Decreto Ley 7/2011, de 10 de junio». *Cuadernos de la Fundación*, n.º 20. Fundación 1.º Mayo.
- LÓPEZ AHUMADA, Eduardo (2011): «Vigencia y administración de los convenios colectivos». *Observatorio Confederal de Negociación Colectiva*. Fundación 1º Mayo.
- MERINO SEGOVIA, Amparo (2011): «La negociación colectiva en época de crisis ¿Por qué una reforma del Marco Legal? Puntos críticos y propuestas de renovación». *Anuario 2011*. Fundación 1.º de Mayo.
- MUÑOZ, Ana Belén (2011): «Negociación colectiva: Legitimación para negociar». *Observatorio Confederal de Negociación Colectiva*. Fundación 1.º Mayo.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Mª Luz (2011): «Balance y Perspectivas de futuro de la estructura de la negociación colectiva». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 29, n.º 1. Universidad Complutense de Madrid.
- SANGUINETI, Wilfredo (2011): «Negociación colectiva: Eficacia y descuelgue». *Observatorio Confederal de Negociación Colectiva*. Fundación 1.º Mayo.

**Fernando Luengo
Ignacio Álvarez
María Eugenia Ruiz-Gálvez
Carlos Gutiérrez**

El «problema salarial»
de la economía española



Nuestra Señora del Juncal en Yrún. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

El comportamiento seguido por los salarios, al contrario de lo que plantean quienes insisten en responsabilizarlos de la pérdida de competitividad de la economía española, no constituye el principal factor para entender el deterioro de la misma. Haciendo descansar las exigencias de competitividad sobre uno de los factores que determinan la evolución de los precios —el salario—, se ha obviado la posibilidad de que dichos ajustes descansasen sobre los márgenes de beneficios y sobre la distribución de dividendos.

La moderación y reinversión de los beneficios podría constituir un instrumento de control de precios y de mejora de la competitividad, lo que permitiría encarar la superación de la crisis desde otro ángulo, abriendo la posibilidad de compatibilizar el crecimiento salarial —necesario para dinamizar la actividad económica— con la competitividad externa.

LA economía convencional sostiene que el crecimiento económico, además de tener una repercusión positiva sobre los niveles de ocupación, se traduce en salarios más elevados como consecuencia del aumento en la demanda de trabajo por parte de las empresas y de la aparición de empleos de mayor calidad. Sostiene igualmente que el crecimiento salarial —especialmente cuando éste es superior al de la productividad— constituye la principal amenaza para la competitividad de una economía.

El objeto de estas líneas es analizar la virtualidad de ese planteamiento en el caso de la economía española en los últimos quince años, diferenciando 1995-2007, por un lado, y 2008-2010, por otro.

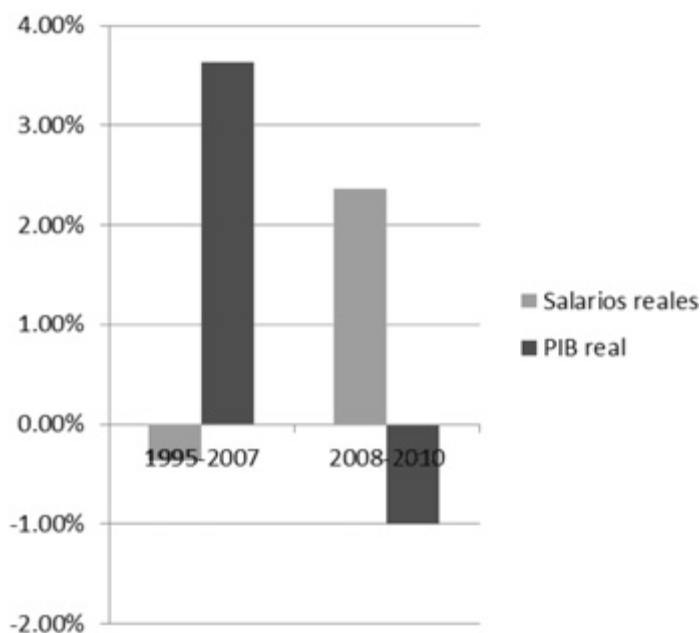
El primero de los períodos considerados se caracterizó por un crecimiento económico relativamente importante: el producto interior bruto (PIB) aumentó casi un 4% en promedio cada año (Gráfico I). Pues bien, en aquellos años, los salarios perdieron capacidad adquisitiva.

Como es conocido, la etapa de crisis se ha caracterizado por una intensa desaceleración del crecimiento del *output* en 2008, seguida de caídas en el bienio siguiente, lo que, en conjunto, se ha traducido en una evolución negativa del PIB. En un sentido opuesto, los salarios promedio han conocido una progresión en el período 2008-2010, superando con creces el curso seguido por el producto.

Paradójica evolución que se explica, en buena medida, porque los ajustes de empleo han afectado sobre todo a aquellas actividades, como la construcción, donde los salarios son inferiores al promedio de la economía, y a los trabajadores en situación más precaria, como los que tenían contratos temporales, que recibían salarios asimismo inferiores a la media.

Se trataría así de un «efecto estadístico», que en modo alguno refleja que el conjunto de los trabajadores que han conservado su empleo hayan sido capaces de negociar crecimientos en sus retribuciones en tiempos de crisis.

GRÁFICO I. *PIB y salarios reales (crecimiento medio anual)*



Fuente: Elaboración propia a partir de Ameco.

Pero lo realmente paradójico, al menos cuando se contemplan las cosas desde el prisma de la ortodoxia, es que el aumento de la producción, sustancial a lo largo de más de una década, se ha dado en paralelo a una regresión de la capacidad adquisitiva promedio de los trabajadores.

Más adelante, se formulan algunas observaciones al respecto del «cajón de sastre» que representa manejar datos con tanto nivel de agregación. No obstante, con las debidas cautelas, la información disponible parece apuntar a la existencia de un conflicto distributivo: las ganancias de productividad han alimentado, más que los salarios, los beneficios de las empresas, las remuneraciones de los ejecutivos y los dividendos de los accionistas. Reconózcase, en todo caso, que el supuesto automatismo que, según el «mainstream» vincula producción y salarios está lejos de materializarse, al menos en la economía española.

Como se acaba de mencionar, el empleo, y por lo tanto los salarios, pueden agruparse atendiendo a muy diferentes criterios, como, por ejemplo, los niveles de cualificación, el género, el sector de la actividad económica donde opera la empresa,

el tamaño de la misma o su grado de internacionalización. Teniendo en cuenta todo ello y el modesto crecimiento de las retribuciones de los trabajadores, parece claro que amplios segmentos de la población trabajadora han visto cómo sus ingresos se estancaban o incluso retrocedían. Si, adicionalmente, se considera que en el cómputo de los ingresos salariales se incluyen las remuneraciones de los directivos y de otros colectivos que disfrutaban de posiciones privilegiadas, queda aún más claro el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores de menor cualificación.

La misma heterogeneidad de la categoría salario explica que en ese contexto de moderación, los salarios y otros ingresos percibidos por los equipos directivos de las empresas hayan aumentado muy por encima de los valores medios.

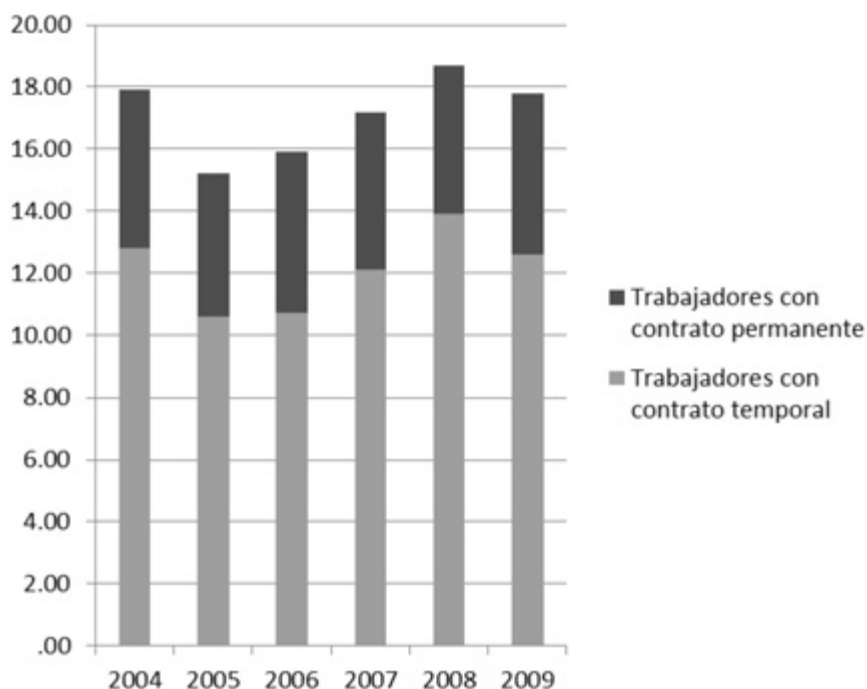
Un informe reciente de la Organización Internacional del Trabajo «World of Work» donde se comparan para diferentes países las retribuciones obtenidas por los directivos de mayor nivel de las grandes empresas —salarios pactados más *stock options* y diferentes bonus— y los salarios medios; aquéllos percibían más de 100 veces el ingreso de éstos. Ni rastro en este tipo de ingresos —que no han dejado de aumentar de manera vertiginosa en los últimos años— de las políticas de moderación salarial tan queridas por los gobiernos para el resto de los trabajadores.

El número de personas privadas de los recursos necesarios para llevar una vida digna en los países donde habitan también ha experimentado un inquietante crecimiento. No sólo se encuentran aquí aquellos grupos de población excluidos de la actividad económica —que en el mejor de los casos, reciben una prestación social—, sino cada vez más trabajadores instalados en segmentos precarios del mercado laboral.

La información aportada por Eurostat para un limitado número de años parece confirmar esta afirmación (Gráfico II). Si se suman los trabajadores con contratos temporales y permanentes, la ratio de los que se encuentran en riesgo de pobreza muestra una preocupante tendencia alcista, situándose ya en cotas cercanas al 20%.

Además del limitado impacto del crecimiento sobre los salarios y el empleo, el vínculo que unía aquellos con la productividad laboral se ha debilitado (Gráfico III), lo cual no excluye, por supuesto, que ciertas categorías de trabajadores puedan negociar subidas en sus remuneraciones que sigan o superen los objetivos de productividad de su empresa, en el marco de una negociación crecientemente descentralizada, una evidente fragmentación de la clase obrera y un indudable debilitamiento de las organizaciones sindicales.

GRÁFICO II. *Trabajadores en riesgo de pobreza (porcentaje)*

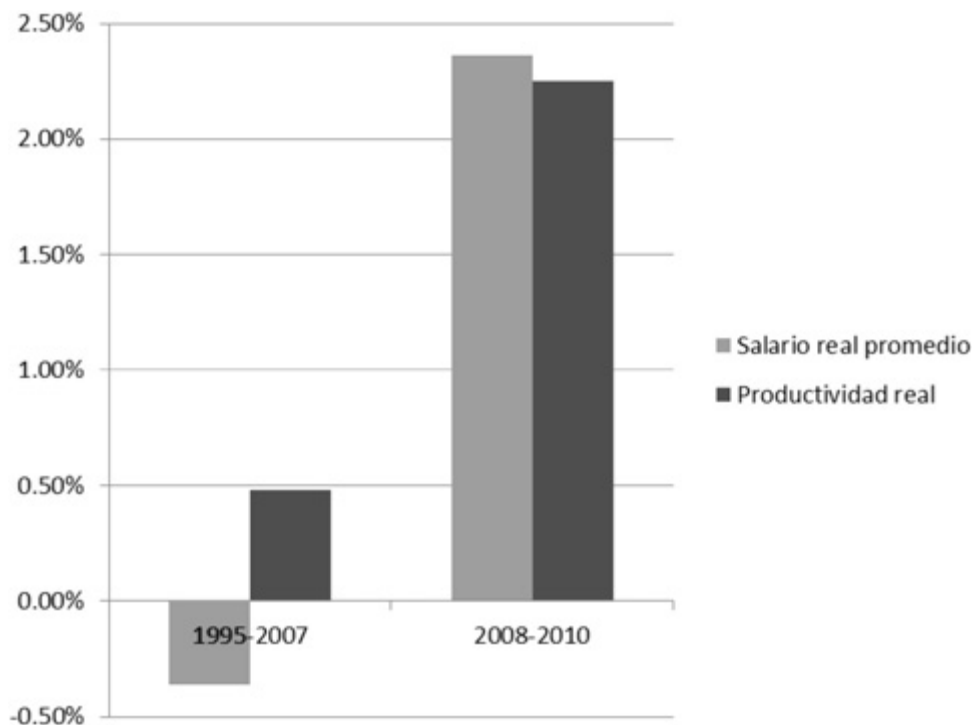


Fuente: Eurostat.

Esa desconexión se aprecia con claridad en el período 1995-2007, testigo de un muy débil crecimiento de la productividad laboral, que culmina una tendencia de largo recorrido dominada por la paulatina desaceleración en la evolución de ese indicador y que revela una problemática estructural de nuestra economía, en la que aquí no podemos entrar, pero que desborda con mucho los confines del mercado laboral. Por otro lado, y éste es el aspecto que más importa destacar ahora, la evolución de los salarios promedio se ha descolgado del curso seguido por la productividad, llegando incluso a valores negativos.

En cuanto a los años de crisis, ya se ha advertido sobre la necesidad de un análisis matizado del alza observado en los salarios medios. El comportamiento (estadísticamente) positivo de la productividad laboral requiere idéntica prudencia, pues la mejora de ese indicador se explica, antes que nada, por la masiva pérdida de empleo y por la destrucción de tejido empresarial que operaba en segmentos de mercado menos productivos.

GRÁFICO III. *Relación salarios-productividad reales (variación promedio en el período)*



Fuente: Elaboración propia a partir de Ameco.

Como se señaló anteriormente, la economía convencional afirma la existencia de una relación de causalidad entre ganancias/pérdidas de competitividad y contención/incremento de los salarios. La conclusión de esta relación está servida: las políticas de moderación salarial, equivalentes a una devaluación interna, encontrarían su justificación y su lógica en la búsqueda de mejoras en la competitividad a través del abaratamiento de los precios de exportación. Lo contrario supondría una erosión de las posiciones competitivas. Este último escenario es el que habría emergido fruto de la evolución (desfavorable) de los costes laborales unitarios nominales (CLUN), que habrían aumentado entre 1995 y 2007.

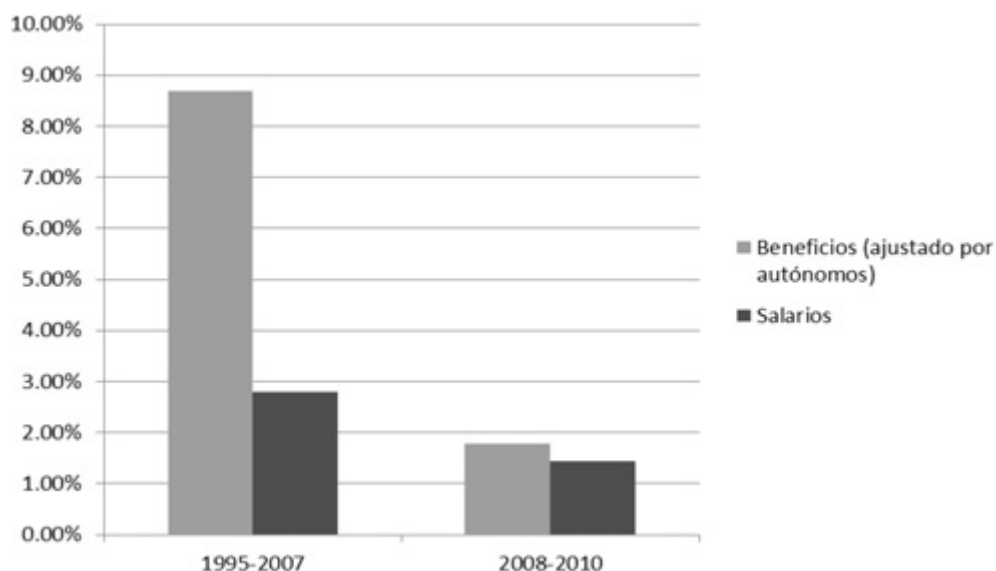
Pero, si nos detenemos un momento en la construcción aritmética de este indicador

$$\text{CLUN} = \frac{\text{costes laborales nominales} / \text{n.º de trabajadores}}{\text{VAB real} / \text{n.º de trabajadores}} = \text{CLUR.P}$$

podemos observar que los CLUN dependen, por definición, de lo que acontezca con dos variables: los costes laborales unitarios reales (CLUR) y los precios (P). Pues bien, dado que los primeros han seguido una senda decreciente entre 1995-2007 (Gráfico III), no parece oportuno ni razonable atribuir el incremento de los CLUN a la tendencia alcista de los costes laborales, sino más bien al comportamiento seguido por el excedente bruto de explotación.

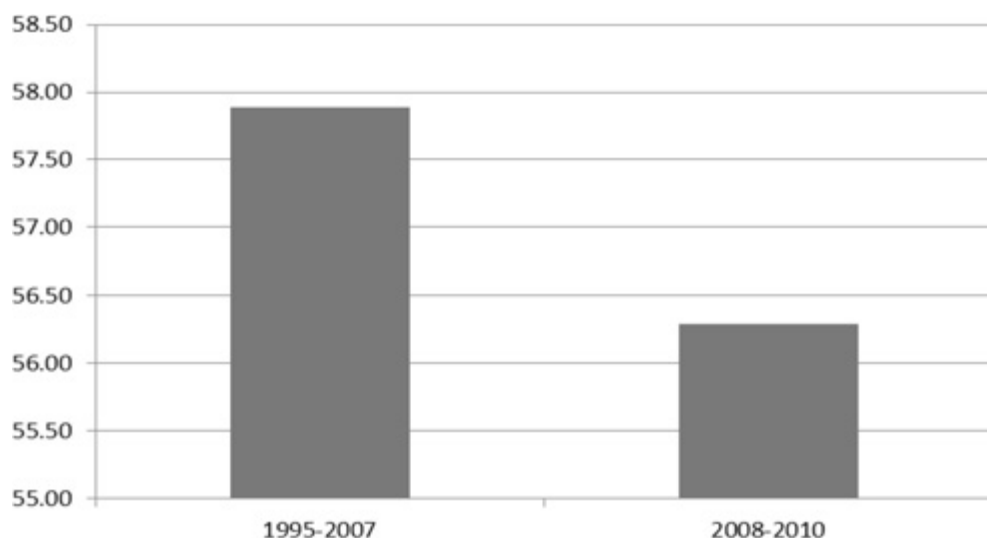
En esa dirección apunta el hecho de que, según la información aportada por Eurostat, los beneficios han experimentado un crecimiento superior al de las remuneraciones de los trabajadores; la brecha es muy importante entre 1995 y 2007, manteniéndose aún una ligera diferencia en los años de crisis. El resultado de esa dispar evolución, sin perder de vista lo que antes se apuntó sobre la diversidad de partidas que integran el concepto salarial, ha sido que la parte de los salarios en el ingreso nacional ha mermado con carácter general; por el contrario, las rentas del capital han capturado una parte creciente de dicho ingreso (Gráficos IV y V).

GRÁFICO IV
Relación entre beneficios y salario (variación promedio)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ameco.

GRÁFICO V
Participación de los salarios en la renta nacional (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ameco.

COMENTARIO FINAL

El discreto balance en materia ocupacional, la continua presión que las empresas y los gobiernos realizan sobre las rentas salariales, la débil posición negociadora de las organizaciones sindicales y la aceptación por parte de algunas izquierdas de lo esencial de los postulados neoliberales han contribuido a la deriva salarial.

Adicionalmente, al ampliarse el abanico de posibles emplazamientos del capital —comercial, financiero y productivo— y al crecer la oferta mundial de la fuerza de trabajo, aumenta la elasticidad de los salarios y la inseguridad de los trabajadores al tiempo que se debilita considerablemente la capacidad negociadora de las organizaciones sindicales y de los estados nacionales.

En conjunto, los mercados realmente existentes se encuentran instalados, amplían y reproducen, prescindiendo del signo del ciclo económico, una asimetría entre el capital y el trabajo que dificulta que las ganancias en productividad se conviertan en salarios (o incluso en impuestos).

A la luz de la información presentada en el texto, parece claro que el comportamiento seguido por los salarios, al contrario de lo que plantean quienes insisten en responsabilizarlos de la pérdida de competitividad de la economía española, no constituye el principal factor para entender el deterioro de la misma. Haciendo descansar las exigencias de competitividad sobre uno de los factores que determinan la evolución de los precios —el salario—, se ha obviado la posibilidad de que dichos ajustes descansasen sobre los márgenes de beneficios y sobre la distribución de dividendos.

De hecho, el debate sobre estos rubros apenas está presente en la economía convencional, salvo para considerarlos como el motor del crecimiento económico, aun cuando su moderación y reinversión podría constituir un instrumento de control de precios y de mejora de la competitividad. Este planteamiento permitiría encarar la superación de la crisis desde otro ángulo, creemos que necesario, al abrir la posibilidad de compatibilizar el crecimiento salarial —necesario para dinamizar la actividad económica— con la competitividad externa.

Salce Elvira
Fernando Rocha

La innovación como base de la recuperación
económica y la participación de los
trabajadores y las trabajadoras



Paisaje. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

En este artículo se analiza la innovación tecnológica, pieza clave del sistema de I+D+i y del fortalecimiento de la competitividad de las empresas y, por tanto, de su capacidad de respuesta ante los desafíos planteados por la crisis, y su situación y carencias en España.

Igualmente, se subraya la participación de los trabajadores en los procesos de innovación para contribuir a su implementación y a la mejora de las condiciones laborales, detallando los resultados de una investigación realizada sobre tres empresas con diferentes características.

Finalmente, se realizan algunas consideraciones para aportar elementos de reflexión, desde una perspectiva sindical, al debate sobre los problemas de competitividad de las empresas españolas y el desarrollo de los procesos de innovación.

LA actual crisis económica ha tenido un notable impacto social en el ámbito de la Unión Europea (UE), cuya consecuencia más grave –sobre todo a partir del tercer trimestre de 2008– ha sido una importante destrucción del empleo y el acusado aumento del paro. Este impacto ha sido particularmente intenso en España, donde el mercado de trabajo ha registrado una mayor sensibilidad ante el cambio de ciclo que en otros países europeos. La consecuencia de ello es un fuerte incremento del desempleo, que en 2011 afecta a 4,8 millones de personas y registra una tasa del 20,9%: el doble de la media comunitaria y la más alta de toda la UE¹.

Existe un alto grado de consenso en resaltar que la magnitud del impacto de la crisis actual en España no puede atribuirse exclusivamente a factores de índole internacional, sino que debe buscarse también en *los propios desequilibrios del modelo productivo sobre el que se ha basado el notable crecimiento registrado en la última etapa de expansión*. Unos desequilibrios que han convertido a este patrón de crecimiento en extremadamente vulnerable ante la crisis actual, contribuyendo a agravar sus efectos más negativos (especialmente, en términos de destrucción de empleo).

Este diagnóstico ha motivado un incipiente debate sobre la necesidad de impulsar un cambio del modelo productivo. Una demanda planteada reiteradamente desde el ámbito sindical incluso desde antes que estallara la crisis y que, más recientemente, ha trascendido a la esfera pública con motivo del debate en torno a aprobación de una Ley para la Economía Sostenible². Demanda que, de otra parte, no puede restringirse exclusivamente a los límites del Estado español, sino que debe enmarcarse en el debate europeo que se está desarrollando actualmente sobre la conformación de la nueva Estrategia comunitaria *Europa 2020*. Dicha discusión tiene como punto de partida la evaluación del proceso de Lisboa aprobado por los gobiernos de los Estados miembro en el año 2000 y, particularmente, su fracaso a la hora de dotar al conjunto de las economías europeas de unas bases más sólidas y sostenibles de desarrollo, y con mayor capacidad de resistencia ante los cambios de ciclo.

¹ Datos de Eurostat, (2.º trimestre de 2011).

² Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE, 5/3/2011).

Uno de los objetivos clave definidos en la Estrategia de Lisboa estaba relacionado con el fomento de las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D). La Unión Europea se había marcado como objetivo global alcanzar en 2010 el 3% de su Producto Interior Bruto (PIB) destinado a las actividades de I+D, objetivo que en el caso de España se rebajaba al 2%. La insuficiente mejora en la inversión en I+D provocó que ya durante la etapa de bonanza económica se comprobara la dificultad de alcanzar estos objetivos. Los últimos años de crisis no han contribuido a reforzar las políticas de I+D, y en algunos países como España se están debilitando los avances conseguidos, al quedarnos en el 1,38% del PIB, lo que ha hecho imposible el cumplimiento del objetivo del 2%. Es importante destacar que el nivel de participación de las empresas españolas en la financiación de I+D+i, tan solo del 43%, es significativamente inferior al promedio de gasto de las empresas de UE-27 (55%); y aún más de las de la OCDE (62,7%).

En los presupuestos de I+D+i para 2011 se recoge una reducción neta de los recursos destinados a investigación desarrollo e innovación (I+D+i) del 8,4%, sobre el presupuesto aprobado en 2010. Esta reducción profundiza en el recorte del 5,5% que se produjo en el pasado año, con respecto al 2009, y entierra definitivamente la etapa de crecimiento del gasto en I+D+i de la anterior legislatura (2005-2008).

En este marco general, el presente artículo tiene como objetivo general analizar una pieza del sistema de I+D+i como es la innovación tecnológica, en la medida en que ésta constituye un elemento clave para el fortalecimiento de la competitividad de las empresas y, por tanto, de su capacidad de respuesta ante los desafíos planteados por la crisis³. Para ello, el texto se estructura en tres apartados:

En primer lugar, se examina la importancia que tiene la innovación en el crecimiento económico, incidiendo de forma específica en las principales carencias que se registran en España en este campo.

A continuación, se aborda un tema de especial interés sindical como es la participación de los trabajadores⁴ en la innovación. Una cuestión que presenta una sin-

³ Ello no significa, lógicamente, no reconocer la importancia de la Investigación y el Desarrollo, cuyo análisis en el escenario actual plantea otros elementos de debate de interés sindical, que deberán ser objeto de un análisis específico.

⁴ El concepto de participación de los trabajadores no tiene una definición precisa, sino que existen múltiples significados y connotaciones, en función, por ejemplo, de los distintos sistemas de relaciones laborales. En este trabajo se considera la participación como el conjunto de medidas de que dispone el trabajador para influir en las decisiones que adopta la empresa en que trabaja. Esta definición tiene la virtud de apuntar un aspecto central en este debate, a saber, que la participación de los trabajadores im-

gular relevancia, como han puesto de manifiesto diversos estudios e informes que han remarcado que la implicación activa de los trabajadores es un factor determinante para impulsar el desarrollo de los procesos de innovación de las empresas, especialmente a la hora de facilitar tanto su implantación como la adaptación de los trabajadores⁵. Asimismo, en conexión con ello se ha destacado la necesidad de fomentar «lugares de trabajo innovadores» como una fuente para el estímulo de la productividad y la calidad del empleo, hasta el punto de resaltar que «el éxito de la innovación de productos y servicios pasa también por una innovación funcional o relacionada con el entorno laboral»⁶.

El artículo se cierra con algunas consideraciones finales, con las que se pretende aportar elementos de reflexión, desde una perspectiva sindical, al debate sobre los problemas de competitividad de las empresas españolas y el desarrollo de los procesos de innovación.

LA INNOVACIÓN, ELEMENTO CLAVE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El campo de la innovación abarca el conjunto de actividades que conducen al desarrollo o introducción de innovaciones tecnológicas⁷ y se pueden desglosar en:

- *La investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D) interna*, que comprende los gastos corrientes y de capital realizados dentro de la empresa, incluyendo los gastos llevados fuera de la empresa, que no constituyen I+D pero son un apoyo de las tareas internas.
- *La adquisición de maquinaria, equipo y software*, comprende la maquinaria, equipo y hardware o software avanzados, específicamente comprados para realizar productos (bienes/servicios) nuevos o sensiblemente mejorados.

plica una redistribución de las relaciones de poder en el seno de la empresa. Unas relaciones que –con diversas variaciones o grados–, se caracterizan por un notable desequilibrio a favor de los dueños y/o gestores de la compañía.

⁵ Norbert Kluge y Peter Wilke (2007): «How to enhance innovation and competitiveness in Europe through employee participation and an open corporate culture? Arguments for a European agenda of *participation-orientated corporate culture*» en Norbert Kluge, Kathleen Kollwe y Peter Wilke (eds): *Innovation, Participation and Corporate Culture. A European Perspective*. University of Rostock.

⁶ Comité Económico y Social Europeo (2011): *Dictamen sobre «Lugares de trabajo innovadores como fuente de productividad y de empleos de calidad»*. CESE, 15 de marzo de 2011.

⁷ Metodología de la Encuesta sobre Innovación Tecnológica en las Empresas del Instituto Nacional de Estadística

- *La adquisición de otros conocimientos externos para la innovación* incluye la compra de derechos de uso de patentes y de invenciones no patentadas, licencias, *know-how* (conocimientos no patentados), marcas de fábrica, *software* (programas de ordenador) y otros tipos de conocimientos de otras organizaciones que se utilizan para las innovaciones de la empresa.
- *La formación* consiste en adiestramiento interno o externo para el personal directamente implicado en el desarrollo y/o introducción de innovaciones.
- Se entiende por *introducción de innovaciones en el mercado*, las actividades internas o externas de comercialización (marketing) que están directamente relacionadas con la introducción en el mercado de productos (bienes/servicios) nuevos o sensiblemente mejorados,
- *El diseño y otros preparativos para la producción y/o distribución*, comprende los procedimientos y preparativos técnicos para la realización real de innovaciones de producto (bienes/servicios) y de proceso no comprendidos en otros apartados.

Existe una amplia evidencia empírica que refleja la influencia positiva de la innovación en las actividades económicas. A modo ilustrativo, la información que se desprende del PITEC⁸ para el conjunto de la economía refleja, como puede apreciarse en los gráficos 1 y 2, que las exportaciones por empleado son superiores cuando la empresa declara haber realizado gasto en innovación. La brecha que existe entre las empresas innovadoras y las no-innovadoras en el sector servicios y en la construcción es mayor en el colectivo de las PYME. En cambio, en manufacturas son las empresas grandes innovadoras las que parecen sacar una mayor ventaja en el mercado internacional.

Otro indicador relevante tiene que ver con la productividad del trabajo (medida como el cociente entre el valor de la producción y el empleo en un determinado año). La evolución temporal pone de manifiesto que las empresas manufactureras con gasto en innovación han sido más productivas durante el periodo 1990-2006. El diferencial de productividad entre los dos colectivos que se comparan es mayor en el caso de las PYME que en el caso de las grandes empresas (gráficos 3 y 4).

⁸ Indicadores contenidos en el Panel de Innovación Tecnológica (PITEC) y en la Encuesta sobre Estrategias Empresariales. CDTI

GRÁFICO 1. *Evolución de exportaciones por empleado en las PYME en España, según gasto en innovación. 1990-2006 (miles de euros)*

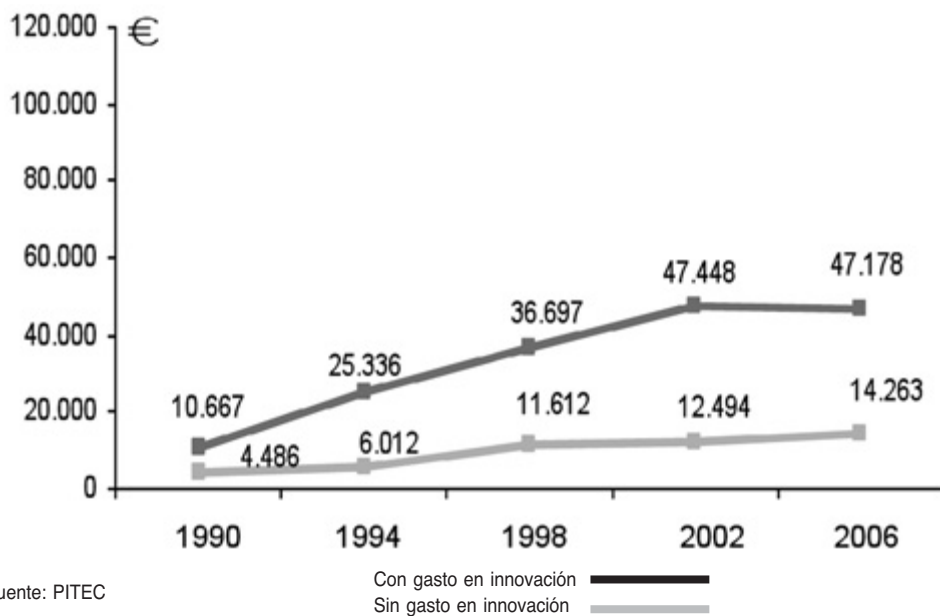


GRÁFICO 2. *Evolución de exportaciones por empleado en empresas grandes en España, según gasto en innovación. 1990-2006 (miles de euros)*

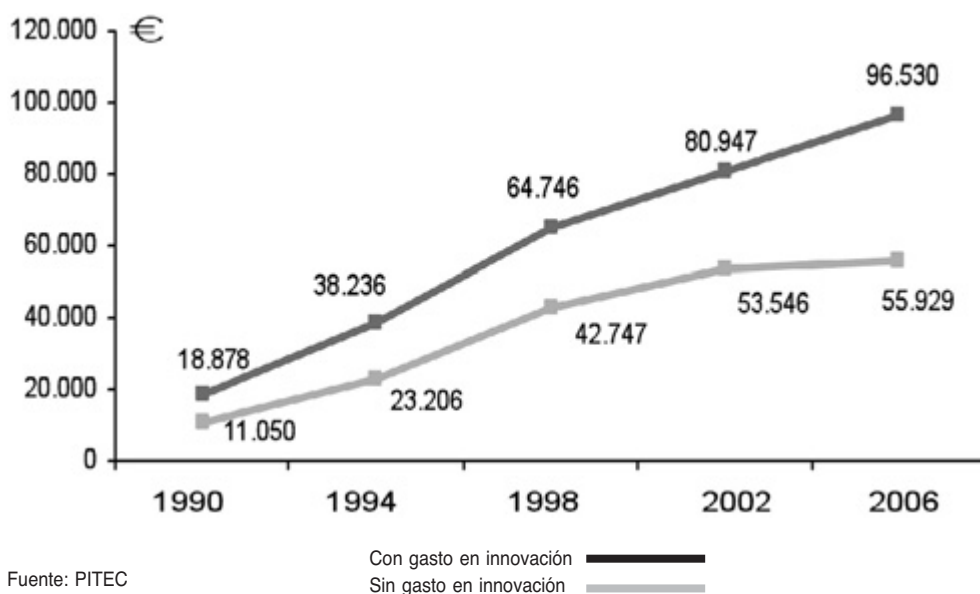
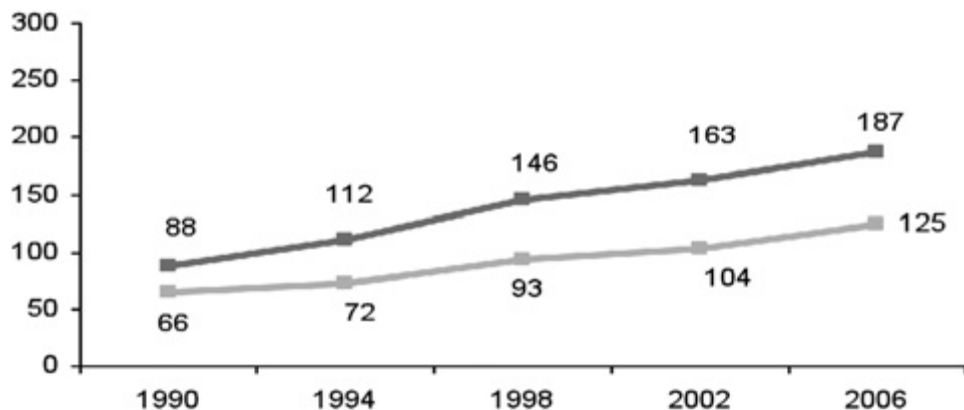


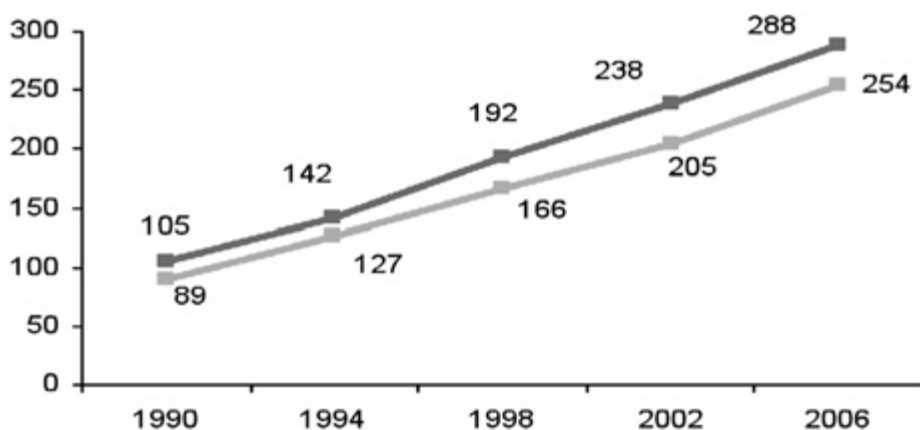
GRÁFICO 3. *Evolución de la productividad aparente del trabajo en España en PYME manufactureras, según gasto en innovación. 1990-2006*



Fuente: Encuesta de Estrategia Empresarial.

Con gasto en innovación
Sin gasto en innovación

GRÁFICO 4. *Evolución de la productividad aparente del trabajo en España en empresas manufactureras grandes, según gasto en innovación. 1990-2006*



Fuente: Encuesta de Estrategia Empresarial.

Con gasto en innovación
Sin gasto en innovación

Como indica Ignacio Fernández de Lucio⁹, existe un amplio consenso en que el crecimiento económico de una nación depende cada vez menos de la acumulación de los factores productivos (tierra, capital y trabajo) y se asocia, cada vez más, a la

⁹ Ignacio Fernández de Lucio *et al.* (2011): «Modalidades de conocimiento y tipos de innovaciones», en Alicia Durán (Coord.): *Ciencia e innovación. Reflexiones en un escenario de crisis*. Los Libros de la Catarata, EOI y Fundación 1.º de Mayo.

capacidad que ésta tenga para generar y aplicar nuevos conocimientos, lo que ha dado lugar a lo que algunos autores han descrito como la emergencia de las economías basadas en el conocimiento.

Centrando la atención en el contexto español, los datos de la *Encuesta sobre innovación tecnológica en las empresas* del INE, permiten aproximar la realidad cuantitativa del gasto que destinan éstas a la mejora tecnológica de sus procesos productivos y de los bienes y servicios que generan. El gasto en innovación de las empresas fue de 17.637 millones en 2009, con un descenso desde los 19.919 millones de 2008. Esta cifra incluye tanto las actividades empresariales de I+D —ya analizadas— como otras relacionadas con la innovación tecnológica. Los efectos de la crisis se han hecho notar sobre su esfuerzo en innovación. Apesar de ello, el descenso del gasto en innovación ha sido inferior al descenso de las ventas de las empresas, lo que ha permitido que en 2009 siguiera aumentando la intensidad¹⁰ en innovación de las empresas, hasta situarla en el 1,1%.

Donde la evolución no está siendo nada positiva es en el porcentaje de empresas que realizan actividades de innovación, donde se mantiene una tendencia decreciente. En 2009 sólo el 16% de las empresas analizadas ha realizado actividades de innovación tecnológica. Este descenso no está asociado a la crisis, ya que se ha concentrado en los años de bonanza económica (2004-2008). Es decir, durante los años de pujanza un porcentaje cada vez menor de empresas apostó por la innovación. Si no se siembra no se puede recoger.

Los resultados palpables de la actividad en innovación de las empresas tampoco son evidentes. Entre 2004 y 2009 no se aprecia una tendencia clara y ascendente en el porcentaje de la cifra de negocios que suponen los productos nuevos o sensiblemente mejorados, que en 2009 se situaba en el 14,9%.

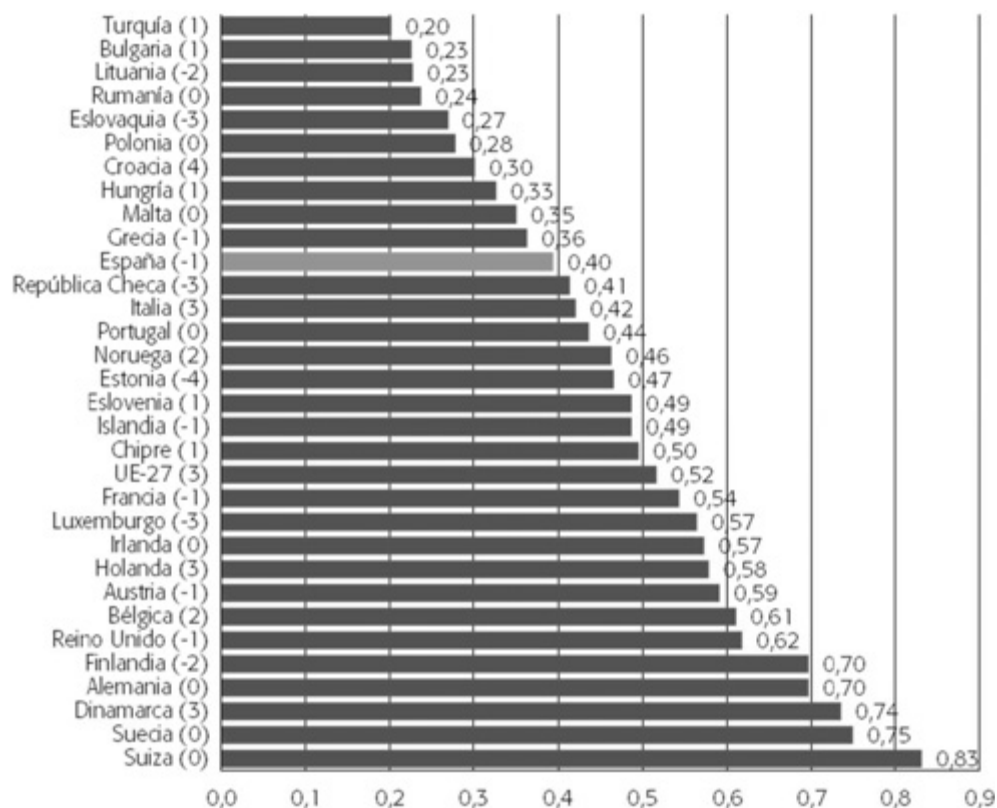
Más de la mitad del gasto en innovación (en torno al 55%) va destinado a investigación y desarrollo, principalmente a la *generación interna de I+D* y, en menor medida, a la *adquisición externa de I+D*. El otro destino principal del gasto en innovación tecnológica es la adquisición de maquinaria, equipos y *software*, donde se concentra casi un tercio del gasto. El resto de destinos del gasto en innovación son minoritarios y se dirigen, por un lado, a la introducción de innovaciones en el mercado y al diseño y otros preparativos para producción y/o distribución, y por otro se destinan a la adquisición de otros conocimientos externos para innovación y a formación para actividades de innovación.

¹⁰ Intensidad en innovación = gasto en actividades innovadoras / cifra de negocios.

Entre 2004 y 2009 no se ha modificado sustancialmente el destino del gasto en innovación tecnológica. El gasto en I+D ha aumentado su peso, pero se ha visto compensado con el descenso del gasto en adquisición externa de I+D. La adquisición de maquinaria, equipos y *hardware* o *software* avanzados ha perdido algo de peso, mientras que aumentaba ligeramente la presencia de la adquisición de otros conocimientos externos para innovación y sobre todo, el gasto de introducción de innovaciones en el mercado.

Los datos del gráfico 5 reflejan un poco más la situación preocupante de España con relación a otros países.

GRÁFICO 5. Índice Sintético de Innovación¹¹ (SII) 2010 en la UE-27, estados asociados, Croacia y Turquía, entre paréntesis diferencia de posición respecto a 2009



Fuente: Eurostat.

¹¹ Índice Sintético de Innovación elaborado por EUROSTAT.

A partir de 25 indicadores, que incluyen, entre otros, el gasto y el nivel de educación, la creación de incubadoras de empresas, el registro de patentes o la colaboración empresa-universidad, se elabora un índice sintético de innovación (ISI), que proporciona una visión general del nivel agregado de innovación en cada país. La figura de arriba muestra los ISI de los países de la UE-27 y los países asociados, e indica para cada país los puestos ganados o perdidos respecto a la clasificación del ISI 2009. España, cuyo ISI de 2008 y 2009 aumentó en promedio el 5,9% por el cambio de indicadores, perdió en 2010 un puesto en la clasificación general, pasando del 20 al 21.

Entre las causas fundamentales de esta situación, Eurostat destaca tres de gran importancia:

1. El escaso porcentaje de PYME que colaboran en la innovación.
2. Los reducidos gastos totales en innovación.
3. El escaso desarrollo de capital riesgo.

La conclusión que puede extraerse de lo anterior, aun reconociendo el importante incremento de los recursos dedicados a las actividades innovadoras privadas y especialmente públicas y de los resultados obtenidos, es que ello no ha permitido cerrar de manera significativa la brecha con los países desarrollados, el sistema no ha conocido un despegue que permita vislumbrar un *catch up* acelerado en un periodo cercano de tiempo.¹²

Asimismo, la insuficiencia de la creación de tecnología propia se refleja en el hecho de que España es el segundo país de la OCDE en relación al déficit de Balanza de Pagos Tecnológicos y el primero en relación a su tamaño. Situación especialmente negativa en lo relativo a los resultados de las empresas.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN EMPRESARIAL

La participación de los trabajadores en los procesos de innovación de las empresas es un fenómeno con un bajo nivel de desarrollo en España. Un diagnóstico com-

¹² José Molero (2011): «A la búsqueda de los factores críticos de la innovación tecnológica en la economía española», en Alicia Durán (Coord.): *Ciencia e innovación. Reflexiones en un escenario de crisis*. Los Libros de la Catarata y Fundación 1.º de Mayo.

partido por los diferentes estudios que han abordado esta cuestión y que, por otra parte, se corresponde con las tendencias detectadas en el entorno europeo; salvo excepciones como los países escandinavos o aquellos que, como Alemania, han incorporado en su sistema de relaciones laborales la toma conjunta de decisiones.¹³

Los factores que contribuyen a esta situación son diversos y su análisis debe realizarse, necesariamente, en el contexto específico de la estructura productiva y el entorno en que se desarrollan los procesos de innovación, así como con los modelos de competencia empresarial predominantes en cada país y sector. En España, la históricamente escasa inversión en innovación, tecnología y formación, así como una política de gestión orientada a competir fundamentalmente en base a las ventajas comparativas de bajos costes laborales, son elementos que obstaculizan el desarrollo de una cultura participativa y, en última instancia, de una cultura de la innovación.

La escasa participación de los trabajadores en los procesos de innovación está estrechamente asociada a una concepción ampliamente extendida sobre la organización del trabajo, que presenta dos características centrales. Por una parte, la atribución a los empresarios de la facultad exclusiva en la gestión de la innovación; una competencia que con frecuencia es asumida incluso por los propios trabajadores, y que se refleja en el papel secundario que se asigna a esta materia en los procesos de negociación colectiva. Por otra parte, la consideración de la tecnología como una variable externa a la empresa, cuyo desarrollo es, por tanto, ajeno al sistema de relaciones laborales. La innovación se concibe así como la introducción de tecnologías externas a la empresa, que se compran en el mercado, con unas características predeterminadas a las que deberán adaptarse la organización y la gestión empresarial. En consonancia con ello, las relaciones laborales y las condiciones de trabajo se conciben como elementos pasivos, que deben responder a las exigencias impuestas por las tecnologías que se adquieren.

La innovación tecnológica, sin embargo, constituye un fenómeno más complejo, que implica cambios organizativos y sociales, y en el que juegan un papel central los diferentes actores implicados para su desarrollo. En particular, el sistema de relaciones laborales y la organización y condiciones de trabajo asociadas a ese sistema influyen decisivamente en las formas, intensidad y eficiencia de los procesos

¹³ Jorge Aragón, Alicia Durán, Fernando Rocha y Jesús Cruces (2005): *Las relaciones laborales y la innovación tecnológica en España*. Los Libros de la Catarata y Fundación 1.º de Mayo. Ver también Juan Ignacio Palacio (2011). «Estructura productiva, competencia e innovación», en Alicia Durán (Coord.): *Ciencia e innovación. Reflexiones en un escenario de crisis*. Los Libros de la Catarata y Fundación 1.º de Mayo.

de innovación de las empresas. La participación de los trabajadores constituye, bajo esta óptica, un elemento clave para mejorar la calidad de los productos, favorecer la aplicación y adaptación de las innovaciones tecnológicas, e incrementar la productividad del tejido productivo.¹⁴

Los resultados de una investigación basada en la realización de tres estudios caso de empresas con características diferenciadas (cuadro 1), permiten ilustrar el papel que pueden jugar las relaciones laborales en los procesos de innovación, en relación a cuestiones como: las motivaciones de las empresas para la incorporación de innovaciones tecnológicas; la gestión colectiva de los procesos de innovación; y los efectos laborales asociados al desarrollo de dichos procesos.¹⁵

CUADRO 1. *Características de las empresas analizadas*

Empresa A. Es un grupo de empresas de capital español creado recientemente, con un tamaño medio e implantación internacional. La actividad del grupo se centra en la gestión de cursos de formación continua y actividades de consultoría asociada a la misma, especializándose en los últimos años en un sector emergente con fuertes posibilidades de expansión: la formación continua a distancia basada en las tecnologías de la información y la comunicación o *e-learning*.

Empresa B. Es una gran empresa de capital español, con implantación internacional, integrada en uno de los principales grupos de comunicación. La empresa centra sus actividades en la edición de prensa diaria, suplementos y publicaciones, así como en el desarrollo de la prensa digital. Se trata, por tanto, de una empresa ubicada en un sector tradicional, que en la última década ha sufrido una notable transformación.

Empresa C. Se trata de una filial de un grupo transnacional de capital extranjero, cuya actividad se centra en la fabricación y distribución de productos electrónicos de consumo a nivel mundial. Un sector que, desde principios de la presente década, soporta una notable crisis, con fuertes procesos de reestructuración. La empresa C es una filial de gran tamaño, especializada en la comercialización al por mayor de productos electrónicos, incluyendo la prestación del servicio técnico de apoyo.

Fuente: Jorge Aragón, Alicia Durán, Fernando Rocha y Jesús Cruces (2005): *Las relaciones laborales y la innovación tecnológica en España*. Los Libros de la Catarata y Fundación 1.º de Mayo.

¹⁴ El ámbito de las relaciones laborales no agota naturalmente las posibilidades de intervención en este campo. La difusión de las innovaciones tecnológicas en el tejido productivo es un proceso en el que inciden diversos factores externos al de la propia gestión de las empresas, y en el que deben jugar un papel especialmente activo las Administraciones Públicas. Máxime en un país como España donde persisten importantes carencias estructurales para el desarrollo de la I+D+i, que contribuyen a la situación de relativo retraso en relación con los países del entorno europeo.

¹⁵ La investigación fue realizada en 2005. La metodología de estudios de caso es particularmente fecunda para analizar la dinámica de relaciones laborales en las empresas, en la medida en que permite profundizar en el examen de las estrategias de los distintos actores y los procesos que se derivan de las mismas. No obstante, es necesario tener cierta precaución a la hora de extrapolar los resultados de estos análisis a otros sectores y empresas con características diferentes. Para mayor detalle, ver Aragón *et al.*, 2005 (*op. cit.*).

Así, existen diversos *motivos* que impulsan a las empresas a incorporar innovaciones tecnológicas basadas en las TIC, como la introducción de nuevos productos y servicios, la posibilidad de conseguir una mayor flexibilidad en los procesos de trabajo, el incremento de la productividad, la automatización de procesos y reducción de costes asociados al trabajo, o el aumento de la calidad del contenido del trabajo.

En cuanto a la *gestión colectiva de los procesos de innovación*, su análisis puede estructurarse en torno a cuatro ejes o dimensiones: las modalidades de participación; los niveles en que se concreta; los momentos en que se produce la misma; y los obstáculos a la participación.

(a) *Modalidades de participación*. En las tres empresas examinadas, la implicación de los trabajadores se ha canalizado a través del comité de empresa. La empresa A impulsó también nuevas modalidades de participación informal —concretamente, la consulta individualizada a trabajadores—, pero siempre en el marco previamente definido por los representantes sindicales.

(b) *Niveles de la participación*. En las tres empresas analizadas, el desarrollo de la participación de los trabajadores se articula de forma similar en tres niveles.

Un nivel de información, que se concreta en el desarrollo de reuniones periódicas entre la dirección y los comités de empresa, con el objeto de facilitar información relativa tanto a la evolución de la empresa, como a las posibles innovaciones a incorporar. Asimismo, en la empresa A se plantean reuniones estratégicas entre la dirección de la empresa y distintos grupos de trabajadores, y reuniones acerca de la utilización de las innovaciones incorporadas.

Se observa un segundo nivel, de consulta, a través del cual la dirección de las empresas analizadas pretende conocer la opinión de los comités de empresa acerca de materias como la formación profesional de los trabajadores, o información relativa a la implantación específica de las innovaciones tecnológicas a incorporar. En la empresa A se impulsan asimismo consultas informales a los trabajadores, respecto a la aplicación del plan de formación de la empresa y al desarrollo del sistema de organización del tiempo de trabajo.

En último término se sitúa un nivel de negociación, cuyo resultado se plasma en acuerdos entre la dirección y el comité de empresa sobre diversas materias. En las tres empresas se ha dado un reconocimiento mutuo de los sujetos —dirección y comité

de empresa—, así como de la conveniencia de iniciar un proceso de negociación sobre la gestión de los procesos de innovación y sus efectos laborales. Sin embargo, se constatan algunas variaciones en la forma en que se ha planteado dicho proceso:

- En la empresa A, la dirección, tras tomar la decisión de desarrollar determinadas innovaciones tecnológicas, y consultar al departamento de desarrollo acerca de las orientaciones y soporte técnico de las aplicaciones a incorporar, inició un proceso de negociación con el comité de empresa, relacionado con los efectos que tales innovaciones pudiesen comportar en la organización y condiciones de trabajo de los trabajadores.
- En el caso B la negociación fue propuesta por el comité de empresa quien, tras un análisis previo, propuso a la dirección de la empresa la apertura de un proceso de negociación sobre la renovación tecnológica de la empresa y sobre los efectos de dicha modernización en el ámbito laboral.
- En la empresa C el proceso de negociación fue iniciado también por el comité de empresa quien, ante la perspectiva de incorporación de un nuevo sistema de trabajo, propuso a la dirección de la empresa el establecimiento de un marco general de negociación sobre los procesos de innovación.

En cuanto al contenido de los acuerdos alcanzados en las tres empresas, tienen como característica común el partir de un enfoque integral sobre la gestión de los procesos de innovación, así como de sus efectos en el empleo, la organización del trabajo y las condiciones laborales. No obstante, también se detectan diferencias sobre las materias recogidas en los diferentes acuerdos. Así, en la empresa A los acuerdos firmados abarcan las siguientes materias: tiempo de trabajo, clasificación profesional, formación, retribuciones y ciberderechos.

En la empresa B, la dirección y el comité de empresa suscribieron en la década de los 80 un acuerdo sobre renovación tecnológica, que se ha continuado ratificando hasta la actualidad. Se trata de un acuerdo pionero entre las empresas españolas en el que, partiendo de un enfoque proactivo e integral respecto del cambio tecnológico, se abordan sus efectos sobre diversas materias (como empleo, organización del trabajo, clasificación profesional, salud laboral y ciberderechos).

Finalmente, en la empresa C, la dirección y el comité de empresa de la filial española han suscrito un acuerdo general sobre la introducción de innovaciones tec-

nológicas que destaca por su enfoque integral, así como por la amplitud de materias que regula. El acuerdo incorpora asimismo un apartado dedicado específicamente a la participación de los trabajadores en el proceso de implantación de las innovaciones tecnológicas, en el que se recogen los derechos de información y negociación del comité de empresa sobre las posibles modificaciones introducidas.

(c) *Momento de la participación.* La participación de los trabajadores es prácticamente nula en la fase de planificación y selección de las innovaciones tecnológicas. La incorporación de los trabajadores a la negociación se produce fundamentalmente en la fase de implantación de las mismas, así como en el desarrollo de las innovaciones organizativas y en el análisis de sus efectos sobre el ámbito laboral. Se observa asimismo una escasa participación en la evaluación de los resultados de las innovaciones incorporadas en la marcha general de la empresa.

(d) *Factores condicionantes de la participación.* El principal obstáculo a la participación de los trabajadores en las empresas está asociado a la fragmentación de las relaciones laborales, motivado tanto por los crecientes niveles de temporalidad, como por el uso cada vez más frecuente de las modalidades atípicas de contratación. Una situación que, sobre todo en los casos A y B, induce la segmentación de los procesos de participación, que sólo incluye la plantilla de la empresa, quedando excluidos los trabajadores autónomos que se ven igualmente afectados por los procesos de innovación.

Los *efectos laborales de los procesos de innovación* no pueden explicarse de forma aislada, como consecuencia exclusiva de la incorporación de una determinada tecnología, sino en interrelación con otros factores: desde el contexto macroeconómico y sectorial, a las características estructurales de la empresa –tamaño, producción, dimensión de la plantilla, capital físico y tecnológico, etc.–, su evolución competitiva, su política de gestión de la fuerza de trabajo, o la dinámica de relaciones laborales en el seno de la misma.

Por otra parte, resulta complicado evaluar los efectos laborales de los procesos de innovación, en la medida en que éstos no se producen de forma simultánea en todas las materias. Por ejemplo, mientras la repercusión de la incorporación de una determinada innovación tecnológica sobre el empleo puede ser muy rápida, en cambio sus efectos sobre la salud laboral pueden no manifestarse hasta mucho más tarde.

El análisis de las tres empresas permite destacar en todo caso algunos aspectos en una triple dimensión: empleo, organización del trabajo y condiciones de trabajo.

(a) *Efectos sobre el empleo*¹⁶. En la empresa A, la evolución de la plantilla en los últimos cinco años se caracteriza por su estabilidad y crecimiento, registrando un incremento del 90% de su plantilla estable durante el citado periodo. Se ha producido un incremento de la productividad ligado al uso de las TIC, al la vez que se incrementa la plantilla. Esta evolución contrasta con las características del empleo creado y la composición de la plantilla de la empresa, en la que los empleados con contrato temporal representan el 36% de total de la plantilla, y se cuenta además con una amplia red de colaboradores integrada por trabajadores por cuenta propia. Una composición de plantilla muy vinculada, por otra parte, a las características del sector de consultoría, en el que se registran altas tasas de temporalidad.

La empresa B muestra una tendencia más irregular en la evolución de sus niveles de empleo en los últimos años. Tras unos primeros años que registran un incremento de empleo, en los años siguientes se produce una progresiva reducción de la plantilla. Por otra parte, la composición de la plantilla muestra un alto porcentaje de contratos fijos, con sólo un 5% de contratos temporales pero en cambio se suma a las figuras del becario o colaborador a la pieza, ampliamente utilizados en los departamentos de redacción a todas las empresas del sector.

En el caso C se ha conseguido mantener a la totalidad de la plantilla de la empresa, en un marco de negociación de los procesos de reestructuración empresarial.

(b) *Efectos sobre la organización del trabajo*. La incorporación de innovaciones en los procesos productivos de las empresas ha producido diversos efectos en la organización del trabajo. En particular, en la modificación de los procesos de trabajo, la reorganización interna de las empresas, la unificación y centralización de funciones, o la homogeneización y diversificación de tareas y cambios ocupacionales vinculados a las mismas.

(c) *Efectos sobre las condiciones de trabajo*. El análisis pone de manifiesto efectos diferenciados, en relación tanto a distintas materias como entre las tres empresas.

- Un elemento esencial relacionado con la incorporación de nuevas tecnologías en la empresa son los cambios producidos en los sistemas de clasificación profesional. Los tres casos analizados muestran distintas situaciones respecto a la negociación de cambios en estos sistemas de clasificación. La empresa

¹⁶ Conviene recordar que cuando se realiza el estudio de estos casos (2005) existía un contexto de expansión de la actividad económica en España, muy diferente al actual.

B expresa reticencias a negociar tales cambios, mientras que los casos A y C muestran el proceso y concreción de la negociación de un nuevo sistema de clasificación.

- Los procesos de innovación en las empresas analizadas no han supuesto cambios significativos en el sistema de retribuciones, que en términos generales conservan las características previas a los cambios.
- En las tres empresas analizadas se han negociado Planes de Formación Anuales, destinados a mejorar la cualificación profesional de la plantilla. Asimismo, se han desarrollado cursos específicos orientados a aquellos trabajadores que han sido reubicados en otras áreas o departamentos de la empresa como consecuencia de los procesos de reestructuración.
- En relación a la organización del tiempo de trabajo, destaca el caso de la empresa A, donde la incorporación de innovaciones tecnológicas ha permitido a una parte de la plantilla realizar el trabajo a distancia. Por otra parte, estos cambios han inducido un incremento significativo del número de horas extras; una situación que ha motivado la negociación de un acuerdo específico, orientado a la limitación de las horas extraordinarias.
- La difusión y aplicación de las innovaciones derivadas de las TIC tiene una creciente incidencia sobre la salud laboral, generando nuevos factores de riesgo para los trabajadores. Los problemas más comunes, vinculados al uso prolongado de los ordenadores, afectan a la vista y a las dolencias posturales.

En suma, cabe destacar que la participación de los trabajadores en la gestión de los procesos de innovación en las tres empresas analizadas se ha canalizado, fundamentalmente, a través de los comités de empresa. En una de las empresas se ha impulsado además la participación individual de los trabajadores, sin plantearla como sustitutiva de los tradicionales mecanismos de participación colectiva, sino más bien como complementaria. La existencia de estructuras colectivas de representación y participación es la que ha favorecido, de hecho, las posibilidades que ofrecen otros mecanismos más informales de implicación de los trabajadores. Un hecho que contrasta con los discursos que buscan contraponer de forma antagónica los valores positivos de la participación individualizada, con los presuntamente negativos de la participación colectiva.

Un segundo aspecto relevante es la adopción en los tres casos de un enfoque proactivo e integral sobre los procesos de innovación y sus efectos sobre el ámbito laboral. Ello se ha traducido en acuerdos colectivos que abordan, de manera conjunta, materias de diverso signo, tales como empleo, organización del trabajo, formación, salud laboral o «ciberderechos».

El estudio ha puesto de relieve, igualmente, que la participación de los trabajadores puede llevarse a cabo en contextos empresariales muy diferentes, como el desarrollo y especialización en un sector emergente, la reconversión de un sector tradicional, o la adaptación de la empresa y trabajadores a procesos de reestructuración. Ello indica que la implantación de modalidades de participación de los trabajadores no es sólo una cuestión de democratización de las relaciones laborales, sino que puede constituir una parte esencial del proyecto mismo de innovación de las empresas.

Se han detectado, asimismo, algunas carencias y debilidades significativas en los tres casos, como la limitada participación de los trabajadores en la evaluación de los efectos derivados de los procesos de innovación, o un escaso grado de desarrollo en el tratamiento de determinadas materias centrales como la clasificación profesional.

Igualmente, es de subrayar como un punto crítico importante la segmentación de los procesos de participación; es decir, el hecho de que ni el desarrollo de estos procesos, ni sus resultados, afecten al conjunto de los trabajadores vinculados con la empresa, sino al núcleo más estable de la plantilla. Una situación que se enmarca en un contexto general de creciente fragmentación de las relaciones laborales, y que constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la participación de los trabajadores en las empresas.

Desde una perspectiva general es posible concluir que —aun con sus carencias y defectos— estos casos constituyen experiencias relevantes que ejemplifican el compromiso de trabajadores y empresarios para adoptar un enfoque proactivo e integral en el fomento y la gestión de los procesos de innovación.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Como hemos intentado demostrar, el problema de la economía española es, entre otros, la falta de competitividad de buena parte de su estructura productiva. Y esa escasa competitividad es el fruto, sobre todo, de una debilidad en la inversión en I+D+i, incluso en tecnología importada y de una muy limitada com-

petencia en numerosos mercados. En realidad competir es sinónimo de innovar. Ahora bien, tal y como se entiende normalmente la competencia, parece consistir, por las políticas neoliberales cortoplacistas, en tratar de reducir costes y precios.

Para intentar superar la escasa capacidad de innovación de la economía española es imprescindible definir, por tanto, el sentido y alcance de la innovación. La verdadera competencia no reside en intentar acaparar el mayor mercado posible para maximizar beneficios a corto plazo, reduciendo precios mediante la adopción de la tecnología más ahorradora de costes y precarizando las condiciones de trabajo. Supone, más bien, tratar de maximizar beneficios a largo plazo buscando la mayor ventaja relativa posible mediante la constante innovación, fruto de la inversión empresarial y con la participación de las trabajadoras y los trabajadores.

De esa forma de competir se deriva que la forma de obtener un mayor crecimiento, que sea a la vez más sostenible, no reside en ser más competitivos por la vía de reducir costes y precios, sino por medio de la mejora de la productividad y de la capacidad de introducir nuevos productos diferenciados basados en la innovación propia. Como derivación de lo anterior, se pone en cuestión la posibilidad de alcanzar mejoras de la competitividad efectivas y duraderas mediante la reducción de costes, en vez de por mejoras de la productividad.¹⁷

Pero no solo debemos quedarnos en exigir a las empresas que inviertan recursos en innovación, como base de cambio de modelo productivo, sino que también desde CCOO debemos responsabilizarnos de ello, y uno de los instrumentos que tenemos, casi el principal, es el de la negociación colectiva.

Es este contexto cobra pleno significado el papel de la participación de los trabajadores a través de la negociación colectiva en el proceso de innovación, pues de su existencia se deriva en muchos casos la propia supervivencia de la empresa o su capacidad de superar retos adversos.

Está comprobado que las empresas y sectores más innovadores requieren, normalmente, una mayor implicación de su personal en las tareas de la empresa y una estructura y culturas organizativas coherentes con ese principio. Esta participación

¹⁷ Juan Ignacio Palacio: *Estructura productiva, competencia e innovación*. Universidad Castilla-La Mancha (mimeo).

no podemos dejarla al marco individual, sino que debería ser canalizada por medio de acuerdos colectivos en estos ámbitos.

El hecho de que haya habido escasos avances en esos objetivos debería hacernos reflexionar. Existe un cierto círculo vicioso que impide ese avance y que, de algún modo, es preciso romper. Los convenios colectivos entran en muy pequeña medida en los aspectos relacionados con la innovación y la mejora de la competitividad, como ya se ha señalado. Pero, a su vez, eso es consecuencia de la débil cultura de la innovación existente en España. La obsesión por el beneficio a corto plazo, con el mínimo capital, determina la insistencia unilateral en la necesidad de moderación salarial para mantener la competitividad de la economía española.

No puede extrañar, por tanto, que la mayor parte de las empresas no se planteen explícitamente el desarrollo de sus capacidades innovadoras y que haya una escasa presión por parte de trabajadores y trabajadoras para negociar en torno a esos aspectos. El objetivo de rebajar los costes laborales unitarios se limita a tratar de contener el coste laboral, en vez de a mejorar la productividad.

De este modo, las remuneraciones y la jornada de trabajo se convierten ineludiblemente en el elemento central y casi exclusivo de la negociación colectiva, por más que en nuestros documentos se reitere la necesidad de introducir otros temas relacionados con la mejora de la productividad y la capacidad de innovación de la empresa.

El estudio del contenido de los convenios colectivos confirma que éste es muy pobre en aspectos vinculados a la participación de los trabajadores en el proceso de innovación tecnológica, aunque existen, como más arriba hemos expuesto, experiencias alentadoras que demuestran que las cosas se pueden hacer de otro modo.

La participación de los trabajadores y las trabajadoras en los procesos de innovación, debería darse al menos en estos tres niveles:

1. Información

Desarrollo de reuniones periódicas entre la dirección y la representación de los trabajadores con el objetivo de facilitar información relativa tanto a la evolución de la empresa, como a las posibles innovaciones a incorporar.

2. Consulta

Consulta a la representación de los trabajadores relativa a la implantación específica de las innovaciones tecnológicas a incorporar, así como la formación profesional a impartir a los trabajadores y trabajadoras, relacionada con estas innovaciones.

3. Negociación

Apertura de proceso de negociación sobre la renovación tecnológica en la empresa y los efectos de dicha innovación en la organización del trabajo y las condiciones laborales.

Todos estos apartados deben incluir la *transversalidad en la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres*. Este aspecto, a propuesta de CCOO, ha sido incluido en la Ley de Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que entrará en vigor el día 3 de Diciembre de 2011, incluyendo una serie de artículos que van en esta dirección. Así recoge que «*La Estrategia Estatal de Innovación promoverá la incorporación de la perspectiva de género como una categoría transversal en todos los aspectos de su desarrollo*».

Es en el ámbito de la empresa donde toman cuerpo los procesos de innovación y donde se desarrollan de manera concreta. Sin embargo, defender la empresa como núcleo principal de la negociación colectiva sería renunciar a marcos comunes de competencia entre las empresas de un sector, que no sólo garantizan derechos laborales que deben ser respetados por las distintas estrategias empresariales, sino que deben promover entornos que faciliten la difusión de los propios procesos de innovación.

En este sentido, tanto a nivel confederal como sectorial, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas pueden y deben desempeñar un importante papel dinamizador de las relaciones laborales en relación con el fomento de la innovación tecnológica.

Otro objetivo de actuación de las confederaciones sindicales y patronales es el establecimiento de redes para conocer y difundir experiencias existentes, en distintos ámbitos, sobre la gestión colectiva de las innovaciones tecnológicas. Ello podría contribuir a la elaboración de orientaciones y recomendaciones conjuntas, utilizando las experiencias que se valoren como más adecuadas, así como a fomentar una cultura de la participación en este campo.

Desde esta perspectiva, tiene especial interés el desarrollo de los observatorios sectoriales industriales. En una realidad en continuo cambio industrial, estos observatorios sectoriales pueden ofrecer, a través de sus estudios y análisis, un espacio de información y conocimiento compartido que permita enriquecer los contenidos de la negociación colectiva en relación a los procesos de innovación.

Si una adecuada articulación de la negociación colectiva, desde sus ámbitos sectoriales estatales hasta los convenios de empresa, puede promover el papel de las relaciones laborales en el fomento y difusión de los procesos de innovación, también debería hacerlo una delimitación más coherente de sus ámbitos productivos, en relación con las nuevas características e interrelaciones entre mercados y empresas y la aparición de nuevas actividades económicas.

Es desde esta óptica de la articulación en la que cobran mayor coherencia los diferentes niveles en que se puede concretar la participación de los trabajadores a nivel de empresa —información, consulta y negociación—, canalizada a través de los órganos legales de representación de los trabajadores. Ello no implica la exclusión de otras modalidades de participación parcial o informal —por ejemplo, la referida a departamentos o centros especialmente implicados en los procesos de innovación o la consulta individual a los trabajadores— pero sí que éstas se planteen de forma complementaria y no sustitutiva de la negociación colectiva. Un hecho especialmente relevante si se tiene en cuenta que el desarrollo de la participación tiene como condición necesaria el reconocimiento mutuo de los actores, así como un marco de acuerdo para abordar su intervención en la regulación de los diferentes aspectos de la innovación.

En suma, como conclusión cabe remarcar que el fomento de la innovación empresarial debe constituir un objetivo estratégico en los próximos años en España, tanto para las Administraciones públicas como para los interlocutores sociales. Una tarea ciertamente difícil en un escenario generalizado de restricción financiera y austeridad presupuestaria, pero sin embargo ineludible si se quiere impulsar una salida de la crisis que favorezca al mismo tiempo la consolidación de un modelo productivo más sostenible en términos económicos, sociales y medioambientales. En este sentido, coincidimos con Alfonso González Hermoso de Mendoza en señalar que *«las crisis suelen ser buenas parteras, ésta en la que estamos es una oportunidad para construir una política científica eficiente desde el punto de vista económico y socialmente comprometida y aceptada»*.¹⁸

¹⁸ Alfonso González Hermoso de Mendoza (2011): «La burbuja de la innovación tecnológica. Reivindicación de la política científica», en Alicia Durán (Coord.): *Ciencia e innovación. Reflexiones en un escenario de crisis*. Los Libros de la Catarata, EOI y Fundación 1.º de Mayo.

Miguel Sánchez Morón

**Cooperación y coordinación de las
Administraciones Públicas en el Estado
autonómico: problemas actuales
y posibles soluciones^{*}**

^{*} Este artículo tiene su origen en la ponencia que presenté en el mes de julio de 2011 en los Cursos de Verano de la Universidad Complutense de El Escorial, en un Encuentro organizado por el Consejo Económico y Social sobre la situación actual y las perspectivas del Estado de las Autonomías.



El Palacio de Olite. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

El marco jurídico de coordinación y cooperación entre gobiernos y administraciones públicas puede considerarse suficiente y adecuado en nuestro país. Otra cosa son los resultados reales de su aplicación, que pueden calificarse de deficientes y hacen que nos encontremos en una situación de relativa desarticulación administrativa.

A juicio del autor, las causas profundas de esta situación se hallan en el origen de nuestro Estado de las Autonomías y en los criterios que han guiado su evolución.

Como posibles remedios apunta, en primer lugar, tomar conciencia de la situación y de los efectos que produce y después reforzar la cohesión del sistema autonómico haciendo mayor hincapié en las facultades de coordinación del Estado y en las distintas modalidades de cooperación, utilizando los instrumentos jurídicos disponibles, así como el diálogo y la negociación entre Gobierno estatal y autonómicos. Para ello es necesario no sólo un gobierno con gran apoyo parlamentario sino un consenso básico entre los grandes partidos estatales y una política realista de los gobiernos nacionalistas moderados.

DIVIDIRÉ esta exposición —necesariamente sintética— en cuatro apartados: a) el marco jurídico de la cooperación y coordinación administrativa en nuestro Estado de las Autonomías; b) los problemas que se detectan en la práctica gubernativa y administrativa; c) las causas de esos problemas; y d) las posibles soluciones.

1. EL MARCO JURÍDICO

Las relaciones de cooperación y coordinación entre Gobiernos y Administraciones Públicas se han venido regulando desde el origen mismo de nuestro Estado de las Autonomías, de tal manera que hoy contamos con un instrumental jurídico equiparable al de otros Estados descentralizados, ya sean federales o regionales, especialmente europeos.

La Constitución, ciertamente, contiene una regulación muy parca de ese sistema de relaciones. No atribuye al Estado competencias de coordinación más que en tres materias: la «planificación económica», concepto que se ha entendido por la jurisprudencia, de manera más amplia y lógica en este contexto, como lo relativo a la «regulación de la economía» (art. 149.1.13ª); en relación con la investigación científica y técnica o, en palabras más actuales, la política de I+D+i (art. 149.1.15ª); y en lo relativo a la sanidad, lo que obviamente incluye los servicios de salud (art. 149.1.16ª). La Constitución también sanciona el principio de coordinación de la Hacienda de las comunidades autónomas con la Hacienda estatal (art. 156.1). Por otra parte, la Constitución apenas alude a la cooperación o colaboración entre distintas Administraciones territoriales, si se excluye la mención que el artículo 157.2 hace a las formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado, que fue regulada ya por la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Pero enseguida y sobre la base de estudios sobre los modelos federales existentes (García de Enterría, 1980; Muñoz Machado, 1982; Albertí Rovira, 1986, entre otros) se adoptaron las normas legales que regulaban esas relaciones. La primera

de estas leyes fue, como se recordará, la famosa LOAPA, que tras su anulación parcial por la Sentencia 76/1983 del Tribunal Constitucional, quedó reducida a simple Ley del Proceso Autonómico (Ley 12/1983, de 14 de octubre). Esta Ley contenía ya un esbozo general de las relaciones de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, que no fue desautorizado por el Tribunal Constitucional. A ella siguieron otras leyes sectoriales que en múltiples materias articularon ese tipo de relaciones, más la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que contiene un conjunto de normas más preciso sobre la coordinación y cooperación de las entidades locales con las Administraciones estatal y autonómica.

Por otra parte —lo que es más importante— el propio Tribunal Constitucional declaró tempranamente la importancia del «principio de cooperación» como inherente al Estado de las Autonomías, sin el cual no puede funcionar correctamente y que no necesita fundarse en preceptos concretos (SSTC 32/1981 y 76/1983, entre otras). Después, caso por caso, el Tribunal ha resuelto numerosos conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas apelando a esos principios de cooperación y coordinación, de manera que ha creado un cuerpo de doctrina, hoy ya consolidado, sobre su significado y alcance y sus consecuencias prácticas. En un momento posterior, el legislador estatal recogió las directrices de esa jurisprudencia y la experiencia derivada de las regulaciones sectoriales y optó por establecer una regulación general de las relaciones entre las diferentes Administraciones públicas en el Título Primero de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), reformado de manera sustancial por la Ley 4/1999, de 13 de enero. A consecuencia de todo ello contamos con un marco jurídico sobre la materia que, en términos generales, se puede considerar suficiente y adecuado.

Conviene recordar al efecto, siguiendo la jurisprudencia constitucional, que las relaciones de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas persiguen dotar de coherencia y de cohesión a la acción pública en su conjunto, evitando disfunciones y contradicciones —y, en lo posible, también solapamientos— entre la actuación de las distintas Administraciones públicas e integrando las partes en el todo, con el objetivo último de mejorar la eficacia administrativa. Ahora bien, entre coordinación y cooperación existen algunas diferencias conceptuales, que tienen efectos jurídicos.

En el caso de las relaciones de coordinación las Administraciones afectadas no están en una situación de igualdad, pues hay una que coordina y otra u otras coordinadas, de manera que la primera ostenta «un cierto poder de dirección» (STC

214/1989, entre otras). Por eso las facultades de coordinación no pueden presumirse, sino que constituyen una competencia específica, que debe recogerse como tal en las normas de distribución de competencias. Es decir, si se trata de potestades de coordinación del Estado en relación con las comunidades autónomas, han de figurar en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía y, si se trata de la posibilidad de coordinación de las Administraciones locales por la estatal o la autonómica, en normas con rango de ley.

En cualquier caso, las leyes establecen hoy variadas fórmulas de coordinación, en unos casos a ejercer por la Administración del Estado sobre las comunidades autónomas o sobre el conjunto de las Administraciones públicas, y en otros por las comunidades autónomas sobre las entidades locales. Son potestades de coordinación, por ejemplo, las que facultan al Estado para la aprobación de reglamentaciones técnicas o normas destinadas a uniformar la prestación de servicios en algunas materias (así la sanidad, conforme a las SSTC 32 y 42/1983), la aprobación por el Estado o por las comunidades autónomas de planes y programas de obligado cumplimiento por las Administraciones territorialmente inferiores (así los planes autonómicos de ordenación del territorio, que vinculan a los municipios), ciertos actos de homologación y registro, la emisión de informes vinculantes (así de la Administración estatal de costas sobre los planes autonómicos de ordenación del litoral, conforme a la STC 149/1991), e incluso actos de aprobación definitiva de decisiones previamente adoptadas por las Administraciones que son coordinadas (por ejemplo, la aprobación final por el Gobierno de los planes hidrológicos elaborados por las comunidades autónomas en cuencas de su competencia, conforme a la STC 227/1988, o la aprobación definitiva de los planes urbanísticos municipales por las comunidades autónomas).

Las facultades de coordinación no excluyen que antes de adoptar las correspondientes decisiones se de audiencia o participación o incluso se negocie con las Administraciones coordinadas, pero, al ser una competencia que implica un cierto poder de dirección, la adopción de una medida de coordinación no está condicionada al consenso previo.

Por lo demás, el mismo resultado consistente en dotar de la necesaria coherencia a la actuación de todas las Administraciones públicas con competencias en un sector material o sobre determinadas políticas públicas (por ejemplo, la educación) puede lograrse a través de la aprobación de la legislación básica que corresponde dictar al Estado en muchos casos, siempre que dicha legislación sea lo suficientemente concreta. En fin, en supuestos en que el ejercicio de las competencias de varias administraciones se entrecruza inevitablemente y pueden entrar en conflicto

—por ejemplo, las decisiones del Estado sobre ubicación de las grandes infraestructuras, con las competencias autonómicas y municipales de ordenación del territorio y medio ambiente—, los tribunales siempre apelan a un esfuerzo de coordinación negociada, si bien, de resultar imposible, prevalece la decisión de la administración que gestiona los intereses más generales y, en primer lugar, la del Estado (SSTC 77/1984, 166/2000, 204/2002, etc.).

Distinto es el concepto jurídico de cooperación, ya que este tipo de relaciones son voluntarias para las administraciones que cooperan, lo que no obsta a que las formas y medios de colaboración interadministrativa se regulen, incluso con cierto detalle, por la legislación vigente. Pero ninguna administración puede imponer a otras una obligación de cooperar. Al contrario, la cooperación presupone respetar la integridad de las competencias y de la autonomía de decisión de las demás administraciones. Eso sí, como sucede con frecuencia, la cooperación entre administraciones puede ser impulsada o fomentada mediante beneficios, por lo general económicos.

La legislación vigente contempla de manera extensa diversas formas de cooperación. Quizá la más característica en el marco de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas sean las Conferencias sectoriales, previstas ya en la Ley del Proceso Autonómico de 1983 y reguladas hoy por el artículo art. 5 de la LRJPAC. Al mismo modelo se adscriben, cada uno con sus peculiaridades, otros órganos multilaterales de cooperación, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia o el Consejo General de Política Universitaria, por no hablar de la poco exitosa Conferencia de Presidentes. Recordemos que todos ellos son órganos en los que se intenta armonizar políticas y adoptar decisiones de interés común con el mayor grado de consenso. Pero sus acuerdos no son vinculantes en general para las comunidades autónomas que no los suscriben, aunque se adopten por mayoría.

Una segunda modalidad de cooperación, tanto o más utilizada que aquélla, es la firma de convenios de colaboración entre distintas administraciones. Los convenios entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas se regulan de manera muy concisa en los artículos 6 y 8 de la LRJPAC y los convenios con las entidades locales se prevén con carácter general en el artículo 57 de la LBRL, pero muchos tipos de convenio tienen una regulación más acabada en la legislación sectorial. En realidad, son convenios muy variados por su contenido y por su alcance. Entre ellos cabe destacar los que articulan fórmulas de financiación o cofinanciación

de actividades por las administraciones superiores o el reparto y gestión de fondos públicos (convenios-subvención y contratos-programa).

Menos frecuente, pero también útil como vía de cooperación es la creación de una organización común entre varias administraciones para gestionar de manera unitaria asuntos en los que todas ellas tienen competencias. Es el caso de los consorcios y la creación de empresas mixtas. Además, las comunidades autónomas tienen presencia en algunos órganos colegiados del Estado, sobre todo de carácter consultivo, y una participación similar en órganos autonómicos está prevista para las Administraciones locales.

En fin, sin agotar el recuento podemos hablar de otras modalidades de colaboración, ya sea la elaboración de planes y programas conjuntos de actuación por el Estado y las comunidades autónomas, previstos en el artículo 7 LRJPAC, o entre aquéllas y las entidades locales, con eficacia vinculante para las que los suscriban, o la articulación de las competencias de varias administraciones, por vía de informes o acuerdos previos, en un mismo procedimiento que una sola de ellas resuelve (como es el caso, por ejemplo, de la autorización ambiental integrada, regulada en la Ley 16/2002, de 1 de julio).

En resumen, el marco jurídico de la coordinación y la cooperación entre administraciones públicas es bastante completo en cuanto a las formas posibles de relación, aunque quizá mejorable en algunos aspectos. En cualquier caso no es muy diferente del que existe en otros Estados descentralizados. Es, por otra parte, un marco jurídico ya consolidado, que no se ha visto alterado por las tensiones centrífugas de los últimos años.

Bien es verdad que el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en 2006 —y algunos otros posteriores que se inspiran en él— parece cuestionarlo en parte. Estos nuevos estatutos apenas aluden a las potestades de coordinación del Estado, ponen el mayor empeño en diseñar un marco de relaciones bilaterales entre el Estado y la respectiva comunidad autónoma y pretenden subrayar los límites de la cooperación multilateral, al tiempo que reducir el alcance uniformador de la legislación básica del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña ha desarbolado tales pretensiones. En primer lugar, porque niega a los Estatutos de Autonomía capacidad para redefinir los conceptos constitucionales que, como «legislación básica» o «coordinación», marcan las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. En segundo lugar, porque aclara que la bilateralidad no significa una relación de igualdad con el Estado sobe-

rano ni excluye en absoluto las relaciones multilaterales entre aquél y las comunidades autónomas, en los casos en que resulten pertinentes. En fin, porque reinterpreta las cláusulas de los estatutos sobre el alcance de la legislación básica, a la luz de su doctrina anterior, que es, paradójicamente, la que los nuevos Estatutos pretendían cambiar o sortear.

2. LA REALIDAD

Pero si el marco jurídico de la coordinación y la cooperación puede considerarse suficiente y adecuado, otra cosa son los resultados reales de su aplicación. Digamos, ante todo, que esa realidad es controvertida, ya que no son muy numerosos los estudios dedicados en profundidad al asunto. Pues aunque el Gobierno (hoy el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas) ofrece periódicamente determinados datos, como el número de Conferencias sectoriales y la frecuencia de sus reuniones, el número de convenios de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas y las materias de que tratan o el número de consorcios administrativos existentes, no es posible extraer de ellos más que un análisis cuantitativo. En consecuencia siempre cabe sostener en base a ellos opiniones variadas, que en buena parte son apriorísticas e ideológicas. Solo más recientemente han aparecido algunos trabajos de corte no jurídico, o no meramente jurídico, que profundizan en el funcionamiento práctico del sistema de relaciones interadministrativas o de alguna de sus manifestaciones (Duque Villanueva, 2007; Arbós Marín y otros, 2009). También se han publicado algunos informes sectoriales, entre los que destaca el del Consejo Económico y Social sobre «*Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*» (Informe 1/2010, de 20 de octubre). En fin, es posible rastrear otros análisis más o menos específicos en libros y revistas especializadas.

La conclusión general que cabe extraer de todos esos datos y estudios es altamente crítica. El modelo no ha funcionado bien ni de la misma manera que en otros Estados descentralizados de nuestro entorno. De ello se siguen numerosos problemas de cohesión de nuestras Administraciones públicas y no pocas disfunciones, que se han agravado con el tiempo.

Concretando un poco más, podríamos avanzar dos ideas generales: 1) la cooperación se ha desarrollado y es elevada, pero sobre todo en la medida en que interesa a las comunidades autónomas, ya sea como vehículo de su participación en decisiones y formulación de políticas estatales o como vía de obtener financia-

ción complementaria de sus actividades, pero no como una fórmula para compartir estrategias y programas entre la Administración del Estado y aquéllas, y apenas como instrumento para mejorar las fuentes de información recíproca; 2) el Gobierno y la Administración del Estado no han ejercido ni ejercen las competencias de coordinación de las comunidades autónomas que les corresponden conforme a la Constitución y a la doctrina del Tribunal Constitucional, en la medida necesaria para dotar de coherencia al sistema autonómico, garantizar la igualdad básica de servicios y derechos de los ciudadanos en todo el territorio y evitar las disfunciones del modelo.

Veamos algunos datos.

Por lo que se refiere a las Conferencias sectoriales, hay en la actualidad 35 constituidas, lo que puede parecer bastante. Pero solo una parte — algo más de la mitad — funcionan con regularidad y algunas nunca se han reunido. Se reúnen más frecuentemente las que tienen un objeto más directamente relacionado con la Unión Europea (Conferencia Sectorial de Asuntos relacionados con la Comunidad Europea —CARCE—, Conferencia Sectorial de Agricultura, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, etc.) pues es una vía de participación de las comunidades autónomas en la definición de la posición española ante las instituciones europeas, en lo que existe un interés común. También tienen éxito aquellas Conferencias sectoriales donde se trata o se debate acerca de la financiación del Estado para ciertas políticas públicas y se intentan fijar criterios de distribución de esos recursos estatales y, en su caso, los compromisos de cofinanciación de las comunidades autónomas. Esto último explica en buena parte, por ejemplo, la mayor ausencia de representantes del Gobierno Vasco (que no participan en el 40% de las reuniones) y de Navarra (con ausencias del 20%), ya que en muchos casos estas comunidades autónomas no dependen de la financiación estatal, en razón del concierto económico. En cualquier caso y aunque algunas Conferencias sectoriales presentan un balance positivo, se detectan reticencias de las comunidades autónomas a adoptar en esos foros decisiones conjuntas o compartidas, que podrían condicionar su autonomía. Incluso se detectan reticencias para proporcionar la información necesaria para los fines de la Conferencia sectorial correspondiente.

Otro aspecto a tener en cuenta, puesto que suele influir en el resultado, es la naturaleza esencialmente técnica o política de las cuestiones a tratar en las diferentes Conferencias sectoriales, pues es más fácil adoptar acuerdos en el primer caso. A tal efecto es significativa la diferencia de funcionamiento de las Conferencias, según cuenten o no con órganos de apoyo técnico o de segundo nivel, com-

puestos por funcionarios superiores. Se constata que entre los miembros técnicos de estos órganos es más fácil llegar a acuerdos válidos para todas las Administraciones públicas, pues prevalece un lenguaje común y la búsqueda de soluciones prácticas. Cuando el nivel de decisión es propiamente político, los intereses partidistas y las tácticas políticas a corto plazo interfieren a menudo el resultado de las Conferencias sectoriales. Recordemos, en cualquier caso, que éstas no adoptan acuerdos vinculantes para las comunidades autónomas que no los acepten o queden en minoría, aunque con frecuencia promueven la firma de convenios. Por lo demás, tampoco es infrecuente el incumplimiento por unas u otras comunidades autónomas de los compromisos políticos alcanzados formalmente en el seno de una Conferencia sectorial.

En lo que concierne a los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas, las estadísticas ministeriales los cifran en más de mil cada año. Pero muchos de ellos (aproximadamente un 74%) tienen un contenido clónico, ya que se repite para las diferentes comunidades autónomas. El 70% aproximadamente son convenios de financiación, es decir, que incorporan algún compromiso de gasto del Estado a favor de programas o actuaciones de las Administraciones autonómicas. Este tipo de financiación finalista vía convenios ha planteado, por lo demás, algunos conflictos jurídicos, pues las comunidades autónomas no podrían renunciar a esas fuentes de recursos pero las contemplan como una forma de limitación de su autonomía de decisión por parte del Estado. Obviamente, prefieren un tipo de financiación incondicionada o poco condicionada por el contenido de un convenio. Sobre ello ha debido pronunciarse reiteradamente el Tribunal Constitucional.

En cambio son pocos los planes y programas conjuntos entre el Estado y las comunidades autónomas que se han aprobado hasta ahora. Apenas se cuentan unos cuarenta y en ellos destaca un sistema de cofinanciación del programa en el que la aportación del Estado suele ser mayoritaria.

En cuanto a los consorcios, son relativamente numerosos los que se han creado entre comunidades autónomas y entidades locales y muchos menos aquellos en que participa la Administración del Estado. Algunos tienen gran importancia y se han convertido en instituciones casi imprescindibles de nuestro paisaje administrativo. Pensemos en el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y otros de prestación de servicios básicos en las áreas metropolitanas.

La participación de representantes de las comunidades autónomas en determinados órganos consultivos de la Administración del Estado, como el Consejo Na-

cional del Agua, el Consejo Estatal de las Artes Escénicas y de la Música o el Consejo Escolar del Estado, está consolidada desde hace tiempo —de hecho pasan de 40 los órganos del Estado que regulan esta participación— y constituye otra posible forma de cooperación. No se da, por el contrario, la participación de representantes del Estado en órganos similares de la Administración autonómica. Tampoco se ha logrado alcanzar una integración más intensa de la gestión estatal y autonómica en materias con competencias compartidas. Debe recordarse en tal sentido el fracaso de la pretensión de incorporar a las comunidades autónomas en las Agencias Estatales, cuando se elaboró y aprobó la Ley que las regula (Ley 28/2006, de 18 de julio). De donde resulta una duplicación de estructuras administrativas en algunos casos (por ejemplo, las agencias y servicios de meteorología y las agencias y servicios tributarios).

En realidad y a pesar de lo expuesto, la aplicación práctica de los principios de coordinación y cooperación es deficitaria. Las comunidades autónomas suelen gestionar sus competencias en función de sus propios intereses económicos y políticos, sin que el Estado haya sido capaz de imponer una coordinación eficaz en muchos casos que la requieren. De otro lado, los instrumentos de cooperación al uso no han podido evitar una duplicidad de servicios costosa e ineficaz en algunas áreas (pensemos, por ejemplo, en la duplicidad de servicios y medios de protección civil o en los múltiples y descoordinados programas públicos de cooperación al desarrollo). De la falta de información sobre la actividad de las comunidades autónomas derivan algunos conflictos y, en algunos casos, graves perjuicios para el interés general del país, como se ha podido comprobar recientemente al aflorar los datos reales de déficit y deuda de las Administraciones autonómicas (y locales). En fin, el Estado ha perdido la capacidad práctica de llevar a cabo un seguimiento de la aplicación de su propia legislación, cuando esa aplicación corresponde a las comunidades autónomas.

Basta señalar algunos ejemplos, con la brevedad requerida en estas páginas. Uno de los más ilustrativos es el que se refiere a la administración de la sanidad, extensamente analizado en el referido Informe 1/2010 del Consejo Económico y Social (véase también al respecto, Rodríguez Vigil, 2008). No obstante la legislación vigente y, en particular la Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que pretendió atajar los defectos de descoordinación, se mantienen problemas esenciales, ya sea por la desigualdad de la cartera de prestaciones de los diferentes servicios de salud autonómicos, por las reticencias para acordar sistemas centralizados de compra de medicamentos con el consiguiente ahorro (que solo la gravedad de la crisis económica parece estar empezando a vencer), la dificultad

para mantener la unidad del estatuto profesional del personal sanitario, la dispersión de los recursos destinados a la investigación, etc. Aunque según la Constitución, como se ha dicho, el Estado ostenta competencias de coordinación en materia de sanidad, el Gobierno parece descansar todo su esfuerzo en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, donde las decisiones se adoptan por unanimidad o por consenso, lo que no siempre se logra y menos aun con rapidez. Por otra parte, se ha descuidado la alta inspección del Sistema de Salud (al igual que en materia de educación), que correspondería ejercer a la Administración del Estado.

La Administración hidráulica ofrece otro ejemplo significativo (véase, Fanlo Loras, 2007; Embid Irujo, 2009). A pesar de que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 229/1998 ratificó las competencias de coordinación que corresponden al Estado y su competencia exclusiva sobre la gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias (las que se extienden por el territorio de más de una comunidad autónoma), la disputa territorial sobre los recursos hídricos se ha mantenido y agravado. Contra toda lógica y contra la doctrina constitucional y el derecho europeo (la Directiva 2000/60/CE, sobre la política de aguas, que postula la administración de las aguas articulada en grandes cuencas y demarcaciones), los dirigentes de muchas comunidades autónomas han seguido considerando como patrimonio propio de éstas las aguas en los tramos de ríos que discurren por su territorio o bien su derecho inalienable a recibir recursos hidráulicos de otras cuencas. Y lo grave es que estas pretensiones se han llegado a plasmar en los nuevos Estatutos de Autonomía, con el consentimiento de las Cortes Generales. Ha tenido que ser de nuevo el Tribunal Constitucional el que defendiera las competencias del Estado anulando artículos de algunos Estatutos de Autonomía (SSTC 30 y 32/2011, sobre la competencia estatal en las cuencas del Guadalquivir y del Duero) o reinterpretando hasta dejarlos prácticamente inoperantes otros artículos de los Estatutos valenciano, catalán y aragonés (SSTC 247/2007, 31/2010 y 110/2011). Pero no acaba aquí la cosa, ya que no es insólito que alguna comunidad autónoma interfiera e impida, o al menos dilate, la ejecución de la política hidráulica del Estado oponiendo otras competencias concurrentes. Un caso paradigmático es la oposición del Gobierno valenciano a la apertura de la gran desalinizadora de Torrevieja, para la que exige una autorización ambiental integrada que se retrasa de manera indefinida (Sosa Wagner, 2011).

Un tercer ejemplo lo proporciona la política energética. Desde que la Ley del Sector Eléctrico de 1997 atribuyó a las comunidades autónomas la competencia para autorizar las instalaciones de producción de energía eléctrica denominadas de régimen especial, lo que comprende la mayor parte de la generación de energías renovables, la diversidad de regulaciones autonómicas y la falta de planificación ge-

neral han conseguido sumir al sector en una situación casi caótica. Buena parte de las comunidades autónomas han utilizado esa competencia para alcanzar la mayor cuota posible de producción, por lo demás subsidiada en virtud de las primas a las renovables que contempla la legislación estatal. Pero, al no haberse tenido en cuenta las limitaciones de la red eléctrica para transportar toda la energía producida ni el efecto económico de la multiplicación de iniciativas autorizadas sobre el déficit acumulado de la tarifa eléctrica, el modelo ha devenido en pocos años insostenible técnica y económicamente y ha concluido por frustrar muchas expectativas. Al final el Estado ha tenido que adoptar alguna medida básica de coordinación, como establecer un registro estatal previo de empresas para la preasignación de la retribución (RD-ley 6/2009, de 30 de marzo) y después reducir las primas, cuando podría haber clarificado el modelo dictando una legislación básica armonizadora. Incluso la Directiva 2009/28/CE sobre fomento de las energías renovables ha recalcado la necesidad de coordinación de competencias para clarificar la planificación, autorización y construcción de instalaciones de generación, y en la Comunicación 192 (2009) de la Comisión al Parlamento Europeo se destaca la necesidad de que haya un órgano único de otorgamiento de licencias y permisos de conexión (Castellanos Garijo).

Estos y otros ejemplos que podríamos traer a colación, como los problemas de la administración de los espacios naturales protegidos (López Ramón, 2009) o las diferencias de la aplicación de la legislación de atención a la dependencia (Utrilla de la Hoz, 2011), demuestran que el sistema administrativo del Estado de las Autonomías padece serios defectos de cohesión no resueltos.

3. LAS CAUSAS

A mi juicio, las causas profundas de esta situación se hallan en el origen de nuestro Estado de las Autonomías y en los criterios que han guiado su evolución. Sabido es que la Constitución reguló el régimen de las comunidades autónomas dejando muchos extremos sustancialmente abiertos, y se hizo así con el fin de asegurar el máximo consenso posible a su favor. Esa relativa indefinición y ambigüedad del marco constitucional ha propiciado desde un principio —en concreto, desde la elaboración de los primeros Estatutos de Autonomía vasco y catalán— que por las fuerzas políticas mayoritarias se diera prioridad en la construcción del Estado de las Autonomías al llamado principio dispositivo. Es decir, el sistema se ha construido a impulsos de las comunidades autónomas más que desde un planteamiento de conjunto. Así las cosas, lo que ha predominado es la lógica competencial, es decir, la de la ampliación progresiva de las competencias autonómicas, por encima de la ga-

rantía de la cohesión del sistema. Esta lógica, que los partidos nacionalistas han conseguido imponer desde un principio y, más tarde, en razón de sucesivos pactos de legislatura con el partido estatal de mayoría relativa, ha sido también objeto de emulación por el resto de las comunidades autónomas, siguiendo esa otra lógica, tanto o más discutible, del igualitarismo territorial —o del «café para todos», en el lenguaje coloquial.

La consecuencia ha sido la paulatina reducción de presencia de la Administración del Estado en el territorio, que en algunos momentos ha encontrado un aval expreso en la teoría política dominante —como sucedió en 1996 con la idea de «administración única» que patrocinó el PP— y en otros se ha producido poco a poco y de forma más discreta. Solo los tribunales, empezando por el Constitucional, han advertido de manera sistemática y permanente sobre la necesidad de reequilibrar el modelo regulando y haciendo uso de los instrumentos de coordinación. Y, de hecho, en aquellos casos en que los partidos mayoritarios estatales han logrado ponerse de acuerdo, la regulación básica de las fórmulas de coordinación se ha llevado al texto de las leyes, tal como hemos señalado. Pero el Tribunal Constitucional funciona meramente como un «legislador negativo» y el consenso entre los grandes partidos no ha sido nunca duradero, de manera que no ha habido continuidad en la aplicación rigurosa de esas leyes. No solo eso, sino que la evolución del sistema competencial ha llevado asimismo a reforzar políticamente a las direcciones regionales de los grandes partidos de ámbito estatal, que también defienden sus intereses territoriales, muchas veces por delante o a expensas del interés general del país (recordemos, por ejemplo, la incapacidad del Gobierno para adoptar una decisión sobre la ubicación del Almacén Temporal de Residuos Radioactivos prevista para 2010, ante la oposición unánime de unos y otros Gobiernos autonómicos).

A partir de 2004 la situación se agravó en razón de la debilidad política del Gobierno central y de su permisividad frente a los proyectos de los nuevos Estatutos de Autonomía, concebidos desde la idea de excluir a la Administración del Estado del respectivo territorio autonómico. En esta última etapa el principio dispositivo ha alcanzado su máxima virtualidad y, a consecuencia de ello, el Estado ha relajado —hasta hacer dejación práctica en algunos casos— sus funciones de coordinación en diferentes sectores de la acción pública. Incluso ha consentido en transferir competencias estatales por esencia (conforme a la Constitución), como las relativas a la gestión de las aguas, hasta que el Tribunal Constitucional lo ha impedido.

A mi modo de ver, sin embargo, la razón esencial de esta evolución no es jurídica sino política. De hecho, la Constitución no es la que ha diseñado nuestro Estado de

las Autonomías, pues en términos jurídicos podía muy bien haberse desarrollado de otro modo muy diferente. Quizá han prevalecido las urgencias políticas y electorales sobre las concepciones más estratégicas. Pero además se echa en falta con demasiada frecuencia ese espíritu de lealtad constitucional, que es el lubricante del Estado descentralizado. El problema es que esa carencia no solo se detecta en los partidos nacionalistas, lo que al fin y al cabo resulta difícilmente evitable en función de sus «programas máximos». También se debilita la lealtad constitucional en virtud de aquellas estrategias partidistas de desgaste, que persiguen más que nada réditos a corto plazo. Aquí el problema autonómico enlaza con las características de nuestra cultura política y del sistema de partidos vigente. Pero no es el momento de ahondar en el análisis.

4. LOS POSIBLES REMEDIOS

Para poner remedio, aunque fuera parcial y gradual, a esa situación de relativa desarticulación administrativa, lo primero es tomar conciencia de ella y de los efectos que produce. Creo que esto ha empezado a ocurrir ya, probablemente como reacción de la mayor parte de la ciudadanía y de la opinión pública frente a los excesos de la descentralización y a la situación de algunos servicios públicos esenciales en manos de las comunidades autónomas. No es una casualidad que últimamente abunden los informes y estudios críticos con esa deriva del Estado de las Autonomías, ni que algunas fuerzas políticas planteen en sus programas electorales una posible devolución de competencias al Estado, lo que puede resultar una propuesta atractiva (aunque nada fácil de llevar a cabo). Además, el Tribunal Constitucional ha fijado límites claros al modelo fundado en la Constitución de 1978, dentro del cual no se puede ir ya mucho más lejos en la vía de la descentralización.

No me parece necesario, sin embargo, que para abordar las disfunciones del sistema e inclusive, si fuera el caso, para reordenar el régimen de competencias, sea precisa una reforma constitucional, por las razones antes expuestas. En el marco de la Constitución caben diferentes alternativas y consagrar una sola de ellas puede dar al traste con varias décadas de convivencia democrática, aunque no hayan estado exentas de conflictos.

Lo que procede es reforzar el Estado frente a tendencias centrífugas y, muy particularmente, la cohesión del propio sistema autonómico haciendo mayor hincapié en las facultades de coordinación del Estado y en las distintas modalidades de cooperación. Para este fin basta con utilizar sin complejos los instrumentos jurídicos

de que dispone, lo que no es incompatible con el diálogo y la negociación entre Gobierno estatal y autonómicos.

En consecuencia, debería modificarse la legislación básica del Estado en las materias en que haga falta, para conseguir una mayor uniformidad en la prestación de los servicios esenciales a la ciudadanía y garantizar el acceso a ellos en condiciones de sustancial igualdad en todo el territorio nacional. Sanidad, educación obligatoria y atención a la dependencia son algunos de los servicios esenciales que requieren un mayor grado de integración.

El Gobierno y la Administración del Estado deben ejercer eficazmente las funciones de coordinación que constitucional y legalmente les corresponden. Así, en materia de sanidad y, sobre todo, en relación con la política económica y con la Hacienda general, tal como demanda la salida de la crisis económica y se está requiriendo desde instancias internacionales y de la Unión Europea. Igualmente el Estado debería ejercer de manera eficaz las funciones de alta inspección en aquellos servicios en que le corresponde.

Convendría vincular en mayor medida la financiación que el Estado aporta a planes y programas conjuntos con las comunidades autónomas o por la vía de convenios de cooperación, a compromisos de cofinanciación verificables con cargos a los presupuestos de las administraciones que la reciben. Basta para ello con seguir el modelo que la Unión Europea ha establecido para la distribución de los Fondos Estructurales y otras ayudas a los Estados miembros, salvando las distancias. No se comprende ya que, mientras que esas ayudas europeas se someten a compromisos previos de financiación y a mecanismos de control, las que el Estado presta a las comunidades autónomas y a las entidades locales no deban sujetarse a requisitos semejantes.

Deben reforzarse los instrumentos de información recíproca entre las diferentes administraciones, incluso con sanciones para aquellas que los incumplan. Y ello no sólo en materia presupuestaria, con el fin de garantizar la estabilidad financiera, como ya se hace (desde hace no mucho), sino en todos los demás casos en que el flujo de la información sea necesario para el correcto ejercicio de las competencias de cada administración o para lograr una mejor coordinación entre todas ellas.

Convendría multiplicar las experiencias de cooperación institucional no sólo mediante entidades conjuntas, como los consorcios o las empresas mixtas, sino mediante la integración de servicios estatales y autonómicos con el mismo objeto en unas mismas agencias u organismos. Si bien es lo más probable que los gobiernos

nacionalistas no se sumen a tales iniciativas, no hay razón para no crearlas entre otras administraciones que no tienen ese perfil político.

Quizá es el momento de plantearse estos tipos de medidas, entre otras cosas porque son coherentes con los apremios para mejorar el funcionamiento de nuestras administraciones que derivan del actual debate europeo. De hecho, será difícil mantener unos servicios de calidad con recursos públicos más limitados sin arbitrar fórmulas de cooperación en muchos de ellos, pues las duplicidades de funciones existentes carecen de toda justificación. Si la salida de la crisis exige potenciar la interdependencia y centralizar algunas políticas fundamentales en el ámbito de la Unión Europea, las relaciones entre todas las administraciones del país y particularmente entre el Estado y las comunidades autónomas no van a poder sustraerse a esa misma tendencia. De todas formas, las inercias son tan fuertes que para imponer un cambio de rumbo en la agenda autonómica se va a necesitar no solo un Gobierno con gran apoyo parlamentario sino además un consenso básico entre los grandes partidos estatales y una política realista de los gobiernos nacionalistas moderados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (1986): *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- ARBÓS MARÍN, X. (coord.) (2009): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- CASTELLANOS GARIJO, M. L. (en prensa): *Régimen jurídico de la energía eólica (procedimientos de autorización de los parques eólicos y su acceso y conexión a la red)*. Publicaciones de la Universidad de Alcalá.
- DUQUE VILLANUEVA, J.C. (2007): «Las Conferencias Sectoriales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79.
- EMBID IRUJO, A. (2009): *Gestión del agua y descentralización política*. Navarra, Thomson-Civitas.
- FANLO LORAS, A. (2007): *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*. Murcia.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.) (1980): *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos.

- LÓPEZ RAMÓN, F. (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*. Madrid, Marcial Pons.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1982, 2007): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Civitas, (2.^a ed. Madrid, Iustel).
- RODRÍGUEZ VIGIL, J.L. (2008): *Integración o desmoronamiento. Crisis y alternativas del Sistema Nacional de Salud español*. Madrid.
- SOSA WAGNER, F. y FUERTES, M. (2011): *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*. Madrid. Marcial Pons.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2011): «Demanda, cobertura y cooperación interadministrativa en el ámbito de la dependencia: una aproximación al Estado de la cuestión por Comunidades Autónomas», *Revista d'estudis autonòmics i federals*.

Santiago Carbó

**IMPROMPTU: reestructuración bancaria
y Cajas de Ahorros**



El mirador de Toledo, vistas desde el puente de San Martín. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

En este artículo se pasa revista a los principales acontecimientos que están marcando un proceso aún vivo, la reordenación del sector bancario español. Las cajas de ahorros aparecen como principales protagonistas, en la medida en que han concentrado la mayor parte de los procesos de integración hasta la fecha —contribuyendo a adecuar la capacidad instalada del sector— y también en la medida en que la reforma de su regulación ha favorecido un mayor acceso de las mismas al mercado.

El proceso no está exento de dificultades y en su fase más definitiva, la correspondiente a la recapitalización, se ha visto en la dificultad de cambiar la orientación de la misma, ya que algunas decisiones tomadas en el ámbito de la Unión Europea marcan unas pautas de recapitalización no exactamente coincidentes con las que se habían trazado en España. Por otro lado, las cajas de ahorros seguirán llamadas a mantener su protagonismo, al abrigo de los nuevos grupos financieros en los que muchas de ellas se han insertado, en los que resulta conveniente para el conjunto del sistema que sigan haciendo valer las ventajas competitivas de su banca relacional y de su función social.

1. INTRODUCCIÓN

LA evaluación de la reestructuración bancaria que está teniendo lugar en España desde 2009 y que en 2011 ha alcanzado un punto de referencia fundamental, es necesariamente un ejercicio incompleto de improvisación. Algo así como un impromptu musical, que gira en torno a un tema más o menos reconocido pero que no está exento de sorpresas tanto en su evolución como, sobre todo, en su resolución y final.

La reestructuración bancaria española es un fenómeno dinámico, en la medida en que tanto los problemas que es preciso afrontar para acometerla, como las soluciones a los mismos han variado y varían a lo largo del tiempo. Recientemente, además, se ha puesto de manifiesto que la reordenación y recapitalización del sector bancario español no es un fenómeno exclusivo que atañe a España. En particular, la incertidumbre relativa a la situación del sector bancario español es compartida con los de otros países europeos y se ve afectada de forma muy significativa por las resoluciones adoptadas en Europa. Sin ir más lejos, los planes de recapitalización diseñados en la Cumbre Europea celebrada el pasado 26 de octubre (apenas unos días antes de la entrega a edición de este artículo) van a afectar significativamente a España y van, en cierto modo, a cambiar el compás del proceso de reordenación bancaria en España, como se analizará más adelante.

Este artículo es una revisión del estado y perspectivas de la reforma bancaria en España, con especial atención a las cajas de ahorros. Como se muestra en el Diagrama 1, en la evaluación de estas cuestiones resulta fundamental comparar el estado de la reestructuración del sector en España, así como, más recientemente, su recapitalización. Además, es preciso dilucidar hasta qué punto la falta de reestructuración en otros sectores bancarios europeos, el problema de la deuda soberana y los nuevos planes de recapitalización para la banca de la zona euro pueden afectar también a España. Al fin y a la postre, el objetivo final es que las entidades financieras españolas puedan trazar nuevos horizontes, con la necesaria recuperación de la confianza, la participación creciente de inversores y la reactivación del crédito, esencial para la inversión productiva y la recuperación económica.

DIAGRAMA 1. *Elementos para la restauración de la confianza en el sector bancario español*



El artículo se estructura en dos partes que siguen a esta introducción. En la primera se analiza la secuencia del proceso de reordenación y recapitalización del sector bancario español hasta octubre de 2011. En la segunda parte, a modo de conclusión, se ofrecen algunas reflexiones sobre las perspectivas para el sistema financiero español y, en particular, para las cajas de ahorros.

2. SECUENCIA DE LA REFORMA BANCARIA EN ESPAÑA (HASTA OCTUBRE DE 2011): EL PAPEL DE LAS CAJAS DE AHORROS

2.1. EL FROB y la reforma de la Ley de Cajas de Ahorros

Aunque en España se habían desarrollado algunas iniciativas encaminadas a promover la liquidez para las entidades financieras, durante 2008 el sector bancario permaneció relativamente ajeno a los avatares que afectaron de forma muy significativa a Estados Unidos y a otros países europeos con la caída de Lehman Brothers. Hasta entonces, se consideraba que eran estos problemas «externos» los que estaban causando restricciones de liquidez pero se obviaba cualquier problema de solvencia. Sin embargo, en 2009 comenzó a hacerse evidente que el deterioro de activos relacionados con el sector de la construcción e inmobiliario en los balances

bancarios era muy significativo. Pronto se hizo necesario considerar la reestructuración del sector. El principal punto de partida fue el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. De forma ordenada, como su propio nombre indicaba, se proponía un esquema en torno al llamado Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). Básicamente, el FROB proponía dar prioridad a las soluciones privadas (integraciones, principalmente) para hacer frente a las dificultades de viabilidad de las entidades financieras. Financieramente, el propio FROB contaría con fondos —principalmente derivados de emisiones— y/o eventualmente de los Fondos de Garantía de Depósitos.

El FROB, en un primer momento, ofreció cuatro grandes posibilidades a las entidades financieras, marcando la hoja de ruta de la reforma. En primer lugar, cualquier entidad cuya solvencia estuviera demostrada, no tendría que verse afectada por la reestructuración y podría continuar desarrollando sus propias estrategias de financiación, crecimiento e integración. En segundo lugar, a aquellas entidades que presentaran dudas sobre su viabilidad, se les exigió presentar (en el plazo de un mes) un plan de viabilidad que tendría que ser aprobado por el Banco de España. En estos planes se apostaba principalmente por las fusiones o absorciones. Además, se incluían medidas disciplinarias en caso de incumplimiento de los planes de viabilidad o los compromisos adquiridos, que podrían implicar potencialmente cambios en los órganos de administración de las entidades objeto de análisis. En tercer lugar, se consideraba la posibilidad de que el Banco de España pudiera intervenir directamente la entidad si esta presentaba serios problemas de viabilidad, de acuerdo a los supuestos legales que le permitía la Ley de Disciplina e Intervención y, de nuevo, la principal solución para estas entidades vendría dada por su absorción o fusión con otra entidad. Podía incluso hablarse de un cuarto supuesto en el FROB, ya que se abrió la puerta para que las instituciones que no presentaran problemas de viabilidad pero quisieran fusionarse, pudieran solicitar ayuda financiera del FROB.

Durante 2010 se evidenció que las dudas sobre la solvencia bancaria volvían a toda Europa y, en julio, la Autoridad Bancaria Europea, en colaboración con los distintos bancos centrales, efectuó los primeros test de estrés bancarios, con amplia representatividad de España. Puesto que el objetivo fundamental era aumentar la solvencia, al tiempo que se desarrollaban los test de estrés, España aprobó un importante cambio en la normativa referente a las cajas de ahorros. La idea fundamental fue proporcionar un mayor acceso a los recursos de capital ordinarios. Para ello, se contemplaron distintas configuraciones jurídicas de las cajas para poder acceder al capital en la forma de acciones. Estos cambios se plasmaron en el Real

Decreto-ley 11/2010, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros. La nueva Ley se presentó con el objetivo de facilitar la entrada de capital privado en las cajas de ahorro por varias vías. La reforma introducía novedades importantes en el ámbito de las cuotas participativas, la estructura de propiedad que las cajas de ahorros podían adoptar y otros aspectos entre los que destacaba la posibilidad de extensión del FROB para entidades solventes que, en escenarios especialmente adversos (entiéndase, de estrés) pudieran atravesar dificultades, aun cuando no participasen en procesos de integración¹.

Con la reforma se contemplaron algunas formas de configuración jurídica nuevas para las cajas, entre las que, en un principio, destacaron los sistemas institucionales de protección (SIP). El SIP es un mecanismo de apoyo y defensa mutuo entre las entidades integrantes, cuyo objetivo básico es garantizar la liquidez y solvencia de todos sus miembros, permitiendo a su vez a cada miembro mantener su identidad y personalidad jurídica. No se trata de una fusión, ya que las entidades integrantes mantienen su forma jurídica y su capacidad de decisión, así como su independencia económica. El RD-I 11/2010 estableció que la sociedad central había de ser una sociedad anónima y que las cajas participantes debían representar, al menos, un 50% del accionariado. En todo caso, debe destacarse que a medida que ha avanzado el proceso de reordenación, los SIP han optado por la transferencia de activos y la mutualización del 100% de los beneficios en favor de la sociedad central.

Además de los SIP, se contemplaba la posibilidad de «ejercicio indirecto de la actividad», lo que suponía la cesión de todo el negocio financiero de la caja (o parte, si se prefiere) a un banco. En este caso, la caja debe participar en ese banco en el 50% de sus derechos de voto y el banco podrá utilizar en su denominación social y en su actividad expresiones que permitan identificar su carácter instrumental, incluidas las denominaciones propias de la caja de ahorros de la que dependa. Otra posibilidad contemplada en el RD-I 11/2011 es la transformación de la caja en fundación de carácter especial, segregando sus funciones financieras de las benéfico-sociales. Esta opción equivale a traspasar todo su patrimonio afecto a la actividad financiera a un banco a cambio de acciones de este último, convirtiéndose en fun-

¹ Para las cuotas participativas se estableció la posibilidad de su emisión con derechos de voto. Estos derechos se establecieron en proporción a la participación del cuota-partícipe en el patrimonio de la entidad y no podían representar más del 50% del total de derechos de voto. El resto de consejeros generales debía ajustar la proporción de sus derechos de voto al margen que dejaran las cuotas participativas. La participación individual no tenía límites, salvo el genérico del 50% del patrimonio. Este mecanismo abría ya la posibilidad de establecer importantes participaciones cruzadas entre bancos y cajas de ahorros que, hasta la fecha, no se habían podido producir.

daciones de carácter especial (dedicadas a la Obra Social) y perdiendo su condición de entidad de crédito.

El RD-I 11/2010 también reforma algunos aspectos importantes del gobierno corporativo de las cajas de ahorros. En primer lugar, establece la incompatibilidad del ejercicio del cargo de miembro de órganos de gobierno de una caja con el de todo cargo político electo y con el de alto cargo de las administraciones públicas. En cuanto a la representación de intereses en los órganos de gobiernos de las cajas, se reduce el límite de la representación de las administraciones públicas al 40%. Asimismo, la participación de las comunidades autónomas se llevará a cabo a través de miembros designados exclusivamente por su cámara legislativa y que, al tiempo, gocen de reconocido prestigio y profesionalidad.

En todo caso, tal vez uno de los cambios más importantes incorporados en esta disposición para lo que luego aconteció fue en el ámbito de la solvencia, en lo referente a «recapitalización de entidades individuales». Se admitió la posibilidad de que, excepcionalmente, el FROB pueda adquirir títulos emitidos por entidades individuales que, sin incurrir en las circunstancias previstas en el artículo 6 de dicho Real Decreto-ley («debilidades en su situación económico-financiera que, en función del desenvolvimiento de las condiciones de los mercados, pudieran poner en peligro su viabilidad y determinen la conveniencia de que acometa un proceso de reestructuración»), precisen a juicio del Banco de España de un reforzamiento de sus recursos propios.

Como resultado de todos estos cambios, las cajas de ahorros han protagonizado la reordenación bancaria hasta la fecha, con doce procesos de integración (7 fusiones o adquisiciones y 5 SIP o sistemas institucionales de protección), que han llevado a una reducción del número total de cajas de 45 a 17, afectando en este sentido a más del 90% de los activos de estas instituciones. También se ha producido el anuncio de una fusión entre dos bancos, el Popular y Pastor, en octubre de 2011, y es posible que se produzcan algunas integraciones adicionalmente.

2.2. Recapitalización bancaria: el RD-I 2/2011 y la Cumbre Europea del 26 de octubre de 2011

Como se ha comentado anteriormente, tres años después de las inyecciones de capital a numerosos bancos europeos tras la caída de Lehman, persisten los problemas de solvencia en muchas entidades financieras del continente. La evolución

de la llamada crisis de la deuda soberana durante 2010 y 2011 ha contribuido a este deterioro de la solvencia y ha creado un círculo vicioso en el que cualquier iniciativa de recapitalización bancaria tendrá poca incidencia a largo plazo si los riesgos de la deuda soberana no se atajan, y viceversa.

Antes incluso de que estas tensiones en Europa se hicieran más evidentes, en España, a principios de 2011, los inversores internacionales mantenían sus dudas sobre la capacidad de las entidades financieras españolas para solventar los problemas de solvencia, principalmente por la exposición de los balances al mercado inmobiliario. En este sentido se desarrolló el Real Decreto-ley 2/2011, que establecía tres objetivos fundamentales. En primer lugar, se elevaban las exigencias de solvencia de las entidades de crédito españolas para «favorecer su acceso a los mercados de capitales, y en general, para reforzar la confianza en la solidez del sistema bancario español». Por otro lado, se instaba a las cajas de ahorros a que «acudan a los mercados de capitales y para que adopten estructuras fáciles de comprender y evaluar por los mercados». Y en tercer lugar, se pretendía «acelerar el proceso de reestructuración en concordancia con las normas comunitarias».

La propuesta de nuevas exigencias de capital, en aquel momento, se fijó en un 8 por 100 del capital principal² (equiparable al *core capital*) de los activos ponderados por riesgo en cada momento. Este mínimo, sin embargo, se elevaba al 10 por 100 para aquellas entidades que verificaran tener una proporción mayor del 20 por 100 en los mercados mayoristas y que no hubieran colocado frente a terceros inversores al menos el 20 por 100 de su capital social.

En este RD-L de reforzamiento, el FROB asume un papel catalizador en el proceso de reestructuración. La reforma del funcionamiento del FROB incluye la autorización para adquirir acciones del capital social de las entidades financieras con el fin de reforzar sus recursos propios, mediante un periodo limitado de tiempo, a condición de que la entidad aplique un plan de recapitalización con posibles compromisos referidos a los costes de estructura, gobierno corporativo y otros. Para el caso particular de las cajas de ahorros o de una integración mediante un SIP, se exigirá pasar todo el conjunto de la actividad crediticia a un banco (i) mediante el ejercicio indirecto de la actividad financiera y (ii) transformación en una fundación titular de un banco. Además,

² En el mismo se incluían el capital desembolsado, las reservas, la prima de emisión, el resultado positivo del ejercicio, la plusvalía en RF y RV AFDV, los intereses minoritarios, la deuda obligatoriamente convertible en acciones, las participaciones del FROB, las acciones propias, las pérdidas del ejercicio, el fondo de comercio y otros activos inmateriales y se restaban las minusvalías en RF y RV AFDV y los ajustes por valoración de AFDV que forman parte del patrimonio neto.

el FROB se incorporaría como administrador adicional al consejo de administración del banco resultante. No obstante, la entidad beneficiaria deberá presentar un plan de recapitalización que ha de aprobar el Banco de España, en el que se establecerán las medidas suficientes para orientar la mejora de la eficiencia, la racionalización de su administración, así como un redimensionamiento de su actividad productiva. Por su parte el FROB enajenará los títulos adquiridos en un plazo máximo de cinco años.

De nuevo, como ocurrió con las primeras pruebas de esfuerzo en 2010, las pruebas de esfuerzo de julio de 2011 transcurrieron en paralelo a la aplicación del RD-I 2/2011. Estas pruebas revelaron que la ratio *core tier 1* tensionada (en un escenario adverso) del sector bancario español se estimaba en el 6,5%. En aquel momento, se estimaron necesidades de capital de 14.471 millones de euros que se articularon en un calendario por distintas vías hasta finales de septiembre de 2011. Con esas aportaciones, los recursos propios *core tier 1* para el conjunto del sistema sumarían 144.534 millones de euros, y la ratio *core tier 1* sería del 7,3%. De los 14.471 millones de euros, 547 millones de euros corresponden a ampliaciones de capital ya realizadas en bancos, 750 millones de euros a emisiones de bonos obligatoriamente convertibles y 13.174 millones a capital comprometido por las cajas de ahorros bajo los supuestos del propio RD-I 2/2011, ya sea mediante apelación al capital privado o a través del FROB. En medio de este proceso, además, se produjo la intervención de la Caja de Ahorros del Mediterráneo, el 22 de julio de 2011, que vino a unirse a las de Cajasur y Caja Castilla-La Mancha.

La evaluación del proceso de recapitalización hasta septiembre de 2011 supuso, sin embargo, algunos cambios sobre las estimaciones iniciales, como indicaba el Banco de España en una nota informativa el 30 de septiembre de 2011. El proceso, según el Banco de España, finalizaba con la aportación de 7.551 millones de euros por parte del FROB y la captación de 5.838 millones de euros de capital privado. En total, esos 13.389 millones de euros suponen una reducción respecto a los 15.152 millones de euros calculados inicialmente, ya que la salida a Bolsa de varias entidades ha permitido reducir del 10% al 8% las necesidades de capital de las mismas.

Sin embargo, esta estrategia emprendida en España para la recapitalización habría de verse alterada, necesariamente, por las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo en la cumbre celebrada el 26 de octubre de 2011. Como se ha señalado anteriormente, las tensiones derivadas del problema de la deuda soberana y la debilidad mostrada por algunos bancos de países como Alemania o Francia impulsaron una iniciativa de recapitalización que, junto con otras importantes propuestas, acabó fraguando en la citada cumbre. Uno de los temas más controvertidos fue la fijación de nuevos requerimientos de capital, que para España arrojaban, según la Autoridad Bancaria

Europea (EBA) nuevas necesidades de capital de 26.161 millones de euros. Unas necesidades que se fijaron sólo para los cinco mayores bancos españoles. Esto no implica, en cualquier caso, que este tipo de estimaciones no afecte a la percepción relativa de la solvencia del conjunto del sistema, incluidos los grupos de cajas de ahorros formados en el entorno de la reforma bancaria española.

Al margen del esfuerzo que ello supone y de la capacidad de estos bancos para acometer este reforzamiento de la solvencia, esta decisión europea requiere a España cambiar el paso respecto a las políticas de reordenación y recapitalización bancarias que venía desarrollando, en varios aspectos. Las propuestas de la EBA incluyeron un 9% de capital de máxima calidad o *core tier 1* capital para las llamadas entidades que, por su tamaño, se supone que tenían un carácter sistémico y, por lo tanto, que entrañaban un riesgo potencial más importante para el conjunto del sistema. Sin embargo, en España, la recapitalización se había orientado más a resolver los problemas de solvencia de las entidades que no tenían acceso al mercado o no contaban con un porcentaje significativo de inversores, como eran algunos grupos de cajas de ahorros de menor dimensión. Por eso, el Real Decreto-Ley 2/2011 exigía a estas entidades un 10% de *core capital* en tanto en cuanto no resolvieran esas restricciones de acceso al mercado o de participación de inversores, y un 8% para el resto. En este sentido, los grandes bancos españoles debían cumplir con un 8% y no con un 9%, como requería la EBA con fecha límite de cumplimiento junio de 2012.

Además, esta institución exigió que la deuda soberana fuera valorada a precios de mercado, con valor 30 de septiembre de 2011. Parece un tanto arbitrario que se valore *mark-to-market* sólo la deuda pública y no, por ejemplo, otros activos que han podido perder valor como algunas titulizaciones y un conjunto de activos tóxicos que aún permanecen en manos de muchos bancos europeos.

Estas decisiones europeas sugieren, además que, en la negociación política, España no ha podido hacer valer suficientemente el carácter ordenado de su reestructuración bancaria y, en positivo, que tal vez a la vuelta del cumplimiento esperado de estos nuevos requerimientos, pueda hacerlo valer en mayor medida.

3. CONCLUSIONES: LOS RETOS PENDIENTES PARA LAS CAJAS DE AHORROS

Como se ha analizado en este artículo, el proceso de reordenación bancaria española es un proceso abierto en el que las cajas de ahorros y, en particular, los grupos financieros creados en torno a las mismas, de mayor tamaño y dimensión,

resultarán fundamentales para infundir y transmitir confianza, de forma que se asienten unos pilares sólidos que faciliten un crecimiento económico sostenible y fomenten la creación de empleo.

La concreción del proceso de reestructuración bancaria, que parece haber alcanzado ya un importante grado de madurez, es un elemento esencial en este sentido y, como se ha analizado en este artículo, tendrá que reorientarse en consonancia con las nuevas disposiciones europeas señaladas por la EBA.

Sin embargo, aun quedan importantes tareas en este proceso en lo que se refiere a las cajas. Los grupos de cajas de ahorros deben seguir haciendo valer sus características distintivas y ventajas competitivas. En el corto plazo, la transparencia y claridad deben ser características intrínsecas del futuro modelo bancario, de forma que éste pueda señalar su viabilidad y valor económico, reforzando la confianza y la recuperación económica en España. Al abrirse a la disciplina de mercado más convencional, las cajas de ahorros tienen una nueva oportunidad para señalar su valor añadido a medio plazo, una vez consolidados los cambios actualmente en desarrollo.

Asimismo, el valor de franquicia de los negocios de las cajas es muy importante y puede que su salida al mercado haya sido un medio efectivo para demostrarlo. En este punto, de cara al futuro, las cajas pueden tener en la financiación empresarial de las pequeñas y medianas empresas la alternativa fundamental para reorientar su negocio. Si bien es verdad que la financiación de este tipo de actividades requiere el desarrollo de capacidades y habilidades específicas para valorar riesgos menos conocidos, estas presentan también características muy deseables como son el carácter innovador y la diversificación. Asimismo, el sector de las cajas de ahorros cuenta en su favor con un elevado valor añadido, dado por su modelo de banca relacional, que a través de la cercanía al cliente puede suponer una clara ventaja en términos de mercado.

Es preciso tener también presente que la validez de la función social de las cajas de ahorros debería prevalecer, ya que se trata de aspectos diferenciadores que resultan fundamentales para el desarrollo de la actividad financiera en España.

Apuntes

Pacto por el empleo y la cohesión social

Documento conjunto CCOO y UGT de propuestas
de política económica: recuperar
la centralidad del empleo



Desfiladero de Pancorvo. J. P. Villaamil. Litografía / papel. España artística y monumental.

Los secretarios generales de CCOO y UGT presentaron en los primeros días de noviembre el «Pacto por el empleo y la cohesión social», con las propuestas de ambos sindicatos tanto para intervenir en los debates previos a las elecciones generales del 20 de noviembre, como para sentar las bases de una futura concertación social entre Gobierno, sindicatos y empresarios.

Para UGT y CCOO se pueden, y se deben, hacer las cosas de manera distinta a como se han hecho hasta ahora. Esta propuesta es una alternativa necesaria frente a la recaída en la crisis y la destrucción de empleo que significan las políticas de ajuste. La gravedad de la situación de la economía española necesita soluciones que puedan reducir el nivel de desempleo y avanzar en la cohesión social.

El documento está articulado en torno a cinco ejes de propuestas: modelo productivo, política de rentas y control de precios, sistema fiscal y financiero, empleo, y diálogo social y negociación colectiva.

LA NECESIDAD DE UN GRAN PACTO POR EL EMPLEO Y LA COHESIÓN SOCIAL

LA gravedad de la situación de la economía español necesita soluciones que puedan reducir el nivel de desempleo y avanzar en la cohesión social. La tarea de consolidación de las cuentas públicas para conseguir una posición sostenible a largo plazo debe ser compatible con otras medidas que fomenten la actividad económica para situar el empleo como clave de bóveda de la política económica.

EJES DE PROPUESTAS

1. Modelo productivo

El tejido productivo español necesita mejorar su dimensión y la calidad de sus productos para ampliar cuota de mercado tanto en mercado externo como en el interno. Una evolución de estas características permitiría crear empleo, para lo cual es preciso trabajar en diversos ámbitos.

A largo plazo, el propósito de la política económica se debe basar en un incremento de la productividad total de los factores para mejorar el valor añadido, pues es el camino para alcanzar un crecimiento económico sostenible, duradero y equilibrado, que permita crear empleo estable de calidad, objetivo último de la política que pretendemos.

La I+D+i deber formar parte de la estrategia para salir de la crisis, fomentar la competitividad y la creación de empleos de calidad. En la última etapa se ha producido un sensible avance en el gasto público en este terreno aunque todavía quedan amplios márgenes de mejora. El mayor problema en este aspecto capital para mejorar el valor añadido de los productos se observa en la distancia del gasto privado cuando se le compara con el realizado por las empresas de los países avanzados de la Unión Europea. Las empresas españolas deben mejorar sustancialmente su

inversión en tecnología, tanto en su variante de investigación como en cualquier otra fórmula que aumente la utilización de capital productivo.

Las reformas en este terreno deben comenzar de inmediato, desde la conciencia de ser mucho más efectivas con una cultura empresarial con menor aversión al riesgo, que apueste por proyectos menos coyunturales y más consistentes a largo plazo. Las dos últimas etapas expansivas de la economía española han demostrado la tendencia de una parte significativa del empresariado español por recoger ganancias rápidamente sin el necesario compromiso social asociado a su actividad económica.

Los avances en la mejora de la educación son imprescindibles para mejorar el valor añadido de los bienes y servicios españoles. A pesar de la mejora de la educación de los españoles es imprescindible un impulso para superar sus limitaciones en fracaso y abandono escolar, nivel de conocimiento, reforzar el aprendizaje permanente de adultos, así como fortalecer su relación con las necesidades del tejido productivo.

La enseñanza pública debe ser determinante en la garantía de la igualdad de oportunidades de las personas, pero también en el nivel de calidad del sistema y excelencia en la educación recibida por los alumnos.

El objetivo básico es conformar un modelo de sistema educativo solidario, equitativo en acceso y oportunidades e integrador con el diferente, de calidad, homologable en el Estado y sostenido con fondos públicos, que contribuya a un modelo económico sostenible y que sea un factor de cohesión económica, social y territorial.

a) Vivienda

La modificación de la política pública de vivienda es una pieza fundamental para un cambio del modelo productivo que España lleva eludiendo casi desde la transición.

La falta de ayudas a la construcción residencial redimensionará ese sector a un tamaño normal, con la ventaja de no absorber el porcentaje de inversiones de la anterior etapa expansiva y, por otra parte, obligaría a las entidades de crédito a concentrar su actividad en otro tipo de sectores de actividad con una capacidad de generar riqueza mucho más sostenida y menos expuesta al riesgo de impago.

Es tiempo de cambiar radicalmente la perspectiva con una ambiciosa apuesta por el alquiler como mecanismo principal para facilitar el acceso y por la rehabilitación como instrumento dinamizador del sector de la construcción. Los modelos vigentes en los países europeos más desarrollados deben trasladarse a España con el objetivo de proteger la propiedad de quienes quieren alquilar y ampliar la solvencia de los arrendatarios mediante bonificaciones públicas concedidas en función de las características del inquilino.

Además permite un uso más eficiente del parque inmobiliario vacío de las ciudades, a la vez que podría ser también una salida a una parte del *stock* de viviendas, actualmente en manos de las entidades financieras.

De igual forma sería útil revisar los mecanismos de renegociación de los créditos, y otras alternativas para evitar el inicio o continuación del procedimiento judicial de ejecución hipotecaria y desahucio.

Estos instrumentos estarían destinados a todos aquellos deudores que se encontraran en un grado determinado de dificultades que guardara relación con circunstancias económicas personales y familiares sobrevenidas y que afectaran a su situación económica hasta el punto de hacer inviable el pago de las obligaciones contraídas.

b) Energía

Conforme a los términos del Acuerdo Social y Económico, es necesaria una política energética que, garantizando el suministro al ciudadano, promueva las inversiones en seguridad y en el perfeccionamiento de las tecnologías existentes, para evitar o reducir los efectos nocivos, e impulse un cambio de la producción energética tradicional, fomentando la eficiencia y el ahorro energético y la creación y consolidación de puestos de trabajo. Todo ello con el fin de desacoplar el crecimiento económico de la intensidad energética.

Debe ser una política energética dirigida a reducir nuestra dependencia externa y que permita una posición más importante de la industria española con proyección también en el exterior. El precio de la energía debe reducir el actual nivel de lastre para nuestra economía.

Debe existir un control público más efectivo de las redes de transporte de gas y electricidad, así como la obligación legal de asistir al abastecimiento del sistema energético estatal por parte de los distintos operadores del sistema y de los productores-explotadores de recursos energéticos.

Ante la dependencia española del petróleo y el gas, pero dado que no es posible incidir sobre el precio en origen, es preciso aplicar un mayor control para que las bajadas de precios se trasladen en tiempo y forma a los consumidores. La actual composición del mercado energético, en especial el eléctrico, no se ajusta a las necesidades de los ciudadanos españoles al incorporar beneficios excesivos para unas pocas empresas, menos asumibles todavía en la actual coyuntura de crisis.

c) Transporte

La existencia de un sistema integrado de infraestructuras, común a todos los sectores de nuestra economía, constituye un factor generador de economías externas, pues permite reducir los costes internos y de las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar la productividad de los recursos y obtener la mayor competitividad en el mercado, en precios y calidad.

Abogamos por un sistema de movilidad integrado y más competitivo, que promueva los modos de transporte más sostenibles desde el punto de vista medioambiental y garantice la accesibilidad de todos los ciudadanos a servicios de transporte de calidad.

La disponibilidad de transportes a un precio razonable es también un elemento con fuerte incidencia en el poder de compra de las personas. En la actual situación es necesario un esfuerzo adicional de los poderes públicos para conseguir el menor crecimiento en el precio de este tipo de servicios, difiriendo el mayor tiempo posible la actualización mediante mayores dotaciones de recursos financieros.

2. Política de rentas y control de precios

El mayor crecimiento de los precios españoles ha sido y es una rémora para la competencia con los países miembros del euro, una desventaja que afecta también en el comercio con otros países del mundo.

La imposición de márgenes excesivos por parte de algunos sectores de actividad que en su mayoría no afrontan una competencia con el exterior, han contaminado a la economía española en su conjunto causando serios perjuicios. Las personas con menores ingresos y escasa protección han visto reducida su capacidad adquisitiva, pero además la evolución de los precios nacionales ha incentivado las impor-

taciones y perjudicado a las exportaciones españolas (más caras en relación con mercancías iguales producidas en los países de la zona euro) sin mejorar en exceso el poder de compra de la mayoría de los asalariados españoles.

Una hipotética evolución más moderada en el crecimiento de las rentas del trabajo y capital debe contar con la ayuda de precios inferiores. En este sentido es muy necesario disponer de una política monetaria con menores tipos de interés para reducir el peso de la carga de la deuda a las muchas familias y empresas españolas que soportan una deuda demasiado grande. Pero además, es necesario realizar un esfuerzo en los bienes básicos con mayor peso en las rentas con ingresos inferiores: energía, transportes, alimentos y vivienda.

A la espera de conseguir una mejora en el valor añadido de los bienes y servicios españoles, el crecimiento moderado de los salarios y de los beneficios distribuidos en un contexto de control de precios en comparación con la zona euro, así como la reinversión productiva de los excedentes empresariales, constituyen elementos clave para conseguir ese objetivo.

Junto a la moderación de las retribuciones, las empresas deben proseguir y acentuar sus esfuerzos en materia de innovación, calidad e internacionalización de sus productos y servicios. La recuperación de los márgenes económicos debe servir al aumento de las inversiones en instalaciones y la mejora de la formación del personal y la gestión empresarial. La suma de todas las actuaciones en determinación de rentas e inversión permitirá alcanzar los necesarios avances en productividad para aumentar el potencial de crecimiento de la economía española.

Todo ello permitiría por un lado, una mejora de las importaciones y de la cuota de mercado, impulsando la demanda externa y, por otro, una recuperación de la demanda interna vía consumo e inversión. El resultado sería, en definitiva, un aumento de la actividad económica y del empleo.

3. Sistema fiscal y financiero

a) Reforma fiscal y Estado del Bienestar

El sector público debe jugar un papel fundamental en las relaciones económicas españolas para colaborar en un mejor uso de los recursos disponibles y conseguir un menor desequilibrio en la distribución de la renta.

El modelo social de mercado vigente en la Unión Europea tiene como una de sus principales señas de identidad el acceso de todos los ciudadanos a determinadas prestaciones sociales que mejoran su calidad de vida.

En tiempos de crisis y de austeridad presupuestaria, el sistema sanitario público debe racionalizar el gasto y mejorar su financiación. Deberá fortalecerse su sostenibilidad, calidad y cohesión para responder mejor ante las situaciones de necesidad y garantizar el derecho a la salud en condiciones de equidad. Dentro del Diálogo Social Reforzado se debe abrir un proceso de debate y negociación que permita orientar las decisiones políticas para garantizar la sostenibilidad, la equidad, la cohesión y la calidad del Servicio Nacional de Salud.

Las pensiones y el resto de las políticas contributivas colaboran activamente a mejorar la calidad de vida de las personas junto a la estabilización de los efectos negativos de los ciclos económicos. El Pacto de Toledo es el instrumento más adecuado para afrontar este desafío, ya que su objetivo es el de mantener, consolidar y fortalecer la estructura básica de nuestro actual sistema de pensiones, facilitando la adopción de aquellas medidas precisas para reorientar y ajustar la legislación de la Seguridad Social, al contexto social y económico de cada momento. Bajo este paraguas del Pacto de Toledo, llevamos más de 15 años acordando reformas, la última el Acuerdo Social y Económico, mejorando los niveles de protección social y garantizando la sostenibilidad y viabilidad del sistema en el largo plazo, todo ello con una amplia legitimación social. Será prioritario, por tanto, preservar este instrumento de análisis y consenso social y político como la manera más adecuada para acometer las políticas y reformas en materia de protección social, que afectan de forma substancial a los trabajadores y trabajadoras de nuestro país.

Los servicios sociales deben configurar el auténtico desarrollo del cuarto pilar del Estado del Bienestar. Dentro de este objetivo, la política de atención a la Dependencia debe estar instrumentada mediante servicios públicos a las personas. La atención a la Dependencia a través de servicios profesionales supone, además, uno de los sectores de actividad en los que el empleo ha crecido aún en estos años de crisis económica y que cuenta con un potencial importante de creación de puestos de trabajo en el futuro inmediato.

Las Administraciones competentes deben adquirir el compromiso de creación de infraestructura y desarrollo de los servicios existentes con el objetivo de cubrir en los próximos años las necesidades de las personas con dependencia.

Los retos actuales del Estado de Bienestar no deben tratarse exclusivamente desde la perspectiva de los gastos, sino considerando también las posibilidades de incrementar los recursos, dado que no existe ningún país con un nivel de bienestar alto sin un volumen importante de impuestos. En este sentido, urgen reformas a nivel supranacional, empezando por la armonización fiscal en el seno de la UE, ya que un mayor grado de justicia social redistributiva solo puede lograrse con una política fiscal integral, cuya actuación debe basarse en los principios de equidad y de redistribución de la renta y en la asignación del gasto público, considerando los principios de igualdad y progresividad, y la necesidad de que pueda adaptarse en el tiempo a las nuevas necesidades de financiación, posibilitando la evaluación y control de la eficacia y eficiencia en el gasto público y la asignación equitativa de los recursos públicos.

Pero también ha de basarse en la obtención de los recursos fiscales necesarios para financiar las políticas públicas, mediante las modificaciones necesarias de determinadas figuras impositivas, hasta la recuperación de otras ahora desaparecidas o la incorporación de otras nuevas, como las derivadas de la fiscalidad verde.

- En relación con el IRPF, establecer un tipo de gravamen especial para las rentas más elevadas del 51%, una escala progresiva de gravamen para los rendimientos del ahorro desde el 15% al 25%, y la eliminación de la estimación objetiva en las actividades económicas
- Respecto al Impuesto sobre el Patrimonio, incluir las participaciones en las sociedades de tenencia de bienes y de las SICAV
- Con relación al Impuesto sobre Sociedades, eliminar deducciones y exenciones para acercar el tipo de gravamen efectivo al general, y actuar sobre tipos diferenciados para fomentar la reinversión del excedente empresarial en la economía productiva y en el empleo
- Establecer un impuesto sobre las entidades de crédito, con normas de control y supervisión más severas, un tipo de gravamen específico en el IRPF a partir de determinado nivel de renta para desincentivar los abusos de los gestores de las entidades, a los que sumar el cumplimiento de pago sobre los beneficios reales en el impuesto sobre sociedades
- En cuanto a la fiscalidad ambiental, algunas alternativas posibles pasan por la introducción de criterios ambientales en impuestos existentes, por ejemplo,

el impuesto sobre matriculación de vehículos que ahora incorpora la vinculación entre el tipo impositivo y el nivel de emisiones de CO₂ del vehículo, o la modificación de los tipos impositivos del impuesto sobre carburantes en función de las emisiones asociadas a los mismos.

También urge el establecimiento de un impuesto a las transacciones financieras, que permita la mejora de los ingresos de los Estados y la completa eliminación de las actividades meramente especulativas. Un impuesto de este tipo ayudaría a que el sector financiero tuviese un funcionamiento más acorde con la economía real, además de un reparto más justo de los costes derivados de la crisis financiera. Este impuesto debe actuar sobre todo tipo de transacciones financieras, debe plantear tipos impositivos que disuadan a los especuladores, y debe actuar firmemente contra la especulación financiera, y debe ser un impuesto de carácter global, que exceda del ámbito regional, evitando fugas intencionadas a países con regulaciones más laxas.

En paralelo, la política fiscal integral debe apostar firmemente por la lucha contra el fraude, porque sea cual sea la estructura fiscal, si no se persigue el fraude a todos los niveles, nunca se obtendrán los recursos que potencialmente se puedan obtener de esos impuestos, por muy bien diseñados que estén. En este sentido, cabe reflexionar sobre las medidas para mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, para intensificar la persecución de las formas de fraude más complejas, así como para fortalecer la colaboración nacional e internacional.

Las medidas enunciadas deben estar acompañadas de reformas a nivel supranacional para evitar la competencia desleal y el perverso comportamiento de mercados, como el demostrado por el financiero. En esta línea es conveniente conseguir mayores avances en la armonización de la fiscalidad dentro de la Unión Europea y una política fiscal, de orientación progresista, en la zona Euro; instaurar un impuesto supranacional europeo para financiar un presupuesto más amplio que el actual.

Se trata de recaudar más y mejor, sin entorpecer un funcionamiento sano de las relaciones económicas, pero superando mitos y consignas que, en realidad, sólo intentan conseguir o mantener privilegios de algunos colectivos. Se trata de conseguir márgenes a corto plazo en las cuentas públicas para evitar el colapso de la economía, a la vez que se genera confianza a medio y largo plazo en los inversores, mediante un sólido compromiso con su sostenibilidad.

b) Reforma financiera

Las instituciones financieras y los organismos reguladores han tenido una gran responsabilidad en la génesis de la crisis económica. Pese a que se ha destinado gran cantidad de recursos públicos en forma de avales y ayudas de distinto tipo, e incluso se han tenido que nacionalizar algunas entidades de crédito, el sector financiero no está respondiendo como se espera de él. Muy al contrario, mientras que los créditos a familias, a profesionales autónomos y a empresas continúan estancados, parece que existe un riesgo cada vez mayor de que el Estado vaya a tener que inyectar más recursos públicos en nuevas recapitalizaciones y nacionalizaciones, produciéndose de nuevo la paradoja de la socialización de pérdidas y privatización de beneficios.

Varios son los ámbitos sobre los que se podría actuar dentro del sector financiero:

- El mantenimiento de una política monetaria expansiva en la zona euro, incluyendo el programa de compra de deuda pública en el mercado secundario, evitando que los actuales problemas de liquidez de algunas entidades se puedan llegar a convertir en problemas de solvencia.
- Junto a la política monetaria expansiva, el Banco Central Europeo (BCE) debe reducir el tipo de interés de intervención, sensiblemente mayor que los de los países de nuestro entorno. Esta medida debe contribuir al descenso del tipo de interés de referencia en la mayoría de préstamos hipotecarios, aliviando así la carga de muchas familias, así como reduciendo los costes de inversión para muchas empresas. Esta medida tendría un importante impacto positivo sobre el consumo y la inversión, lo que ayudaría a reactivar la demanda interna.
- La actual situación patrimonial de un segmento no pequeño de las entidades de crédito españolas es delicada, al tener contabilizados activos por un valor superior a su precio actual de venta (inexistente cuando no hay mercado), algunos otros que superan el dudoso cobro para estar más cerca del de fallido, y la necesidad de reducir su elevado endeudamiento (desapalancamiento). En estas condiciones, donde las entradas de pasivo no son suficientes, la solución óptima es la capitalización de la entidad con nuevos recursos de origen privado o público.
- En paralelo a la recapitalización es conveniente un esfuerzo adicional de las entidades de crédito para reducir los dividendos distribuidos y concentrar los

recursos de explotación en la provisión de activos con objeto de equilibrar lo antes posible su balance.

- Es urgente la creación de una tasa sobre transacciones financieras que permita, por un lado, acabar con los movimientos especulativos que se desarrollan en el sector, y por otro, articular la participación del sector financiero en su propio saneamiento, exigiéndole un esfuerzo económico para su recapitalización del sector.
- Con el objetivo de reactivar el mercado crediticio, resulta necesario reforzar las líneas de financiación del Instituto de Crédito Oficial y canalizar por esta vía una mayor oferta de crédito, con el adecuado control de riesgos, hacia las PYME.

4. Empleo

La evolución tan desfavorable registrada en el empleo durante este período de crisis económica evidencia que el mercado español de trabajo se caracteriza por una excesiva e injustificada flexibilidad externa, que permite e, incluso, incentiva el que la adaptación de las empresas en los cambios de ciclo se encauce fundamentalmente vía ajuste del empleo, expresiva de una muy reducida responsabilidad social empresarial, en lugar de mediante otros dispositivos, como los asociados a las medidas de flexibilidad interna, capaces, además, de mantener unos más altos volúmenes de empleo.

El tejido productivo español está construido sobre unas bases tecnológicas, de innovación y formación muy débiles, que lo abocan reiteradamente a una estrategia de competitividad de reducción de costes salariales. Y ello se ha logrado y se sigue logrando empresarialmente con elementos de desregulación (autónomos), de externalización de riesgos (subcontratas, Empresas de Trabajo Temporal y empresas de servicios integrales) o de elevada flexibilidad externa (contratación temporal o despido automático). Se trata de un modelo de relaciones laborales que es coherente con un tejido productivo en el que la valoración del capital humano ha sido lisa y llanamente sustituida por la dura y antañona concepción del trabajo como una mercancía que es preciso obtener y de la que conviene desprenderse a los costes más bajos posibles. Probablemente, la persistencia de unas muy elevadas tasas de temporalidad y la resistencia a su disminución ilustran de manera ejemplar el lugar periférico y marginal en el que se ha alojado el trabajo y, por derivación, a los trabajadores.

Las reformas introducidas hasta ahora han demostrado ser profundamente injustas en lo social e ineficaces a la hora de evitar la destrucción de empleo, cuando más para crearlo y para acabar con la temporalidad. Ante todo ello hemos expresado nuestro rechazo y hemos presentado alternativas, como la ILP «por el empleo estable y con derechos» que se encuentra en trámite parlamentario.

La población joven está siendo la principal víctima de la actual coyuntura. La problemática que experimentan los y las jóvenes españoles en el contexto de crisis económica que arrecia en nuestro país es especialmente dramática. Además, se comienza a correr el riesgo de convertir en crónica la situación de desempleo de una parte significativa del colectivo de jóvenes, pudiendo llegar a convertirse en una situación de desempleo estructural.

En estas condiciones es necesario dotarse de un modelo que debe atender de forma paralela las características y necesidades de las empresas y de las personas jóvenes. Un modelo que ha de posibilitar la cualificación de la población joven que lo necesite, en nuevas competencias relacionadas con la modernización de los sectores existentes así como con actividades emergentes que favorecen el cambio de modelo productivo y la generación de empleo.

Uno de los instrumentos para alcanzar la nueva estructura productiva deseada será la mejora de la cualificación profesional, a través de la formación para el empleo, pues ello facilitará la adaptación a los cambios que se produzcan en nuestro sistema productivo. En ello se ha fundamentado el Acuerdo Social y Económico.

La política activa de empleo, desde la perspectiva de la formación y recualificación, y el apoyo a iniciativas de creación de empleo en sectores con proyección de futuro (nuevos nichos de empleo de calidad), apoyadas en el mantenimiento del Estado de Bienestar, son mecanismos también idóneos para el cambio de modelo productivo y la creación de empleo de calidad.

Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) han de jugar un papel importante a la hora de reforzar los aspectos de Información y Orientación.

La puesta en marcha de distintas vías de intervención temprana por los SPE para las personas desempleadas debe tener como objetivo fundamental la ampliación y mejora de las capacidades y cualificaciones de las personas demandantes de empleo. Para ello resulta básica la formación profesional para el empleo, ajustando sus contenidos a las demandas del sistema productivo. Un ajuste que debe

fundamentarse en una labor previa de detección y análisis de las características y necesidades de cada territorio.

El eje central de las políticas activas debe pasar, pues, por el fortalecimiento de la intermediación laboral desde los SPE, dotándolos de más recursos tanto humanos como materiales, reorientando e impulsando políticas de formación y empleo.

Asimismo, es preciso reforzar la protección por desempleo, ante el incremento de las personas sin ningún tipo de protección social, y el previsible aumento de los hogares con todos sus miembros en desempleo, así como la ampliación del número de parados y paradas de larga y de muy larga duración. Es preciso potenciar los instrumentos que forman parte de la acción protectora por desempleo, y entre ellos la Renta Activa de Inserción (RAI). A este respecto resulta necesario el mantenimiento de programas como el de recualificación profesional de las personas que agoten su protección de desempleo que han sido aprobados conforme al Acuerdo Social y Económico.

5. Diálogo social y negociación colectiva

En una situación de crisis económica como la que estamos inmersos, con tan graves consecuencias en el empleo, en el consumo y en la inversión, resulta más necesaria que nunca la recuperación del valor estratégico y de la centralidad del diálogo social y de la negociación colectiva para el buen el desenvolvimiento de la economía de nuestro país.

La ampliación temporal del actual acuerdo de negociación colectiva permitiría un crecimiento moderado de los salarios que debe estar acompañado de un firme compromiso con el control de precios y una mayor reinversión de los excedentes empresariales para reforzar la capacidad de las empresas españolas.

En coherencia con este propósito se debe dinamizar y profundizar en la negociación colectiva con una mayor articulación de los elementos que forman su estructura y mejorar la presencia sindical en el ámbito de las empresas, con objeto de profundizar en el contenido futuro de la negociación y no incurrir en un desequilibrio en contra de los trabajadores, al no disponer de herramientas suficientes para defender sus legítimos intereses.

JENARO PÉREZ VILLAAMIL Y DUGUET (1807-1854)

Nació en El Ferrol en 1807. Se inicia en el dibujo a edad temprana, ingresando en la Escuela Militar de Santiago de Compostela, donde su padre era profesor de Topografía y Dibujo. Tuvo también formación literaria y cuando su familia se traslada a Madrid abandona los estudios militares.

En 1823, con 16 años, se incorpora al ejército liberal para combatir la invasión francesa de «los cien mil hijos de San Luis» que apoyaban la política absolutista de Fernando VII. Fue herido y hecho prisionero por las tropas francesas cerca de Sevilla y trasladado a Cádiz. Allí continuó posteriormente sus estudios de dibujo en la Escuela de Bellas Artes. Alcanza pronto prestigio como pintor, tomando la decisión de dedicarse a la pintura.

En 1830 va a Puerto Rico con su hermano José, también pintor. Regresa en 1833 y viaja por Andalucía dibujando paisajes y monumentos. En Sevilla conoce al pintor escocés David Roberts, encuentro decisivo que produce un cambio radical en la pintura de Villaamil, pudiéndose considerar a Roberts como su maestro. En 1834 se establece en Madrid y participa activamente en el movimiento romántico. Su pintura empieza a tener demanda tanto dentro como fuera de España, ingresa como académico de mérito en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando y como profesor de paisaje; es nombrado Pintor Honorario de Cámara y le conceden varias condecoraciones.

De 1840 a 1844, coincidiendo con la regencia del general Espartero, viaja por Bélgica, Holanda y Francia y toma contacto con las élites intelectuales, científicas, artísticas y políticas. Sus obras son adquiridas por varios monarcas europeos y en París prepara la publicación de *España artística y monumental: vista y descripción de los sitios y monumentos más notables de España, 1842-1850*, obra que dirigió y de la que es autor de la mayoría de los dibujos.

A su regreso a Madrid es protegido por la Reina Isabel II y sigue dedicándose activamente a su labor artística, tanto como profesor de paisaje en la Escuela de Ingenieros de Caminos y catedrático de paisaje y director de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, como realizando viajes por Europa y España y concurriendo a diversas exposiciones y certámenes, nombrándole en España Caballero de la Orden de Carlos III, concediéndole Francia la Legión de Honor y Bélgica la medalla del Rey Leopoldo.

Su pintura se caracteriza por dos etapas claramente definidas: una primera prerromántica, considerada ecléctica (1823-1833), con influencia de la pintura barroca flamenca del siglo XVII y del neoclasicismo francés del siglo XVIII. La otra, influenciada por David Roberts, adoptando una concepción de la pintura romántica británica, con paisajes de motivos arquitectónicos e interiores de monumentos, incorporando también figuras populares. Sus paisajes tienen una neblina dorada que les da un aspecto romántico. Introduce en España la pintura de temas orientalistas, género cultivado por otros pintores europeos como una derivación del romanticismo.

En 1854 fallece en Madrid, en la plenitud de su carrera artística. Gran pintor y dibujante, se le puede considerar como un destacado representante del romanticismo español, que introdujo la moda de la pintura de paisaje en la España del siglo XIX. Dejó más de 25.000 obras entre óleos, acuarelas y dibujos.

Boletín de Suscripción

GACETA SINDICAL: Reflexión y debate

Deseo suscribirme a **GACETA SINDICAL: Reflexión y debate**

**GACETA SINDICAL:
REFLEXIÓN Y DEBATE**

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Suscripción anual: 2 números

España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados)

Europa: 50 euros

Resto del mundo: 60 euros

Ejemplares sueltos:

España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)

Europa: 27 euros

Resto del mundo: 35 euros

Forma de pago:

Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO:

LA CAIXA

Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544

(Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd@ccoo.es)

Nombre y apellidos o Entidad.....

Profesión..... Empresa.....

Teléfono..... Fax..... E-mail.....

Calle..... Código postal.....

Población..... Provincia..... País.....

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta

28010 - Madrid

Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

