gs
gaceta sindical
reflexión y debate

nueva etapa nº19. dic. 2012

Carlos Andradas
Luis Ayala
Reyes de Blas
Francisco Javier Braña
Carlos Bravo
Victoria Camps
Inmaculada Cebrián
Antón Costas
Vicente Donoso
Ricardo Escudero
Almudena Grandes
Carmen Maestro
Víctor Martín
Angels Martínez Castells
Gloria Moreno
Nuria Moreno-Manzanaro
Ignacio Pérez Infante
Fernando Puig-Samper
Fernando Rocha
Gregorio Rodríguez Cabrero
Gema Torres
Paloma de Villota

LAS POLÍTICAS DE RECORTES: EVALUACIÓN DE DAÑOS

CCOO

gs
gaceta sindical
reflexión y debate

nueva etapa nº 19 - diciembre 2012

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:**
María Blanchard

Ilustración de cubierta:
Naturaleza muerta con relieve,
1916-1917. Museo de Bellas
Artes de Caracas

índice

Jorge Aragón 11
Notas sobre las políticas de recortes: evaluación de daños

Antón Costas 19
La política de recortes y el debate sobre el crecimiento. La situación en España

Almudena Grandes 35
Por qué exigimos un referéndum

Victoria Camps 41
Los recortes, la democracia y la ética

Vicente Donoso
Víctor Martín 51
Competitividad comercial y endeudamiento exterior

Fernando Rocha 67
La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España

Inmaculada Cebrián
Gloria Moreno 91
El debate sobre la temporalidad contractual, la temporalidad empírica y la duración de los contratos

Nuria Moreno-Manzanaro
Reyes de Blas 113
La reforma de los subsidios por desempleo en un contexto de paro de larga duración. El problema de la empleabilidad

José Ignacio Pérez Infante 135
Reformas laborales, negociación colectiva y salarios

Ricardo Escudero 163
Claves de política legislativa de la reforma laboral

Gema Torres
Fernando Puig-Samper 183
Sobre las políticas de formación para el empleo

Francisco Javier Braña 211
¿Aumento de impuestos o participación en el coste de los servicios? Evaluación y alternativas

Paloma de Villota 245
Aproximación al análisis de la progresividad impositiva y su impacto en la equidad de género

Carlos Andradas 265
La I+D+i en estos tiempos de crisis

Carlos Bravo 279
Sobre el cuestionamiento de la viabilidad del sistema de pensiones

Carmen Maestro 293
Los recortes en Educación: ¿Ganar o perder el futuro?

Angels Martínez Castells 301
Las implicaciones sociales de los recortes en Sanidad

Gregorio Rodríguez Cabrero 319
La Ley de la Dependencia: ¿una oportunidad perdida en el desarrollo de los derechos sociales?

Luis Ayala 339
El desbordamiento del sistema de garantía de ingresos en la crisis

APUNTES
Fernando Lezcano, Jorge Aragón y Aida Sánchez
Cuatro libros para reflexionar sobre la crisis 359

Nota biográfica de
María Blanchard 381

autores

Carlos Andradas
Presidente de la Confederación
de Sociedades Científicas
de España (COSCE)

Luis Ayala
Catedrático de Economía
Universidad Rey Juan Carlos

Reyes de Blas
Economista
Área de Estudios y Análisis
Consejo Económico y Social de España

Francisco Javier Braña
Catedrático de Economía
Universidad de Salamanca

Carlos Bravo
Secretario de Seguridad Social
y PSC de CCOO

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política
Universidad Autónoma de Barcelona

Inmaculada Cebrián
Profesora de Economía
Universidad de Alcalá

Antón Costas
Catedrático de Política Económica
Universidad de Barcelona

Vicente Donoso
Catedrático de Economía
Universidad Complutense de Madrid

Ricardo Escudero
Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Alcalá

Almudena Grandes
Escritora
Miembro de la Comisión Promotora
para la celebración de un referéndum

Carmen Maestro
Profesora de secundaria
Expresidenta del Consejo Escolar del Estado

Víctor Martín
Profesor de Economía
Universidad Rey Juan Carlos

Angels Martínez Castells
Presidenta
Dempeus per la Salut Pública

Gloria Moreno
Profesora de Economía
Universidad de Alcalá

Nuria Moreno-Manzanaro
Jurista y politóloga
Área de Estudios y Análisis
Consejo Económico y Social de España

José Ignacio Pérez Infante
Miembro de
Economistas Frente a la Crisis

Fernando Puig-Samper
Secretario de Formación para
el Empleo de CCOO

Fernando Rocha
Director del Área de Empleo y Relaciones Laborales
Fundación 1º de Mayo

Gregorio Rodríguez Cabrero
Catedrático de Sociología
Universidad de Alcalá

Gema Torres
Socióloga
Adjunta a la
Secretaría de Formación para
el Empleo de CCOO

Paloma de Villota
Profesora de Economía
Universidad Complutense de Madrid

Jorge Aragón

Notas sobre las políticas de recortes: evaluación de daños

EUROPA ha entrado en una nueva recesión tras la vivida en 2009, la llamada "Gran recesión", que amenaza con derivar en una prolongada depresión, no solo en los denominados "países periféricos", ya que se va extendiendo progresivamente a otros países de la zona euro como Holanda o Austria —y explica que otros como Francia o Alemania muestren un "encefalograma casi plano" en sus perspectivas económicas— e incluso fuera de ella, como ocurre con el Reino Unido. Una nueva recesión que está teniendo impacto en otras regiones del mundo y que exige modificar el rumbo de las políticas conservadoras, no cooperativas y cortoplacistas que se están imponiendo bajo la bandera de la austeridad, aunque no merecen tal denominación sino la de meras *políticas de recortes*[1], que dan título a este número monográfico.

El hecho más destacable de esta nueva recesión es que mientras la primera tuvo sus bases en el fin de la burbuja especulativa financiera, que comenzó en Estados Unidos y se extendió con rapidez a gran parte de los países desarrollados y a la economía productiva —la primera crisis de la globalización—, la que estamos viviendo es una *recesión autoprovocada* por las políticas de recortes que se están imponiendo en Europa por gobiernos conservadores, especialmente —pero no solo— por el gobierno conservador alemán. Unas políticas que ponen en cuestión el futuro de la Unión Monetaria, y el conjunto del proyecto europeo y de sus principales señas de identidad como espacio pacífico de convivencia tras dos guerras mundiales: El Estado de bienestar y el modelo social europeo.

Las previsiones de las principales instituciones económicas son contundentes —hambre para hoy, más hambre para mañana— y demuestran la falsedad del absurdo oxímoron de la "austeridad expansiva". Al contrario de lo que argumentan sus defensores, el dar prioridad a los objetivos de reducción del déficit y la deuda pública

[1] El concepto de austeridad puede tener distintos significados según el discurso económico y política en que se encuadre, y cuyo debate no debe ser desdeñado, especialmente en estos tiempos en los que conviven el consumismo y la pobreza, con un crecimiento depredador del medio ambiente. Valga como referencia las palabras de E. Berlinguer que se citaban en el anterior monográfico. Aragón, J. y Lezcano, F. (2012): "Notas sobre ¿Qué Europa queremos?". *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate nº 18.*

está ahogando la actividad económica, destruyendo empleo, aumentando el paro y socavando las bases fiscales de los ingresos públicos. Con ello, está generando un círculo vicioso que agrava los desequilibrios en las cuentas públicas y el sufrimiento social. Las políticas de recortes no son solo ineficientes económicamente, sino socialmente injustas y crueles, y políticamente desestabilizadoras.

Los efectos de estas políticas en su primera vertiente, la llamada "devaluación interna", se centran en especial en la desregulación del mercado de trabajo, cuyos brutales efectos en términos de despidos y desempleo y de precarización de las condiciones laborales de una gran mayoría de los trabajadores están poniéndose de manifiesto con la aplicación de la reforma laboral. La vía para hacerlo es destruir las principales instituciones laborales que, como la negociación colectiva, han contribuido a mejorar la productividad económica pero también la cohesión social. Como señalaba irónicamente El Roto en una contundente viñeta: *Si no se puede devaluar la moneda habrá que devaluar a la gente.*

Paralelamente, las políticas de recortes del gasto público, que se dirigen principalmente a las políticas sociales, como en sanidad, educación, protección social, justicia, etc., pero también en otras áreas como en las políticas I+D+i o en infraestructuras, suponen no solo la precarización de las condiciones laborales de las personas ocupadas en estas actividades sino la desvertebración de servicios esenciales del Estado de bienestar y, con ello, la degradación de las condiciones de vida de una mayoría de los ciudadanos. La creciente desigualdad en la distribución de la renta, el aumento de la pobreza y la exclusión social son una clara muestra de sus efectos descohesionadores y fragmentadores de la sociedad.

Y la aplicación de estas políticas se está llevando a cabo con *una grave involución democrática,* tanto de las instituciones políticas —evidentes en el ámbito europeo como ha señalado el propio Parlamento europeo, y en el nacional, utilizando continuadamente la vía de urgencia de los decretos-leyes para aprobar normas que eluden su normal debate público en sede parlamentaria—, como mediante la supresión o degradación de instituciones dirigidas a fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de elaboración de las políticas públicas y el diálogo social, y a atacar y debilitar organizaciones que, como los sindicatos, tienen un importante papel en la vertebración de los países. El vaciamiento de la democracia no es un accidente coyuntural explicable por la urgencia; es un requisito implícito en las políticas de recortes.

Parece evidente la necesidad de adoptar medidas que corrijan los graves desequilibrios macroeconómicos que ha acumulado la economía española en la última

etapa de expansión —incluido el desempleo y la desigualdad— y que permitan una salida de la crisis, pero las políticas de recortes no son la única alternativa, como hemos analizado en otros números de *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* y hacemos en estas páginas; ni sus axiomas son irrefutables[2]. Nadie ha demostrado con un mínimo rigor que la privatización de los recursos públicos conlleva una gestión más eficiente y de mejor calidad; que la desregulación de los mercados de trabajo genera más empleo; que el sector público es más corrupto que el privado; que la bajada de impuestos aumenta la recaudación; o que la austeridad promueve el crecimiento.

Qué cabría decir si no de la supuesta eficiencia de los responsables de la especulación financiera o inmobiliaria, que utilizaron el ahorro de muchas familias para enriquecerse y provocaron la crisis; de los millonarios sueldos e indemnizaciones de directivos de empresas que las llevaron a la ruina y al desempleo a muchos trabajadores; de la influencia de grandes empresas en la corrupción de la actividad política y de la democracia; de sus triquiñuelas para pagar menos impuestos, aunque lo llamen elusión fiscal; o de la destrucción de empleo y de la indefensión de los trabajadores que está provocando la reforma laboral. A los que participan en los debates de las ideas y de las propuestas políticas cabe pedirles rigor y humildad en sus estudios y recomendaciones, algo que concierne especialmente a las instituciones educativas y a los medios de comunicación, para no convertir al país en un territorio de tertulianos papagayos e indocumentados.

Pero no estamos solo ante un debate teórico e ideológico sino, también, ante una pugna de intereses sociales. La entrada en un nuevo periodo de recesión ha llevado a una aceptación bastante generalizada de la idea de que las políticas de recortes, tal y como se están formulando y aplicando, solo llevan al desastre. Hasta organismos tan conservadores como el FMI o la OCDE advierten de la necesidad de acompasar adecuadamente en el tiempo las políticas de recortes con el crecimiento; también parecen reconocerlo así hasta significativos inversores privados, aunque no por ello dejarán de defender sus intereses, porque podrán reconocer que hay que atemperar pero no abandonar su búsqueda de "negocios". A modo de ejemplo, es interesante recoger las opiniones de un representante de casi 500 bancos privados, Charles Dallara[3] que, con un estilo similar al de los llamados "fondos bui-

[2] Ver *Gaceta Sindical* nº 17: "Políticas para una salida social de la crisis", dic. 2011.

[3] Entrevista a Charles Dallara, Director Gerente del Instituto de Finanzas Internacionales (IIF). *El País,* 2 de noviembre de 2012.

tre", opinaba sobre la situación de España, interesándose por la creación del denominado "banco malo" pero también sobre las políticas de recortes:

> *En mis discusiones con altos cargos europeos y del FMI no he percibido que haya la sensación de que hay mucho más que hacer en el caso de España. De hecho, mi opinión es la contraria, que el ritmo de ajuste fiscal en España quizás es demasiado rápido. El foco no debería estar en la meta de déficit sino en el componente estructural de las reformas, flexibilizar algo más el mercado laboral, profundizar en las privatizaciones, reducir el tamaño del sector público... Todo eso lleva tiempo. Creo, también, que el sector inmobiliario debe ajustarse a su nueva realidad y proceder a un saneamiento del sector financiero, que ya está en marcha. Para eso se ha creado el banco malo, una medida que en principio apoyamos. Pero me voy a reunir con algunos miembros del Gobierno para discutir con ellos las distintas modalidades o algunos detalles que nos suscitan dudas*.

En nuestra crítica a las políticas de recortes estamos hablando de su ineficiencia económica porque solo abocan a la recesión permanente, sin mejorar la productividad del tejido productivo ni la viabilidad y el fomento de proyectos empresariales económica y socialmente sostenibles; también de los intereses de los grupos de poder económico que hay detrás de ellas —como dijo el multimillonario Warren Buffett: "durante los últimos 20 años ha habido una guerra de clases y mi clase ha vencido"— y de impedir la degradación que provocan en las condiciones de trabajo y de vida de la mayoría de los ciudadanos. Estamos hablando de promover un proyecto de sociedad en el que el esfuerzo por ser competentes en nuestro trabajo, el bienestar social, la igualdad y la democracia sean las bases para una convivencia pacífica.

Las políticas que se están adoptando se defienden como las únicas viables y, con ello, buscan desmovilizar cualquier manifestación crítica. Pero su escenario es cortoplacista, en muchos casos improvisado —para salir del paso— renunciando a un debate que permita comprender socialmente la gravedad de los problemas a los que tenemos que hacer frente, con un escenario de compromisos en el medio y largo plazo, y generando un clima de miedo y una actitud social de rechazo que las hará inviables.

Por todo ello, la huelga general del 14N tenía sobradas razones para ser convocada y se enmarcó en el contexto de una estrategia de movilizaciones en toda Europa, conscientes de que una parte de los problemas a los que nos enfrentamos son comunes a todos los trabajadores europeos —más allá de la situación específica

de cada país— y solo tienen solución en el ámbito de la UE, y su éxito posiblemente marca un cambio en la acción del movimiento sindical. Pero, también, el amplio apoyo popular que tuvo su expresión en las multitudinarias manifestaciones que se celebraron en toda España, significó el rechazo a las políticas de recortes que se están aplicando aquí, con reivindicaciones que no solo eran de carácter laboral sino social y ciudadano. El 14N quizás solo sea el referente más reciente de las múltiples y crecientes movilizaciones y actos de expresión ciudadana que se están llevando a cabo en defensa del derecho a la educación, a la sanidad, a la justicia, a la vivienda y contra los desahucios, etc.

Una movilización social que es necesario sostener y ampliar frente a las políticas de recortes, pero que no tiene una actitud "resistencialista" sino propositiva y de cambio. Posiblemente una de las frases más repetidas en las críticas a las políticas de austeridad es la de: *Hay alternativas*. También, la consciencia de que las alternativas hay que construirlas política y socialmente. De las propuestas que nos aportan los autores tendrá el lector cumplida cuenta en estas páginas.

Finalmente, unas breves notas para que el lector interesado pueda comprender mejor la línea analítica desarrollada.

El monográfico tiene como punto de partida un amplio y bien trabado análisis sobre la política de recortes y el debate sobre el crecimiento, con referencias específicas a la situación en España, que aporta Antón Costas, y que tiene su correlato en las reflexiones sobre los recortes, la democracia y la ética de Victoria Camps, y las bases para exigir un referéndum que, como explica Almudena Grandes, sirva para impulsar un proceso de regeneración política y democrática que debería extenderse a todos los niveles de la sociedad española. Una parte que, a modo de marco de referencia del conjunto del monográfico, se cierra con el trabajo de Vicente Donoso y Víctor Martín sobre competitividad comercial y endeudamiento exterior.

Un segundo bloque virtual aborda de forma específica el ámbito del mercado de trabajo y las relaciones laborales, comenzando con el análisis de Fernando Rocha sobre la crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España, que tiene su continuidad en los trabajos de Inmaculada Cebrián y Gloria Moreno sobre el debate de la temporalidad contractual, la temporalidad empírica y la duración de los contratos, y de Reyes de Blas y Nuria Moreno-Manzanaro sobre la reforma de los subsidios por desempleo en un contexto de paro de larga duración, con especial referencia al problema de la empleabilidad. Posteriormente, José Ignacio Pérez Infante analiza las reformas laborales, la negociación colectiva y los salarios, complemen-

tado con la óptica más jurídica que desarrolla Ricardo Escudero de las claves sobre las implicaciones de la reforma laboral, y se cierra con el trabajo de Fernando Puig-Samper y Gema Torres sobre las políticas de formación para el empleo.

Un tercer bloque se abre con dos trabajos centrados en las políticas fiscales: el de Javier Braña, que aborda el debate entre impuestos y copago, y el de Paloma de Villota que estudia la progresividad impositiva y su impacto en la equidad de género. Con ellos se inicia el análisis de las políticas de recortes en áreas concretas como la investigación, desarrollo e innovación, de Carlos Andradas; el cuestionamiento de la viabilidad del sistema de pensiones, de Carlos Bravo; los recortes en educación, de Carmen Maestro, con el sugerente título ¿Ganar o perder el futuro?; las implicaciones sociales de los recortes en sanidad, de Angels Martínez Castells; la Ley de Dependencia ¿una oportunidad perdida en el desarrollo de los derechos sociales?, de Gregorio Rodríguez Cabrero; y el desbordamiento del sistema de garantía de ingresos en la crisis, de Luis Ayala.

El monográfico se cierra en la sección de Apuntes con la reseña de cuatro libros que abordan la crisis desde distintas perspectivas analíticas y geográficas y que ofrecen un interesante contraste de puntos de vista, así como importantes elementos de reflexión compartidos.

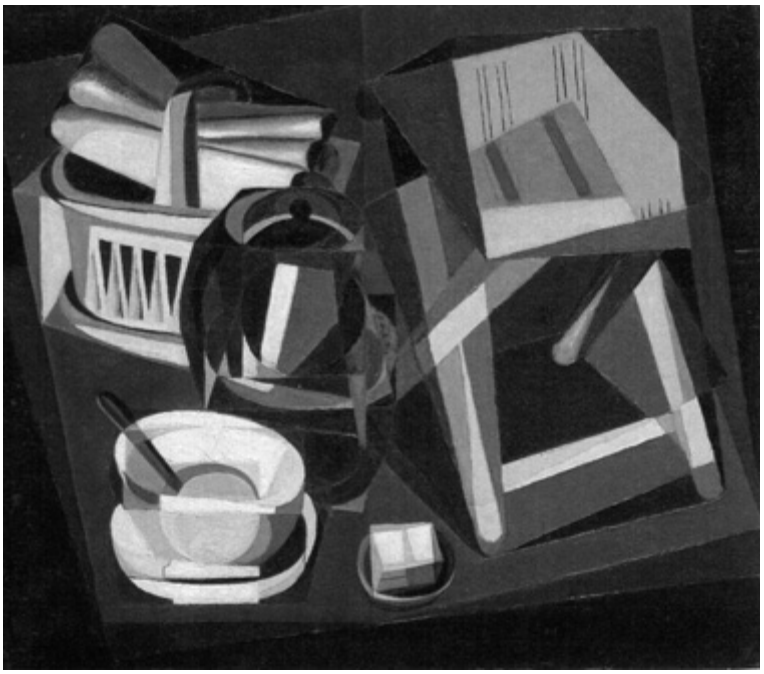
Es necesario apuntar, como restricción, que no hemos podido abordar en este monográfico otros temas relevantes relacionados con las políticas de recortes (desde las infraestructuras a la justicia, o el derecho a la vivienda y los desahucios) no por su falta de interés sino por limitaciones de espacio; lo que nos compromete a tratarlos en números futuros.

Es obligado agradecer a las personas que nos han aportado su análisis, tanto su desinteresado trabajo y esfuerzo como la calidad de sus reflexiones. Ellas han compuesto estas páginas, reafirmando el carácter interdisciplinar y abierto al debate sobre temas de especial importancia social al que pretende contribuir Gaceta Sindical, porque como decía el recientemente fallecido Eric Hobsbawn: *"La injusticia social debe seguir siendo denunciada y combatida. El mundo no mejorará por sí solo"*.

Jorge Aragón
Director de Gaceta Sindical:
Reflexión y Debate

Antón Costas

La política de recortes y el debate sobre el crecimiento. La situación en España



Bodegón del pan, ca. 1919-1920. María Blanchard

La "austeridad" fue la respuesta que los conservadores dieron a los efectos que la crisis financiera provocó sobre el déficit público y la deuda. Sus partidarios defendieron que la austeridad era "expansiva".

Esa idea no tenía ningún soporte ni analítico ni empírico. Pero es la estrategia económica dominante en la UE. Los resultados, en términos de estancamiento, paro y desigualdad están a la vista. Esos efectos tienen una especial dureza en España.

Estos efectos aconsejan cambiar los recortes por una estrategia de política que abra espacio al crecimiento. Pero la lógica del euro y la ceguera de las élites no permiten ser muy optimista. Hay que confiar en el arte de la política para encontrar margen de maniobra.

LA AUSTERIDAD NO FUNCIONA

LA "austeridad" fue la respuesta que los conservadores pusieron en marcha a partir de 2010 para hacer frente a los efectos que sobre el déficit público y la deuda tenía la propia crisis y las medidas expansivas que los gobiernos del G 20 tomaron en 2009 para evitar que la economía mundial se desplomase en una nueva Gran Depresión como la de los años 30 del siglo pasado. Sus partidarios defendieron que la austeridad era "expansiva". Es decir, que era el mejor camino para hacer que las economías sobre endeudadas volviesen al crecimiento.

La austeridad tiene dos componentes básicos. Uno es la política de recortes radicales y compulsivos de gasto. Otro son las "devaluaciones internas" de salarios. Los recortes persiguen la consolidación fiscal rápida de las cuentas públicas y la reducción de deuda. Las devaluaciones internas buscan mejorar la competitividad de las empresas y ganar demanda externa en un momento en que, al estar dentro del euro, no es posible ganar competitividad por el método tradicional de la "devaluación externa" de la moneda.

Al margen de los objetivos económicos perseguidos, la forma en cómo se quiere lograr el equilibrio de las cuentas públicas muestra una ideología propia del "tea party". La búsqueda del equilibrio fiscal podría haber combinado un enfoque tanto por el lado del gasto como por el del ingreso. Pero, sin embargo, los intentos de equilibrio fiscal se han concentrado en el gasto. Y, dentro del gasto, los recortes se han concentrado en el gasto social, con medidas que no responden a un plan pensado y racional sino a impulsos movidos por un objetivo oculto de naturaleza ideológica: aprovechar la crisis financiera y sus efectos sobre el déficit público para reducir el Estado del bienestar.

En cualquier caso, la idea de austeridad expansiva no tiene ningún tipo de fundamento racional, ni en el mejor análisis económico disponible ni tampoco en la evidencia empírica que la historia nos ofrece de otros momentos anteriores en que las economías tuvieron que enfrentarse a situaciones de elevado endeudamiento y en

las que los gobiernos de la época aplicaron políticas similares de austeridad. Pero aún así, la austeridad se convirtió en la estrategia económica dominante defendida por los conservadores, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, y aplicada por los gobiernos, de forma particularmente intensa por parte de los gobiernos de la Unión Europea.

Los resultados están a la vista para cualquier persona que para formar su juicio sobre la realidad mire los datos sin dejarse influir por prejuicios ideológicos o por sus intereses. Después de cuatro años de lidiar con la crisis, la evidencia de que disponemos indica claramente dos cosas. La primera es que las políticas de austeridad no funcionan, no ya como estrategia para volver al crecimiento, sino que no funcionan tampoco respecto de sus objetivos inmediatos en relación con la reducción del déficit y la deuda. La segunda evidencia es que la austeridad está provocando una ruptura de la cohesión social y amenazando el propio proyecto de integración europea. Veamos con un poco más de detalle esta evidencia.

Los datos disponibles indican claramente que las políticas de austeridad no funcionan como vía para salir de la crisis, ni tampoco para el objetivo de reducción del déficit público. Al contrario, empeoran ambas cosas. Todos los países del euro que se han visto obligados a tomar dosis fuertes de austeridad están peor que al principio. Y aquellos otros que han tomado dosis más suaves tampoco están mejor.

Por si no fuese suficiente la información y conocimiento que ya teníamos sobre esta falta de eficacia, el informe sobre *Perspectivas Económicas Internacionales* publicado a finales de octubre de 2012 por el FMI deja las cosas absolutamente claras (FMI, 2012). Su lectura es altamente recomendable. Además, el capítulo 3 analiza la experiencia de los últimos cien años de lucha contra el excesivo endeudamiento. Identifica 26 países en los que la deuda superó el 100% del PIB y analiza las políticas y los resultados obtenidos en cada caso. Las enseñanzas que extrae son de extraordinario interés para los países que hoy luchan para reducir sus elevados niveles de deuda. En lo que ahora me interesa, la conclusión es que el efecto interacción de las políticas de recortes y devaluaciones internas sobre la dinámica de la deuda, es letal para las economías y sociedades que las aplican.

La segunda evidencia es que la austeridad empeora la salud social y política de los pacientes, generando fracturas de la cohesión social y quebrantos políticos. Portugal es un buen espejo. Su experiencia con la austeridad muestra que da lo mismo ser mal que buen alumno: los resultados son siempre malos. De ahí que la urgencia en cambiar la política de austeridad no venga sólo de su falta de eficacia económica

y del hecho que fuerza a pedir rescates, sino que la razón principal es que la austeridad está provocando una fatiga social de consecuencias políticas preocupantes. La fatiga social se acentúa por el hecho de que, en su fórmula actual, la austeridad es equivalente a un impuesto oculto, que los gobiernos recaudan sobre los ciudadanos de bajos y medianos ingresos, para pagar el sobrecoste de la financiación a los prestamistas. De hecho, la cuantía de los recortes es de magnitud equivalente al aumento de los intereses que se pagan a los prestamistas. Este tipo de impuestos ocultos carecen de legitimidad moral y son muy cuestionados.

Esta fatiga de austeridad es, además de caldo de cultivo para la quiebra de la cohesión social, causa también de quebrantos políticos y una amenaza para la propia democracia. Si una parte de la sociedad ve que la austeridad provoca desigualdades se sentirá inclinada a buscar salidas propias a la crisis. El aumento del sentimiento independentista en Cataluña entre los grupos de medianos y bajos ingresos, en particular los jóvenes, no es ajeno a esa fatiga de austeridad. Y este es sólo un ejemplo entre otros muchos quebrantos políticos que está provocando la austeridad en los países donde con más rigor se aplica.

No estoy cuestionando la necesidad de lograr el equilibrio de las cuentas públicas, sino la forma en cómo hasta ahora se ha pretendido lograr. La fórmula de recortes de gastos sociales, más reducciones salariales, más reformas sociales que hacen descargar el peso del ajuste en las clases medias y trabajadores es económicamente ineficaz, socialmente desigualitaria y políticamente perturbadora.

La conclusión es clara: la austeridad no funciona en sus propios objetivos de reducción del déficit y la deuda y, además, asesina el crecimiento.

EL POR QUÉ LA AUSTERIDAD NO FUNCIONA: LA TRAMPA DE LA DEUDA

El por qué la austeridad no funciona es debido a que en una economía altamente endeudada el intento de consolidación fiscal rápida da lugar a un círculo vicioso cuyo resultado es más recesión, un clima económico deflacionista y paro de larga duración. Ese círculo vicioso está relacionado con el mecanismo que el gran economista norteamericano del siglo pasado Irving llamó “deflación de deuda” y que fue el causante de la Gran Depresión de los años treinta.

La dinámica de ese círculo vicioso opera de la siguiente manera. Los recortes de gastos públicos, unidos a la caída de los gastos privados debido al paro y la

devaluación de salarios, hunden la demanda interna y llevan a la economía a la recesión; es decir, a la reducción del PIB. Dado que la deuda pública la medimos como porcentaje del PIB, si el PIB cae como consecuencia de los recortes de gastos, el cociente entre deuda y PIB aumenta. Es decir, los recortes no funcionan ni en sus propios términos, en su intento de disminuir la deuda.

Un ejemplo sencillo nos ayudará a comprender cómo opera esta trampa de la deuda. Imaginen que en el año cero el importe de la deuda es de 800 y el PIB es de 1000. Si dividimos 800 entre 1000 y multiplicamos por cien vemos que la deuda es el 80% del PIB. Ahora imaginen que el año siguiente la deuda se mantiene en 800 pero que el PIB se reduce de 1000 a 800 como consecuencia de los recortes, la recesión y el paro. Si volvemos a hacer la operación vemos que ahora la deuda es el 100 por ciento del PIB. Es decir, los recortes al provocar recesión aumentan la deuda, lo contrario de lo esperado.

Los mercados, es decir los prestamistas, al ver que el peso de la deuda crece comenzarán a temer que el país no sea capaz de pagar. Para cubrirse de esa posibilidad exigirán una rentabilidad más elevada para refinanciar esa deuda de 800. Este sobrecoste eleva el monto de la deuda, imaginemos, hasta 960. Si volvemos a hacer la misma división vemos que la deuda ahora es del 120% del PIB.

Cuanto más rápidos e intensos sean los recortes y las devaluaciones internas, más intensa será la recesión y el paro y, por tanto, más aumentará la deuda. Una trampa de la deuda. En términos coloquiales, es como esas carreras de galgos con un conejo mecánico en las que cuanto más rápido corren los galgos más se aleja la liebre.

Pero esta trampa de la deuda se ve agravada aún más por la contaminación que se establece entre deuda bancaria y deuda pública. La recesión y el paro provocan un deterioro de los balances bancarios, debido al aumento de la morosidad y a la caída del valor de los activos del balance. Esta crisis de balances deteriora la calidad de la deuda bancaria y hace que los mercados de capitales dejen de refinanciar a los bancos. Esto provoca, a su vez, sequía de crédito de la banca hacia la economía interna. Esto obliga a los gobiernos, en ausencia de un mecanismo específico de rescate de los bancos, a salir a su rescate. El resultado es que el deterioro de la calidad de los activos y de la deuda bancaria contamina a la deuda pública. Es decir, agrava aún más la trampa de la deuda.

La intensidad de esa trampa de la deuda está siendo mayor de lo previsto inicialmente cuando se diseñaron los primeros programas de recortes para Grecia,

Irlanda, Portugal, España e Italia. El motivo es debido a que los gobiernos que aplican los recortes y los organismos europeos y el FMI minusvaloraron el impacto económico que los recortes iban a tener en la recesión. Es decir, se supuso que lo que técnicamente se llaman "multiplicadores del gasto" iban a ser relativamente suaves. Pero no ha sido así.

Inicialmente, el FMI estimó que una reducción del 1% del déficit estructural tenía un impacto sobre el PIB de entre un 0,5 y un 0,7%. Pero la revisión de las previsiones realizadas entre 2009 y 2011 lleva ahora a la conclusión de que la cuantía de esos multiplicadores fiscales se mueve entre 0,9 y 1,7%. Eso explica la mayor intensidad de la recesión en países como España. Un fallo de estimación sin duda muy importante. Pero, al menos, hay que alabar la audacia y valentía del FMI cuando en el reciente informe sobre *Perspectivas* reconoce este error.

¿Cuál ha sido la causa de este error? Muy sencillo. Los cálculos anteriores se habían hecho sobre la base de lo ocurrido en los ajustes llevados a cabo en las crisis anteriores. Pero esta crisis es diferente. En primer lugar, los niveles de endeudamiento son mucho más elevados. En segundo lugar, los tipos de interés están próximos a cero y eso inutiliza el papel de la política monetaria para compensar los efectos de los recortes. En tercer lugar, al no poder devaluar, los recortes internos no tienen la compensación del aumento de las exportaciones. Y, en cuarto lugar, la baja inflación fuerza a que el ajuste tenga que hacerse sobre variables nominales, lo que lo convierte en mucho más duro.

Esta nueva estimación del impacto de los efectos de los recortes y las devaluaciones internas sobre la actividad económica y el paro es lo que ha llevado a Christine Lagarde a pedir a los gobiernos europeos que frenen la austeridad, dando más tiempo a países como España para reducir el déficit. Teniendo en cuenta que como ministra de Economía del gobierno de Nicolas Sarkozy había sido una ferviente partidaria de la austeridad, hay que concluir que en el camino a Washington para hacerse cargo del FMI Cristine Lagarde ha tenido, como Paulo camino de Damasco, una revelación. En definitiva, en cuestiones de austeridad y recortes es mejor seguir la máxima de San Agustín cuando en su libro *Confesiones* decía "Señor, Señor, concédeme la castidad; pero no ahora mismo". Con la austeridad sucede lo mismo.

Sin embargo, Europa se mantiene erre que erre con los recortes. Así, el ministro de Economía alemán, Wolfgang Shäuble, rechazó rápidamente el giro dado por el FMI. Posiblemente esta actitud es una muestra de la ceguera de las élites políticas y económicas europeas (Costas, A., 2012a). Esta ceguera no es algo

nuevo. Ya ocurrió dos veces a lo largo del siglo pasado, con el resultado de dos conflictos dramáticos.

Estas élites han roto los lazos emocionales con las clases medias y trabajadoras y ya no se ven compartiendo un futuro común. Esta ruptura psicológica provoca ceguera respecto a las consecuencias de unas políticas que derrumban la esperanza de la mayoría de la gente en el futuro. Adam Smith, el padre fundador de la ciencia económica, habló de la importancia del "principio de simpatía". Se refería a la necesidad de que cada uno incorporemos en nuestro comportamiento económico la felicidad o bienestar de los demás. Esta "simpatía" con los otros es el cemento que cohesiona a una sociedad de mercado.

Pero nuestras élites no practican ese principio de simpatía. Los otros les son absolutamente ajenos. Por eso no tienen ningún escrúpulo moral en defender la austeridad. Y eso es lo que hace también que poco a poco el euro esté dejando de ser un proyecto de esperanza en un mundo mejor para la mayoría de la población europea, para convertirse en un objetivo que sólo interesa a esas élites políticas, económicas y financieras.

EL DEBATE SOBRE LA SALIDA A LA CRISIS: SI NO CREZCO, NO PAGO

La necesidad del crecimiento ya no se pone en duda. Sin él, como acabamos de ver, la trampa de la deuda hunde a la economía en la deflación prolongada, al estilo de lo que le ha ocurrido a Japón desde la explosión de su burbuja financiero inmobiliaria a principios de los años noventa hasta ahora mismo, en que continúa en deflación. Esa necesidad trae a la memoria las palabras de Carlos Salinas de Gortari cuando, en plena crisis de deuda mexicana de los años ochenta, al tomar posesión de la presidencia del país afirmó: "si no crezco, no pago".

Ante la evidencia de que la austeridad expansiva no funciona, ha surgido un debate entre académicos, expertos, organismos internacionales y responsables de las políticas económicas acerca de cuál debería ser el papel de las políticas monetaria y fiscal a la hora de crear un entorno macroeconómico que abriendo espacios para el crecimiento no ponga en riesgo la consolidación fiscal a medio y largo plazo.

En ocasiones, este debate se simplifica en la disyuntiva entre "keynesianos" y fundamentalistas de la austeridad o "liquidacionistas". Pero es más rico de lo que refleja esa disyuntiva. La posición mayoritaria que se va abriendo paso es la de que

hay que reformular las políticas macroeconómicas para permitir que aparezca un margen de maniobra que, sin crear riesgos para la estabilidad a medio y largo plazo, permita la salida de la recesión y el crecimiento.

La nueva regla que se preconiza para la política fiscal la viene formulando Olivier Blanchard desde el FMI, al señalar que la consolidación fiscal no puede ser tan rápida como para asesinar el crecimiento, pero tampoco demasiado lenta como para comprometer la credibilidad de los gobiernos con la consolidación. Un ejemplo del dilema clásico de navegar entre Escila y Caribdis.

En cuando a la política monetaria, el debate va abriendo paso a la necesidad de reformular los objetivos de la política monetaria para estimular una demanda interna que permanece anémica. Hasta ahora los objetivos convergían hacia la fijación de objetivos de inflación. Ahora se comienza a pensar en una formulación de objetivos en términos de crecimiento del gasto nominal hasta aquel nivel que hubiese tenido la economía de no estar en recesión. Esto permitiría más margen a los bancos centrales. Pero es difícil que esta reformulación se abra paso en la zona euro, debido al fundamentalismo monetario y antiinflacionista que desde Alemania defiende su banco central, enfrentado cada vez de forma más abierta al BCE.

En todo caso, aun aceptando que las políticas fiscales y monetarias han de ayudar en mayor medida a la recuperación de la economía, la magnitud que ha alcanzado el problema de la deuda, tanto pública como privada, propia de tiempos de guerra, exigirá medidas distintas de las puramente macroeconómicas, como es la de una necesaria reestructuración de la deuda.

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y EL EURO: EL CRECIMIENTO ES COSA DE DOS

La economía española es un ejemplo convincente de que la austeridad no es la solución a la salida a la crisis, sino parte del problema. El FMI ha revisado a la baja la previsión de crecimiento para 2013 desde un 0,1% hasta una caída de –1,3%, y ha revisado al alza la previsión del déficit para 2011, 2012 y 2013, que pasa a ser ahora de un 7% en 2012 y de 5,7% en 2013. Además revisa al alza la deuda pública hasta el 97% en 2013. Como vemos, una manifestación perfecta de la trampa de la deuda a la que hice mención más arriba.

Este empeoramiento de las perspectivas económicas y financieras viene acompañado de otro que frecuentemente no se menciona. España es el país de la UE en el que, a excepción de Letonia, más está aumentando la desigualdad de ingresos.

Es evidente que España necesita buscar con urgencia una salida a la crisis y el retorno al crecimiento. Para ello se necesitan dos tipos de actuaciones, simultáneas y complementarias. Por un lado, es necesario aligerar la carga de la deuda soberana, facilitando así la refinanciación y el desendeudamiento tanto público como privado; a la vez, es necesario avanzar en el saneamiento bancario, de tal forma que se facilite el retorno del crédito y la movilización de los activos inmobiliarios, hoy manos muertas de promotores y bancos, a otras manos productivas. Por otro, son necesarias actuaciones o reformas internas orientadas a hacer frente a cuatro tipos de problemas relacionados con: a) la estabilidad fiscal a medio plazo y las presiones sobre el gasto público; b) la mejora de la eficiencia del sistema económico en su conjunto, incluidas las administraciones públicas; c) un impulso a la productividad; y d) la distribución y la desigualdad social.

Las actuaciones relacionadas con el desendeudamiento y el saneamiento bancario no son tarea exclusiva de España, sino también, y de una manera muy relevante, de las instituciones y políticas de la eurozona. No se puede olvidar, como muchas veces sucede en el debate político económico, que los instrumentos fundamentales de política monetaria y financiera han sido cedidos y ahora están en manos de las autoridades de la eurozona. España ya no tiene un banco central ni un Tesoro que pueda a aliviar la situación financiera, como sí ocurría en anteriores crisis. Por lo tanto, esta vertiente es una tarea a dos bandas y de forma muy especial, del Banco Central Europeo, de los nuevos mecanismos de rescate europeo, en particular del MEEF, y de las autoridades económicas de la UE. Esta es la razón por la que la salida a la crisis y el crecimiento de la economía española es cosa de dos.

Por el contrario, la solución a los problemas internos de estabilidad, eficiencia, crecimiento y distribución es tarea de responsabilidad exclusiva de los gobiernos y la sociedad. La noticia optimista, en este caso, es que la productividad y competitividad de la economía española es mejor de lo que muchas veces se dice y tiene posibilidades importantes de mejora.

Vale la pena un pequeño comentario adicional a las responsabilidades de las dos partes, es decir de la eurozona y de España, en la tarea de promover el crecimiento.

a) Las tareas de la UE y la eurozona

De poco valdrían los esfuerzos de consolidación fiscal internos si las autoridades monetarias y económicas de la eurozona y de la UE no hacen su tarea. Eso exige

mayor integración europea. Pero la actual lógica del euro no facilita el avance. Al contrario, la eurozona es hoy por hoy como una zona hospitalaria con una mala profilaxis, que aumenta la probabilidad de infección de las personas que están en su interior, y una zona que además tiene las salidas de emergencia bloqueadas.

El euro plantea a la sociedad española un dilema cada vez más evidente. En su actual funcionamiento, los costes de estar dentro son mayores que los beneficios. Sin embargo, el miedo a lo desconocido, a las consecuencias que tendría la salida, frena esa opción. Ese dilema se podría expresar con la letra de un viejo y popular bolero que dice: "ni contigo ni sin ti tienen mis males remedio; contigo porque me matas, sin ti porque yo me muero".

Hagámonos esta pregunta: ¿el castigo que significa la elevada prima de la deuda soberana española, es un castigo que se debe únicamente a las debilidades propias o refleja también una enfermedad del euro? Dicho de forma más coloquial, ¿no estarán los inversores que exigen ese elevado sobrecoste a la deuda española dando patadas al euro en el trasero de los españoles?

Los 600 puntos de sobrecoste que ha venido pagando el Tesoro español en los últimos meses para financiarse responden a dos virus o enfermedades diferentes. Una parte se debe a la propia enfermedad española. Posiblemente esta enfermedad explica entre unos 250 y 300 puntos de la prima de la deuda. El resto del sobrecoste de la deuda española corresponde a la enfermedad del euro, es decir al riesgo de quiebra del euro. Si se eliminase ese riesgo del euro, la prima española bajaría a niveles sostenibles, es decir, de alrededor de unos 300 puntos básicos, con lo que no habría especiales dificultades en seguir financiándose en los mercados privados de capitales. Eso es así, en la medida en que, a diferencia de Grecia o Portugal, la economía española tiene capacidad competitiva y posibilidades reales de mejora, como veré más abajo. No se trata de pedir limosna, sino de pagar sólo por las debilidades propias y no por los males del euro.

¿Cuáles son las causas del riesgo del euro? Aunque la razón última es que no existe una unión política europea, las causas inmediatas son otras. La primera, es que el Banco Central Europeo no actúa como un verdadero banco central, al estilo del Banco de Inglaterra, del Banco del Japón, de la China o de la Reserva Federal de los EEUU. Es decir, de un banco central capaz de salir al rescate de la economía cuando está al borde del precipicio. Cuando el comportamiento del BCE se ha acercado al de un verdadero banco central, como hizo en el año 2010, o cuando anuncia que lo va a hacer, el comportamiento de los mercados cambia rápidamente. Lo

hemos visto cuando a finales del mes de julio de 2012 Mario Draghi dijo, ante los inversores en Londres, que "el BCE va a hacer todo lo necesario para salvar al euro; y, créanme, será suficiente". De forma inmediata, la prima de riesgo española comenzó a bajar en la medida en que el riesgo del euro bajaba.

¿Conseguirá Draghi hacer lo necesario para salvar al euro y aliviar la carga de la deuda de los países sobreendeudados? Todo indica que dependerá de nuevo de la actitud de Alemania. El por qué Alemania impide al BCE actuar como un verdadero banco central es un misterio. Especialmente si se tiene en cuenta que los estudios sobre los costes de una ruptura parcial o total de la eurozona señalan que Alemania sería la gran perdedora. Es de esperar por tanto que, aunque fuese sólo por su propio interés, Alemania irá cediendo. Pero no es posible olvidar que en circunstancias muy similares del período de entreguerras del siglo pasado, Alemania no supo tomar las decisiones adecuadas.

Hay que reconocer, sin embargo, que desde la cumbre europea de junio de 2012 se han tomado decisiones significativas en relación con la unión bancaria, la supervisión y la posibilidad de recapitalización directa de los bancos con problemas. Pero, como quedó de manifiesto de nuevo en la cumbre de octubre de 2012, la entrada en vigor de esas medidas se retrasa y la eficacia preventiva de los nuevos instrumentos europeos de rescate está por demostrar. Ese retraso hará que la situación de los bancos y su rescate sigan contaminando la deuda soberana y, eventualmente, forzando a pedir un rescate país.

Una de las razones de fondo de este retraso en la integración europea y de la falta de medidas de crecimiento en la UE es la guerra soterrada que sostienen Alemania y Francia. Se trata de una versión nueva de las viejas guerras franco prusianas por la hegemonía política en Europa. Alemania quiere forzar a Francia a aceptar la Unión Política como paso previo a dejar al BCE hacer las funciones de banco central; pero Francia se resiste a esa condición y defiende la Unión Bancaria. El resultado incierto de esta nueva guerra franco prusiana es el riesgo de ruptura del euro.

Esta guerra, con su secuela de inutilización parcial del BCE y del MEEF, puede forzar a España a pedir un rescate país, aunque sea de una modalidad distinta a la griega. Pero antes de poner su carta encima de la mesa, el gobierno español debe exigir que el BCE, el MEEF y los demás miembros del euro dejen ver las suyas. Se trata de un juego de poker, o por mejor decir, de un "juego de los conductores suicidas" (Costas, A., 2012b), porque España se juega el futuro de su economía pero las autoridades europeas se juegan el futuro del euro.

La cuestión que se plantea es la de si el euro puede ir más allá de su actual lógica para transformarse en una verdadera moneda única de una unión política. La respuesta a esta cuestión determinará el avance en la integración y la posibilidad de que aparezca una verdadera política de crecimiento en Europa. Como he analizado en un trabajo reciente (Costas, A. 2012c), no se puede ser demasiado optimista. Hasta ahora el euro no ha sido una verdadera moneda única, sino una moneda común de un mercado interior único europeo que necesita para mantenerse de la estabilidad cambiaria. Consecuente con esta función del euro, el BCE no ha sido diseñado, ni se ha podido comportar hasta ahora, como un verdadero banco central, similar al Banco de Inglaterra o de la Reserva Federal. Su función se asemeja más a lo que en la literatura se llama una "*currency board*", es decir, una autoridad monetaria cuya función básica es garantizar la estabilidad cambiaria entre los países que forman parte de la moneda común, pero no la de salvar a esas economías de un desastre como el que estamos viviendo.

Si adoptamos esta perspectiva, entenderemos mejor el por qué las autoridades monetarias y económicas europeas hacen todo lo necesario para salvar al euro, pero nada o muy poco para poner en marcha una verdadera política de crecimiento que evite la recesión y el paro prolongado en Europa y España.

b) Las tareas propias

En cualquier caso, suceda lo que suceda con el euro y la integración europea, España tiene que llevar a cabo todo un conjunto de iniciativas —tanto reformas como políticas— que le permitan afrontar los problemas relacionados con la estabilidad macroeconómica, la mejora de la eficiencia, la mejora de la productividad y el crecimiento, y con la redistribución y la equidad.

Estos problemas internos no han sido la causa de la crisis financiera y económica española, pero, de la misma forma que cuando baja la marea se ve quien nadaba desnudo, la crisis ha tenido el efecto de dejar al descubierto esos problemas que estaban tapados por la etapa dorada del crédito y de la burbuja inmobiliaria.

Una estrategia orientada a favorecer un crecimiento sostenible debería abordar cuatro grandes objetivos, que coinciden con los problemas mencionados.

El primero es el de la estabilidad fiscal y macroeconómica. Este objetivo hay que plantearlo en un horizonte temporal mayor que el que hasta ahora se ha pretendido

con la política de recortes y que ha sido fijado desde Bruselas. El criterio general podría ser el que viene formulando Olivier Blanchard desde el FMI, en el sentido de que la consolidación fiscal no puede ser tan rápida que asesine el crecimiento, pero tampoco tan lenta como para que afecte a la credibilidad en el compromiso con la estabilidad. En este sentido, las lecciones que da la experiencia de un siglo de luchar contra el excesivo endeudamiento pueden servir de pauta para España.

En cualquier caso, la política de recortes que se ha aplicado hasta ahora ha de ser sustituida por una definición cuidadosa de cuáles son las prioridades fiscales en un horizonte de una década o más. Esas prioridades implican también al rediseño de alguno de los programas de bienestar. Hasta ahora, los conservadores han aprovechado la crisis financiera y sus efectos económicos para culpabilizar a estos programas de bienestar de la crisis y de otros. Su política responde al reto que los conservadores han lanzado al Estado del Bienestar. Un reto que, por un lado, afirma que el actual estado de bienestar es caro e insostenible y que, por otro, pervierte el carácter moral de los ciudadanos al disminuir su responsabilidad y autonomía para hacer frente a su futuro y hacerlos sujetos pasivos de las prestaciones del estado. Contestar a ese reto exige una discusión democrática y pública sobre las prioridades fiscales para las próximas décadas, que pueda afrontar tanto los problemas del corto como los retos del largo plazo que plantea la demografía. Una discusión pública que ha de incorporar un nuevo reparto de tareas entre estado, mercado y sociedad.

El segundo gran vector de la política de crecimiento es la eficiencia económica. La economía española presenta claras señales de ineficiencia. Una señal son los elevados márgenes empresariales que se mantienen en muchas actividades, pero especialmente en aquellas que están protegidas de la competencia o que se relacionan con actividades económicas concesionales. Tenemos un segmento de capitalismo concesional y protegido muy elevado y poco capitalismo de “riesgo y ventura”. Con mucha frecuencia se atribuyen las causas de la ineficiencia productiva a la legislación laboral. Pero el análisis de las causas del mayor crecimiento de los precios españoles comparados con otros países europeos, muestra que la principal causa de la pérdida de competitividad está en los mayores márgenes empresariales. Esto señala la necesidad de dar prioridad a las políticas y reformas orientadas a introducir mayor competencia en los mercados de bienes y servicios como un elemento clave de la política de crecimiento.

El tercer vector de la política de crecimiento es el crecimiento de la productividad. Sin embargo, en este terreno hay señales alentadoras. ¿Cómo explicar,

pongo por caso, la paradoja de que habiendo perdido competitividad en precios, como acabo de decir en el párrafo anterior, la economía española sea en la última década la que mejor comportamiento ha tenido entre todos los países de la OCDE, a excepción de Alemania? Esa paradoja de la exportación sólo tiene explicación si suponemos que la economía productiva española tiene mayores capacidades y virtudes de las que le suponemos. Un análisis más detallado de esas exportaciones nos mostraría que la causa de ese buen comportamiento exportador está en el aumento en los últimos años de empresas de tamaño grande o mediano. El tamaño empresarial aparece como la variable relevante para la explicación de esta paradoja.

En esta misma dirección, otra señal esperanzadora viene del análisis de la productividad. Frecuentemente se afirma que la productividad española es muy mala. Y es cierto si tomamos la economía en su conjunto. Pero si diseccionamos nuestro tejido empresarial en cuatro grupos de empresas según su tamaño, aparece una segunda paradoja: la productividad de las grandes empresas españolas es mayor que sus homólogas alemanas, y la productividad de las medianas es similar aunque un poco más baja (La Caixa, 2012). El problema de la baja productividad española está en el número desmesuradamente elevado que tenemos de empresas pequeñas y de microempresas (que en realidad no son tales, sino autónomos). Esto nos da una pista muy importante para la política de crecimiento: la necesidad de poner en marcha una reforma empresarial orientada a fomentar el aumento de tamaño empresarial medio. Pero todas las ayudas existentes hoy para las pymes tienden a inhibir su crecimiento; es decir, a hacer que deseen ser liliputienses.

No es esta la única política necesaria orientada a la mejora del crecimiento de la productividad. Un análisis más detenido de los problemas relacionados con la productividad y las medidas necesarias se puede ver en un trabajo publicado por el IVIE (Pérez, F., 2011).

Por último, la política de crecimiento tiene que tomar en consideración el problema distributivo y la equidad. El aumento de la desigualdad de rentas y de la pobreza en España resulta sorprendente cuando analizamos las estadísticas correspondientes de Eurostat. La tendencia viene de lejos, pero la desviación con respecto al resto de los países de la UE se produce a partir del año 2008, coincidiendo con la crisis, el paro y la política de recortes. Por lo tanto, para hacer que el crecimiento sea inclusivo es necesario prestar atención a innovaciones distributivas que puedan aminorar el problema de la inequidad, aun cuando estas innovaciones distributivas no serán fáciles (Arias y Costas, 2012).

PRESTAR ATENCIÓN A LOS COSTES DE TRANSICIÓN DE LAS REFORMAS

Una nueva estrategia económica que sepa combinar de forma más equilibrada que hasta ahora las prioridades de consolidación fiscal con el crecimiento económico, ha de prestar atención especial a los costes de transición que surgen en todo cambio de políticas. Tanto los recortes como algunas de las políticas y reformas relacionadas con la estabilidad, la eficiencia y la productividad pueden, y de hecho sucede así, tener un impacto negativo importante sobre los ingresos a corto plazo y también sobre las expectativas de ingresos permanentes de la gente. Este impacto negativo sobre los ingresos, además de profundizar en la desigualdad, acentúa aún más las tendencias recesivas y deflacionarias de la economía. Por lo tanto, es necesario que la estrategia de crecimiento sepa tomar en consideración estos costes de transición y graduar en el tiempo esos cambios.

Una estrategia de este tipo favorecerá la aparición de un clima social más favorable a esta estrategia de cambio. Hasta ahora la percepción de la opinión pública es que los recortes y las reformas hacen descargar toda la factura de la crisis en las clases medias y trabajadoras. Una percepción de este tipo acaba bloqueando los cambios. Más que en la voluntad política de los gobiernos, la factibilidad de las políticas y reformas necesarias para hacer que la economía española vuelva a funcionar descansa en la existencia o no de este clima social favorable a los cambios.

Una estrategia de crecimiento reformista y gradualista de este tipo requiere que la política disponga de un margen de maniobra importante. Sin embargo, este margen de maniobra es el que hasta ahora no existe dentro de la eurozona. Hemos de confiar en el arte de la política para crearlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2012): *La torre de la arrogancia. Políticas y mercados después de la crisis*, Ed. Ariel.

COSTAS, A. (2012a): "La ceguera de las élites", *El País*, 10/07/2012.

COSTAS, A. (2012b): "El juego de los conductores suicidas", *El País*, 24/06/2012.

COSTAS, A. (2012c): "El euro: moneda única o "currency board"? *Revista Económica de Galicia*, vol. 21, num. extraord. (Septiembre 2012).

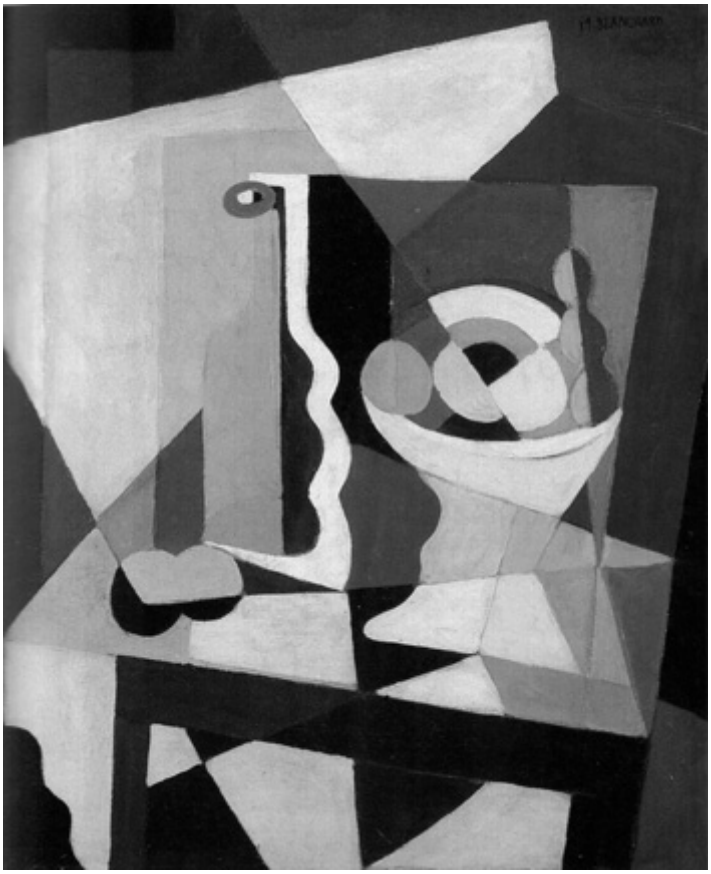
FMI (2012): *World Economic Outlook*, Octubre.

LA CAIXA (2012): *Informe mensual*, Mayo 2012.

PÉREZ, F. (Dtor), (2011): *Crecimiento y productividad. Trayectoria y perspectivas de la economía española*. Informe Fundación BBVA-IVIE 2011.

Almudena Grandes

Por qué exigimos un referéndum



Botella y copa de frutas sobre una tabla, ca. 1917-1918. María Blanchard

La autora, miembro de la Comisión Promotora del Referéndum, desgrana los motivos por los que la Cumbre Social ha puesto en marcha esta iniciativa.

El gobierno está llevando a cabo decisiones políticas de especial trascendencia que pueden limitar drásticamente el ejercicio de derechos civiles, políticos y laborales garantizados por la Constitución de 1978, por lo que parece razonable la convocatoria de un referéndum en el que la ciudadanía pueda expresar libremente su opinión sobre si este es el camino a seguir para salir de la crisis.

El referéndum es también un instrumento para impulsar un proceso de regeneración política y democrática que debería extenderse a todos los niveles de la sociedad española.

SEÑOR Presidente del Gobierno de España: Nos dirigimos a usted en nombre de la ciudadanía y del profundo malestar que experimenta ante la situación de deterioro político, económico e institucional en el que nuestro país parece a punto de naufragar.

Así comienza la carta que la Cumbre Social ha dirigido a Mariano Rajoy para exigir la convocatoria de una consulta popular vinculante contra los recortes. La relevancia de esta iniciativa queda de manifiesto en este primer párrafo, no sólo porque subraya la asunción —por parte de la Comisión Pro-Referéndum— del malestar en el que coincide un sector mayoritario de la sociedad española, sino porque, además, hace hincapié en la verdadera naturaleza de la crisis que atraviesa nuestro país, una emergencia que desborda los límites de una coyuntura económica adversa para acentuar la degradación de la actividad política y del papel de las instituciones, desprestigiadas hoy como nunca en la historia de la democracia.

Esta propuesta parte de la evidente discrepancia entre el programa electoral con el que el Partido Popular concurrió a las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, y las políticas que ha puesto en práctica gracias a la mayoría absoluta que obtuvo en aquellos comicios. No cuestionamos la legitimidad de aquella victoria electoral, pero queremos hacer constar que en el programa con el que se obtuvo ni siquiera se insinuaban los brutales recortes que han sufrido las inversiones y servicios públicos de nuestro país en los últimos meses. Estas medidas tampoco se anunciaron en el debate de investidura, y desde entonces, los miembros del gobierno se han dedicado a desmentir ante los micrófonos sus propias acciones, en un ejercicio de hipocresía sin precedentes desde que se instauró la actual democracia. Las consecuencias de este prolongado cinismo político van más allá incluso del empeoramiento de la situación económica. Amplios sectores de la sociedad sentimos que nos hallamos ante un incumplimiento del "contrato electoral" tan flagrante, que puede poner en peligro la estabilidad de las instituciones, cada día más lejanas y menos creíbles para un número creciente de ciudadanos. Y creemos que esta situación sólo puede resolverse democráticamente si el programa de gobierno que antes ignorábamos y ahora padecemos se somete a la consideración de los mismos electores que le llevaron al poder.

El deterioro al que están siendo sometidos los derechos sociales y laborales y las redes de protección, el empobrecimiento de la mayoría de la población, el abandono del medio rural, los recortes que —en materia de educación, sanidad y dependencia— están endureciendo las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad, la injusticia de las medidas que se vienen adoptando y la constatación de que los más ricos y poderosos de nuestro país no sólo no contribuyen a paliar esta situación, sino que están consiguiendo eludir sus responsabilidades, y hasta enriquecerse aún más a costa de todos, están alimentando un sentimiento de indignación popular que se traduce en una profunda animadversión hacia quienes aplican unas políticas que agreden a los ciudadanos en lugar de proteger sus intereses.

La realidad que vivimos traspasa cada día la barrera de lo inverosímil. Por citar solamente un aspecto entre los muchos que crean a diario la sensación de que vivimos en una pesadilla surrealista, el hecho de que los bancos que han sido rescatados con dinero público ejecuten cada día más de quinientos impagos hipotecarios, para echar a la calle a otras tantas familias mientras crece como la espuma el número de viviendas desocupadas en toda España, debería bastar para sugerir a cualquier gobernante sensible y responsable que las cosas no pueden seguir evolucionando en la misma dirección.

No se trata solamente, por tanto, de que las reformas del actual gobierno nos hagan sospechar cada día, gracias a su palmaria inutilidad, que no persiguen el objetivo de la recuperación económica, sino el desmantelamiento irreversible del estado del bienestar, un horizonte que colmará de felicidad a los especuladores, que podrán ganar todavía mucho más dinero que ahora cuando puedan especular también con la sanidad, la educación y las pensiones de los españoles. Aunque los dos grandes partidos prefieran mirar hacia otro lado, queremos alertar de que afrontamos un grave, y creciente, riesgo de desafección democrática, que puede desembocar muy pronto en expresiones mucho más dramáticas, violentas e indeseables que las que hemos visto hasta ahora. Buena parte de la desafección que siente la ciudadanía hacia las instituciones democráticas se justifica por la distancia que se percibe entre lo que los representantes políticos dicen cuando están en campaña electoral y lo que hacen cuando llegan al poder, en cómo se ejerce la actividad política, y en la relación que instituciones y formaciones políticas establecen con los ciudadanos. Nadie puede extrañarse, por tanto, de que proliferen los activistas antisistema. Muchos ciudadanos que nunca nos definiríamos así, estamos de acuerdo con ellos en que es el sistema el que está contra nosotros.

Por todas estas razones, y en defensa de la misma democracia, nos amparamos en el artículo 92.1 de la Constitución española, que establece que: “Las decisiones

políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos", para reclamar que se celebre una consulta popular vinculante acerca de los recortes que están cambiando la realidad de nuestro país y la vida cotidiana de sus habitantes, ahora y, si la situación sigue empeorando, en el futuro de varias generaciones.

El gobierno no puede seguir escudándose en el argumento de que los ciudadanos les votaron para superar la crisis y que las medidas que ahora aplica van en esa dirección. Porque la ciudadanía no está dispuesta a aceptar cualquier renuncia, a sacrificar derechos, bienestar y seguridad, a favor de una solución sobre la que no ha podido pronunciarse. Los españoles y las españolas queremos que se supere la crisis, pero también queremos y tenemos derecho a saber cómo se hará, qué supondrá en nuestras condiciones y expectativas de vida, y si los esfuerzos a realizar se van a practicar de forma equilibrada, lo cual de ningún modo ha sucedido hasta ahora.

El 20 de noviembre de 2011 nadie pudo pronunciarse sobre el abaratamiento del despido, sobre la individualización de las relaciones laborales, sobre los recortes en los servicios públicos, sobre el injusto incremento de los impuestos, sobre la reducción de salario y empleo en las administraciones y empresas públicas, sobre los recortes en dependencia, sobre la reducción de las prestaciones por desempleo… Esos son los temas responsables de que muchos de los votantes del Partido Popular se sientan estafados por su gobierno. Nuestra iniciativa pretende darles la oportunidad de opinar que su campaña y su programa electoral les escamoteó hace un año.

Somos conscientes de que, hagamos lo que hagamos, se elevarán numerosas voces para acusarnos de inoportunidad, de irresponsabilidad, de insolidaridad y de oportunismo. Sin embargo, queremos subrayar que no estamos planteando nada estrafalario. Ningún gobernante de un estado de derecho debería temer las consultas populares, que son la base natural de la soberanía democrática, pero además, existen precedentes. En la década de los ochenta el Gobierno del PSOE que presidía Felipe González, pese a contar con una mayoría absoluta de 202 diputados, sometió a referéndum la entrada de España en la OTAN. Aquel gobierno argumentó la convocatoria de esa consulta reconociendo que se trataba de "una decisión política de especial trascendencia" que no había figurado previamente en su programa electoral.

En nuestra opinión, volvemos a encontrarnos ante "decisiones políticas de especial trascendencia", ya que pueden limitar drásticamente el ejercicio de derechos

civiles, políticos y laborales que fueron garantizados por la Constitución de 1978. Si en aquel momento los ciudadanos fuimos llamados a aprobarla en referéndum, nadie debería negarnos ahora la oportunidad de opinar sobre las modificaciones que, de hecho, los recortes imponen a aquel texto todos los viernes. Si a esto le añadimos el efecto universal de unas medidas que padecemos todos los españoles sin que ninguno de nosotros haya podido pronunciarse sobre ellas, a nadie le puede extrañar que exijamos al actual Gobierno de España la convocatoria de un referéndum en el que la ciudadanía pueda expresar libremente su opinión sobre si este es el camino a seguir para superar la crisis.

El referéndum no es para nosotros un fin que se agote en sí mismo, sino un instrumento para impulsar un proceso de regeneración política y democrática que debería extenderse en todos los niveles de la sociedad española. Porque el desprestigio de la política es el fruto más peligroso, más duro y amargo de esta estafa que se esconde tras la palabra *crisis*. Es preciso afrontar que el poder político, tal y como lo conocíamos, ha dejado de existir. En la actualidad es solamente una máscara, la plataforma cosmética desde la que los especuladores, emboscados tras el presunto anonimato de esa realidad invisible a la que los locutores de los telediarios llaman "mercados", provocan el sufrimiento de las personas. Por eso, es fundamental volver a comprometerse, a rebelarse, a hacer política.

Porque no lograremos ver la luz a través del túnel hasta que en algún país de Europa, y ojalá que sea el nuestro, llegue al poder un político dispuesto a hacer su trabajo, y no el de las multinacionales, el de las Bolsas, el de los bancos.

Victoria Camps

Los recortes, la democracia y la ética

Composición cubista - Naturaleza muerta verde con lámpara, 1916-1917. María Blanchard

Se abordan en este artículo dos grandes cuestiones que se plantean a un estado de derecho. La primera de ellas gira en torno al valor fundamental de la justicia o la equidad. El problema ético al que nos enfrentamos hoy es imaginar cómo mantener los derechos sociales sin que éstos se vean mermados en su esencialidad, pensando en nuevas maneras de sostener la equidad.

La segunda cuestión tiene que ver con lo que en filosofía ha venido en llamarse la "vida buena" y se refiere al conjunto de valores que deberían orientar la vida de los ciudadanos de los estados de derecho.

Si la cuestión de la justicia apela al estado y a sus instituciones y poderes, el vivir bien es competencia de todos y cada uno de los individuos que componen la democracia.

A lo largo del siglo pasado, y en especial después de la Segunda Guerra Mundial y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, fue estableciéndose y consolidándose en Europa lo que ha venido en llamarse el estado de bienestar. Un modelo que, en su acepción socialdemócrata, comporta, por encima de todo, una pretensión redistributiva. No se trata sólo de que el estado responda a determinadas contingencias por medio de subveciones y recursos mínimos de subsistencia, sino de bastante más. A través de un sistema tributario de carácter progresivo, la socialdemocracia de los años sesenta y setenta del siglo XX se propuso erradicar la pobreza y reducir las grandes desigualdades. Como nos recuerda José V. Sevilla en *El declive de la socialdemocracia*, "la etapa socialdemócrata combinó alto crecimiento con estabilidad y también con una mejor distribución de los frutos del progreso, lo que permitió instalar nuevamente en el ámbito de los ciudadanos de los países desarrollados la confianza en una mejora regular y continuada de los niveles de vida".

No hace falta decir que la crisis está acabando con todo. Ha puesto fin al crecimiento sostenido, a la estabilidad económica, a la redistribución de la riqueza y a la confianza. No sólo ya no hay indicios de que puedan mejorar los niveles de vida, sino que, en los años que llevamos de crisis, éstos han caído en picado para todos, salvo para esa minoría a la que ni siquiera la crisis le es adversa, ese 1% que acumula el 90% de la riqueza mundial.

De todo puede sacarse provecho, también de las crisis, si hay voluntad de cambio, aunque sólo sea para no volver a caer en los mismos errores del pasado. Mi propósito es referirme aquí a dos grandes cuestiones, siquiera superficialmente, porque la magnitud de las mismas requiere análisis y estudios de mayor profundidad. Hay una palabra —"recortes"— que parece resumir mejor que ninguna otra las consecuencias más inmediatas y drásticas de la crisis. El supuesto de que se parte es que, dado que en la época de bonanza se ha despilfarrado y gestionado mal, los gobiernos han de asumir la obligación de recortar gastos para reducir déficits y deudas astronómicas, como hacen las familias cuando se les tuerce la buena suerte y menguan sus ingresos. Ese estado que llevaba ufano el nombre de estado de bienestar tiene que empezar a reducir su oferta porque no le alcanza el dinero para cubrir

los gastos derivados del reconocimiento de los derechos sociales. Recortar prestaciones significa recortar derechos o reducirlos a su expresión más mínima. Cierto que hay otro debate más radical, que niega la mayor, poniendo en duda que la salida de la crisis pase exclusivamente por la austeridad y la reducción del gasto público. Carezco de los conocimientos básicos imprescindibles para entrar en esa discusión. Tal vez nos estemos equivocando todos y nuestras políticas, dirigidas por la señora Merkel, nos lleven a un desastre aún mayor que el que vivimos. Pero ahí es donde estamos y conviene que nos planteemos qué hacer para por lo menos preservar aquellos valores que tras siglos de luchas conseguimos ver reconocidos como derechos universales. Qué debemos hacer para preservar el estado de bienestar.

Esta es la gran primera cuestión que se le plantea a un estado de derecho. Una cuestión en torno al valor fundamental de la justicia o la equidad. La segunda cuestión que me propongo abordar tiene que ver con lo que en filosofía ha venido en llamarse "la vida buena" y se refiere al conjunto de valores que deberían orientar la vida de los ciudadanos de los estados de derecho. Si la cuestión de la justicia apela al estado y a sus instituciones y poderes, pues sólo las instituciones públicas tienen en sus manos la garantía de los derechos sociales, el vivir bien es competencia de todos y cada uno de los individuos que componen la democracia. Por vivir bien entiendo dotar de un sentido moral o espiritual, y no sólo egoísta y material, la propia vida. Vivir bien es hacer un uso correcto de las libertades, no sentirse ajeno al sufrimiento ajeno, contribuir al bien común, comprometerse con lo público y vivir de acuerdo con unas prioridades que no son las estrictamente económicas. Si para algo puede servir la experiencia de la crisis es para darle la vuelta a los estilos de vida a que estábamos habituados y emprender formas de vida radicalmente distintas.

SOSTENER LA EQUIDAD

El excelente libro de Pierre Rosanvallon, *La sociedad de los iguales,* parte de la hipótesis de que, desde1980, se ha producido la quiebra de una ascensión progresiva de los países desarrollados hacia la disminución de las desigualdades entre las rentas de los más ricos y los más pobres. A su juicio, la ruptura de ese movimiento ascendente se debe, sobre todo, al hecho de que los mercados y la libre competencia ya no cumplen la función liberadora frente a los privilegios establecidos y los poderes despóticos, propugnada por los padres del liberalismo. Hoy, la competencia generalizada ha sacralizado al consumidor convirtiéndolo en el modelo a seguir y la expresión del interés general. A juicio de Rosanvallon, vivimos en una economía de

superstars, que ha hecho posible y legítima la concentración de grandes fortunas en unas pocas manos. En nuestra sociedad, unos pocos ganadores lo han acaparado todo y nadie se lo ha impedido. La política se ha rendido al poder del dinero. Los datos que da Paul Krugman en *¡Acabad ya con esta crisis!* hablan por sí solos: "En 2006, los veinticinco administradores mejor pagados ganaron 14.000 millones de dólares: tres veces la suma de los sueldos de los ochenta mil maestros de escuela de la ciudad de Nueva York". Cuesta creer que esas cifras puedan ser ciertas.

No es ilegal que esto ocurra, pero que haya ocurrido significa que la capacidad de poner límites regulando los despropósitos y las desmesuras de la condición humana está absolutamente paralizada. Hemos llegado a tal extremo porque no hemos sabido poner freno ni colectiva ni individualmente a la competencia desaforada ni a la codicia. Lo que ahora hay que preguntarse es si esa competencia es compatible con el ideal de una sociedad más equitativa y más justa. Y si no lo es, como parece evidente, habrá que ver cuáles deberían ser los compromisos y las decisiones para que la función redistributiva de la renta, que es la garantía del sostenimiento de los derechos sociales, vuelva a adquirir el carácter ascendente que tuvo. A pesar de la crisis.

Se ha acuñado la expresión "líneas rojas" para aludir a los límites que no deberían traspasarse sin que todo el andamiaje de derechos sociales se venga abajo. No obstante, al tratar de concretar cuáles son esas líneas, pocas veces se va más allá de unas cuantas vaguedades: "hay que preservar las prestaciones sociales, las pensiones, las subvenciones por desempleo, la educación pública, el sistema sanitario público". En efecto, esos son los fines, pero el problema está en los medios, en cómo lo hacemos. Tras más de medio siglo de afianzamiento en Europa de los derechos sociales, éstos ya no deben discutirse como fin. Desde una postura socialdemócrata son fines indiscutibles que nadie debe poner en duda. Lo que sí es discutible son los medios. Ahí radica el problema ético: en imaginar cómo sostener los derechos sociales —la educación, la sanidad, la seguridad social— sin que éstos se vean mermados en su esencialidad.

Hay que pensar nuevas maneras de sostener la equidad. Pero no es fácil, porque cualquier cambio en el modo de entender la preservación de un derecho suele levantar grandes clamores en contra, dando a entender que, al modificar los medios, se ponen en peligro los derechos mismos. Cuando es todo lo contrario: sólo porque no somos capaces de reconsiderar el cómo, porque los cambios dan pereza y miedo, vamos recortando aquí y allá para atajar el déficit, sin tener en cuenta que el sistema ya no puede ser el mismo.

Esta última afirmación produce ampollas y comportamientos reactivos en un pensamiento estático que entiende que mantener unos derechos significa conservar lo que hay sin tocar nada. Debiera ser fácil de comprender que la universalización de los derechos no es algo que pueda realizarse de una vez por todas ni de una sola manera. Para empezar, nunca los derechos llegan a universalizarse del todo, siempre hay elementos insatisfactorios que ensombrecen el conjunto y deben ser corregidos. Pero incluso los avances en la universalización están lejos de poder ser definitivos, no en el sentido de que sea necesario retroceder, sino en el de que deben ser revisados precisamente para mantenerlos y ampliarlos en sus elementos más básicos. Decidir cuáles son esos elementos básicos ya es una tarea compleja y ardua. En las sociedades se producen contingencias imprevistas, que introducen variables nuevas en los sistemas establecidos. Una de esas contingencias fue la inmigración, que hizo crecer exponencialmente las demandas al estado de bienestar. También hizo crecer las arcas del estado a través de los impuestos, no lo olvidemos. Otra contingencia es la crisis que, entre otras cosas, nos está haciendo ver que la equidad no sólo requiere recursos económicos, sino que es incompatible con la gestión ineficiente, y que las empresas públicas han de revisar este concepto y aplicarse a sacar el mejor rendimiento del dinero de que disponen.

Cuando nos introducimos en esa senda y buscamos vericuetos nuevos que permitan sostener lo que se nos dice que es insostenible, aparece otro fantasma cuya mención lleva a muchos a rasgarse las vestiduras. Es el fantasma de la privatización. Creo sinceramente que una de las cuestiones que demandan una revisión en profundidad es la relación entre lo privado y lo público en un modelo que tenga como objetivo garantizar la mayor igualdad de acceso y trato a los servicios públicos a todos los ciudadanos. Un modelo que no debe contentarse con garantizar la igualdad de oportunidades, sino —como predican hace tiempo Amartya Sen y Martha Nussbaum— también la igualdad de “capacidades”. Hay que partir de la realidad y no de utopías. Y la realidad obliga a descartar una premisa que, de mantenerla, distorsiona la concepción de todo el sistema. Es la premisa según la cual el estado de bienestar consiste en proveer de todo a todos y con la mayor calidad. La imposibilidad de alcanzar ese objetivo ha llevado al sistema a las famosas dobles vías: escuela pública y escuela concertada, gestión privada de servicios públicos, etc. etc. Una doble vía que quisiéramos eliminar y que, sin embargo, vemos cómo se consolida cada vez con mayor firmeza.

Me pregunto si la cobertura máxima de los servicios que debe procurar el estado de bienestar tiene que significar necesariamente la exclusividad por parte del estado en la propiedad y gestión de esos servicios, o si más bien lo que le compete al poder

público es el control de los servicios para que realmente lleguen y estén abiertos a todos sin distinción, sea privada o pública la entidad que los suministra. Es más sencillo equiparar universalización de bienes básicos con gestión estatal de los mismos, pero esa vía, en general, es menos eficiente y menos viable. Que lo privado sea un complemento de lo público no es una aberración que deba rechazarse por principio. ¿No tenemos un ejemplo en Cáritas, una entidad privada que está aportando a las víctimas de la crisis más ayuda de la que puede ofrecer, con todos sus recortes, la administración pública? Para que se produzca una sinergia positiva entre lo público y lo privado sólo hay que exigir que las concesiones a entidades privadas se hagan bajo el compromiso de que éstas sirvan al interés general y no sólo al interés privado. Una exigencia que no es imposible, pero debe ir acompañada de voluntad de control, algo que, hasta ahora, no se ha llevado a cabo satisfactoriamente. Por nombrar sólo un ejemplo, en el terreno de la educación, los centros concertados están lejos de ajustarse a los requisitos legales que los acreditan para merecer la financiación pública.

De igual modo, si consideramos que no basta proponerse el objetivo de la igualdad de oportunidades, sino que lo que hay que procurar es que todos los individuos adquieran unas capacidades mínimas para desenvolverse bien en la vida, será imprescindible introducir más flexibilidad en el sistema para poder atender a la singularidad de cada problema. El supuesto de que es suficiente poner a disposición de todos los ciudadanos los mismos medios para que las oportunidades de todos ellos acaben siendo equivalentes se ha mostrado falso. El fracaso escolar muestra fehacientemente que los más fracasados son los que provienen de familias más desfavorecidas, donde el entorno cultural y económico no ayuda a aprovechar todas las oportunidades que formalmente uno tiene. Capacitar a las personas implica partir de las desigualdades existentes y procurar subsanarlas atendiendo a los casos concretos. Un ejemplo de la atención a las capacidades han sido los microcréditos, una forma de facilitar el crédito (capacitar para adquirir crédito) a quienes no podían acceder a los créditos bancarios. Con la crisis, las capacidades de las personas se ven muy mermadas. Hay que imaginar instrumentos que vayan a las causas mismas por las que una mayoría cada vez más extensa no llega nunca a donde llegan las élites.

Ahora bien, y esto es lo más importante, por mucho que repensemos el sistema de bienestar con el fin de garantizar los derechos sociales básicos, la condición necesaria para que el sistema sea sostenible es que no desfallezcan las políticas redistributivas. En ellas se encuentra el sello de la socialdemocracia. Sin ellas, lo más genuino del espíritu socialdemócrata se desvanece. No existiría esa supuesta conspiración neoliberal que ha desregulado los movimientos financieros si la izquierda se hubiera mantenido fuerte en el propósito de perseguir el fraude fiscal, acabar con

los paraísos fiscales y mantener una política impositiva realmente progresiva que acortara la distancia creciente entre los ricos y los pobres. El socialismo no se ha atrevido a socializar de veras los efectos de la crisis. Sólo ahora se empieza a aceptar que iniciativas como la de una tasa Tobin a las transacciones financieras puede ser una buena idea. A las políticas de izquierdas les ha faltado coraje para ser implacables con los que más tienen. Me pregunto por qué es tan sencillo tomar medidas que, por ejemplo, coaccionan a los fumadores y les condenan a fumar sólo en privado, y cuesta tanto tomar otras medidas que impidan que unos pocos se vayan enriqueciendo sin medida y a costa de que la gran mayoría se empobrezca.

LA VIDA BUENA

El objetivo de un estado de derecho es sostener la equidad, pero para ello no basta que las instituciones garanticen los derechos sociales. Es preciso también que las personas renuncien al egoísmo y se dispongan a cooperar en el bien común. Los filósofos griegos no construyeron la ética sobre la base de unas normas o de unos derechos fundamentales, sino sobre la base de las virtudes. Entendían por virtud una manera de ser, una actitud, que la persona debía desarrollar si quería ser buen ciudadano. Estaban convencidos de que, para vivir en una democracia, no sólo hacían falta buenas leyes, sino ciudadanos que las respetaran y las cumplieran. Una democracia necesita un demos, un pueblo cohesionado en torno a unos valores irrenunciables. Esos valores son las virtudes, las virtudes del demócrata o las virtudes cívicas.

Es importante recordar el sentido de la ética de las virtudes en un mundo que se ha ido estructurando en torno a la libertad individual como valor prioritario. Ha sido un logro, el de las libertades, no hay que dudarlo. No obstante, hay que tener en cuenta que el triunfo de las libertades, en una economía de mercado donde la competencia y el enriquecimiento constituyen el escenario en que nos movemos, no conduce espontáneamente a la formación de personalidades virtuosas, cívicas o morales, sino al desarrollo de la ambición desmedida y la codicia. También la crisis es consecuencia de que esos vicios hayan dominado la vida pública y privada desencadenando la corrupción y el enriquecimiento desmedido de unos pocos a costa del resto. Parece evidente que si no se produce un cambio en las actitudes y en la jerarquía de valores de las personas, será difícil sostener la equidad. Si ésta, como hemos visto, está condicionada por políticas redistributivas, inevitablemente impondrá sacrificios a quienes más tienen y obligará a todos a ser muy respetuosos con la ley.

El sostenimiento del estado de bienestar es un deber de los poderes legislativo y ejecutivo, pero reclama al mismo tiempo la buena disposición de los ciudadanos para cumplir los objetivos básicos de todo estado social. Esa buena disposición se traduce, por ejemplo, en una mayor valentía por parte de los partidos políticos para imponer políticas poco populares pero necesarias para la equitativa redistribución de la riqueza. Se muestra asimismo en la voluntad de pactar con los partidos rivales cuando la situación crítica en que nos encontramos lo está pidiendo a gritos. Pero también se manifiesta en la solidaridad de los ciudadanos evitando cualquier forma de abuso que distorsione la utilización de los bienes públicos. Una democracia deja de serlo si cada uno va a lo suyo y sólo prevalecen los intereses corporativos o privados. Cuando eso ocurre, la democracia carece de nervio y el estado de derecho amenaza con desmoronarse.

Uno de los inconvenientes que acechan a las democracias es el llamado *free riding*, el problema del "polizón", aquel personaje que se aprovecha de los bienes públicos sin poner nada de su parte para que éstos puedan mantenerse y cumplir bien sus objetivos. Cuando crece la desconfianza y las expectativas son nulas, como está pasando en estos momentos, los polizones proliferan porque nadie quiere ser el único que se compromete y cumple rigurosamente con las reglas del juego. ¿Para qué si muchos otros van a aprovecharse de ello gratuitamente? Cuando el compromiso con lo público desaparece como una de las obligaciones de los ciudadanos, es muy difícil fomentar valores comunes, la vida en común se desintegra, la redistribución se deslegitima, el ciudadano no se percibe a sí mismo como tal, reclama derechos pero no se siente sujeto de deberes.

Por supuesto que unos ciudadanos tienen más responsabilidades y más deberes que otros. Aún así no es justo pensar que es la política o la administración pública con su mal funcionamiento la culpable de todos los desastres. El endeudamiento que padecemos ha sido una consecuencia de la falta de prudencia, o de templanza —dos virtudes clásicas—, por parte de muchos, de todos aquellos que, sin pensarlo demasiado, se han aprovechado de la fluidez del crédito. El despilfarro público tiene muchos actores que han sido complacientes con el gasto desordenado. Si algo podemos aprender de la crisis es a cambiar nuestros estilos de vida y a orientarlos más de acuerdo con los valores de la igualdad y la fraternidad, los grandes valores ilustrados.

La tendencia "natural" de la condición humana no es la de guiarse por los valores morales. Más bien es lo contrario, porque elegir los valores éticos como la brújula de nuestras vidas supone un esfuerzo que no siempre va seguido de recompensa o de reconocimiento. La buena persona no es precisamente la más reconocida en

nuestro mundo. Muchos filósofos han dicho que el fin de la vida humana es la felicidad, pero añadiendo de inmediato que ésta sólo se alcanza viviendo como se debe. En eso consiste la verdadera autonomía moral. “Es mejor ser un Sócrates insatisfecho que un necio satisfecho” dijo John S. Mill. ¿Alguien suscribiría hoy dicha afirmación? No son pocos los que parecen preferir la satisfacción del necio a la insatisfacción de Sócrates. Son los que equiparan la felicidad con la satisfacción inmediata del deseo, con la posesión de bienes externos, con los intereses egoístas, con “la buena vida” que no es lo mismo que la vida buena.

Vicente Donoso
Víctor Martín

Competitividad comercial y endeudamiento exterior

Composición cubista, 1916. María Blanchard

Uno de los problemas que con más intensidad está llegando a la opinión pública, y no sólo a los estudiosos, es el de la evolución y coste de la deuda externa. El presente trabajo analiza el problema del endeudamiento exterior desde el punto de vista de su relación con el comercio internacional. En el marco de las cuentas nacionales, el saldo de la balanza por cuenta corriente más la de capital equivale a la capacidad (+) o necesidad (–) de financiación externa. Partiendo de esta igualdad, el trabajo analiza cómo el comercio de mercancías es, con diferencia sobre el resto de rúbricas, el mayor responsable de la continua necesidad de financiación que ha experimentado la economía española, notablemente desde la pertenencia a la Eurozona. A partir de esta constatación, se exponen los principales problemas y se ofrecen algunas soluciones al comercio, insistiendo en la perspectiva del largo plazo.

1. INTRODUCCIÓN

EL endeudamiento exterior de la economía española se ha convertido no sólo en uno de los principales problemas sino también en uno de los que más han calado en la conciencia del gran público. Tanto por el volumen alcanzado cuanto por los elevados tipos de interés, la opinión pública percibe que estamos ante un verdadero reto que afecta a la solvencia nacional. El origen de esta deuda se puede contemplar desde diversas perspectivas económicas: un exceso de la inversión sobre el ahorro nacional, un exceso del gasto sobre la renta, un déficit en el saldo de la cuenta corriente más la de capital. Son formas complementarias de abordar un fenómeno del máximo interés actual. En el presente trabajo partiremos de esta última perspectiva para analizar sus causas y centrarnos específicamente en la función del comercio exterior de manufacturas. Seguiremos el siguiente orden: en el segundo apartado, después de esta introducción, comentaremos algunos aspectos básicos de la deuda exterior de España; en el tercero, se analizará la evolución del saldo de la cuenta corriente más la de capital y los de las balanzas que la componen; en el cuarto, se profundiza de forma específica en el saldo exterior de mercancías; en el quinto se comentan algunos problemas de nuestro comercio; en el sexto se ofrecen algunas líneas de política, insistiendo en las de medio y largo plazo; y finalmente, el trabajo se cierra con un resumen de las principales ideas.

2. LA DEUDA EXTERIOR DE ESPAÑA

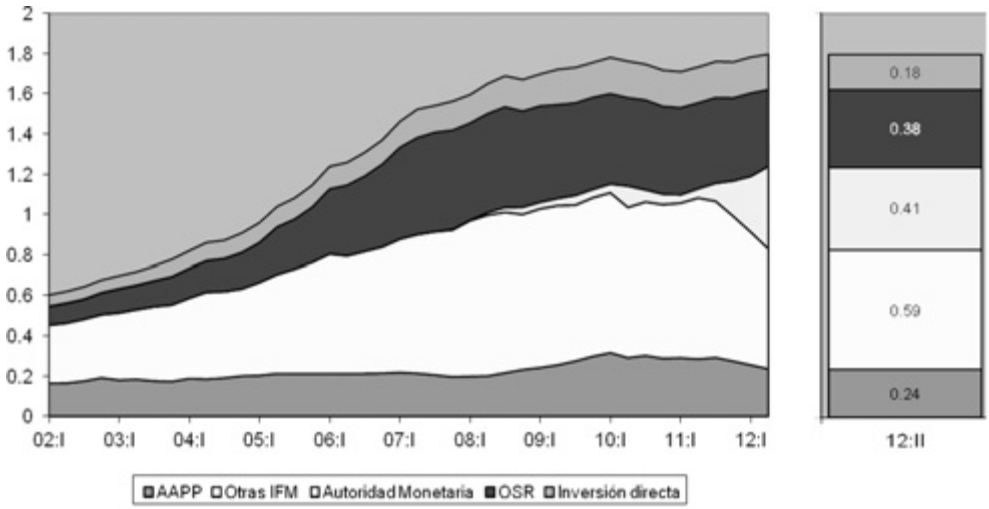
Los parámetros de nuestro endeudamiento externo son ciertamente preocupantes. En el momento en que se escribe este trabajo, tanto el monto del principal como la altura de los intereses siguen generando dudas sobre la capacidad de España para hacerles frente, no obstante la noticia positiva de que, a mediados de octubre, el diferencial con el bono alemán ha caído por debajo de los 400 puntos. Este alivio momentáneo no debe hacernos olvidar que, en las aguas financieras, cualquier viento desfavorable o rumor aunque sea infundado, pueden traducirse en una agitación de grandes proporciones que eleve el tipo de interés de la deuda a cotas insostenibles.

El nivel de nuestra deuda se puede medir al menos desde dos perspectivas complementarias. La primera consiste en sumar todas las obligaciones de pago que los españoles tenemos frente al extranjero. Tendríamos así una cifra bruta de lo que los residentes en España debemos a los no residentes (gráfico 1). Desde este punto de vista, el montante de la deuda se eleva hasta 1,798 billones de euros, equivalente al 167% del PIB. También puede considerarse la deuda en términos de pasivos netos, es decir, la suma de los activos netos menos la suma de los pasivos netos con el exterior. Desde esta perspectiva, la deuda externa neta coincidiría con la Posición de inversión internacional de España[1], que en estos momentos suma 960 mil millones de euros, equivalentes al 90% del PIB.

Para lo que aquí nos interesa, los rasgos cualitativos de ambas magnitudes son similares. Tomando como referencia la deuda bruta, podemos decir que la inmensa mayoría (86%) es deuda privada frente al restante 14% de deuda pública; igualmente la inmensa mayoría de esta deuda pertenece a las instituciones financieras, con casi

Gráfico 1

Deuda bruta exterior de España (billones de euros)



Nota: AAPP: Administraciones Públicas; IFM: Instituciones Financieras y Monetarias; OSR: Otros Sectores Residentes.
Fuente: elaborado a partir del Banco de España: *Indicadores Económicos.*

[1] Con algunos ajustes que tendrían que ver, por ejemplo, con aquellos activos y pasivos que propiamente no implican deuda, como una parte de las inversiones directas.

600.000 millones de euros, aunque esta parte ha registrado recientemente una apreciable disminución, a costa del incremento muy notable de la deuda de la Autoridad Monetaria, por encima de los 400.000 millones de euros. Lo que indica que las instituciones financieras españolas se están financiando más intensamente a través del Banco de España, desde finales de 2011. Por su lado, tanto la participación de las inversiones directas como de las Administraciones Públicas permanece bastante estable.

En los siguientes párrafos se analizará el papel adverso del comercio exterior en el endeudamiento externo y las posibles formas de corregirlo.

3. EVOLUCION A LARGO PLAZO DE LA CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL

La evolución de los componentes de la Cuenta Corriente y de Capital (CCK, en adelante) siguen una trayectoria que, con algunos matices, es muy clara y sostenida a lo largo de las más de cinco décadas que median entre 1961 y 2012 (gráfico 2).

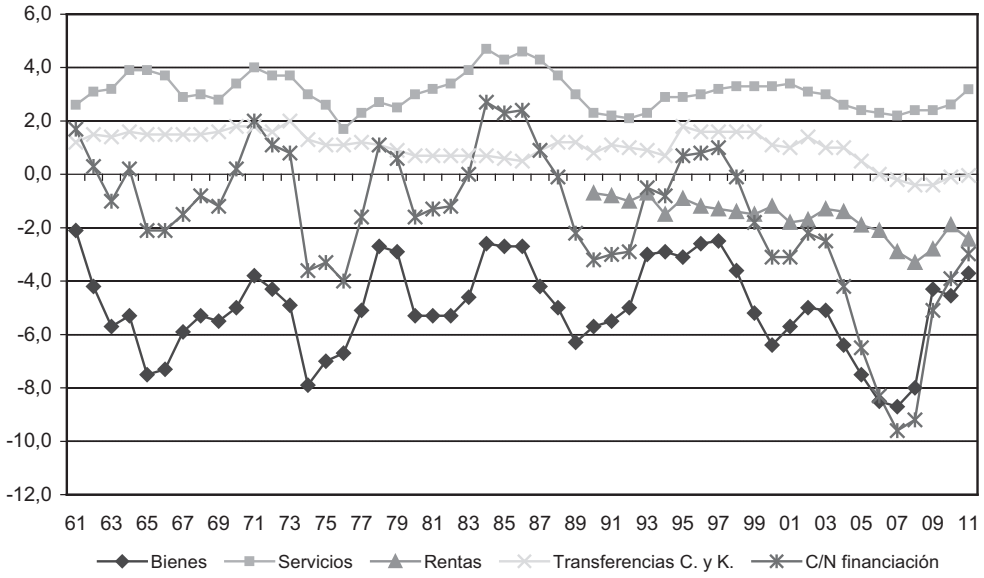
Así, la *balanza de bienes* arroja de modo permanente un saldo negativo, sobre el cual volveremos en un apartado posterior. La *balanza de servicios*, por el contrario, tiene siempre saldo positivo. Considerando el conjunto de las cinco décadas a que nos estamos refiriendo, el superávit promedio de los servicios ha compensado hasta el 61% del déficit comercial de mercancías. Sin duda, esto es un dato a tener muy en cuenta a la hora de diseñar políticas para mejorar el rendimiento del sector exterior de España. Pero, al mismo tiempo, subraya con toda claridad otro hecho importante: ese 39% restante de déficit comercial promedio que los servicios (especialmente el turismo) no cubren. Esto es, aunque España, como defienden con razón analistas y políticos, sea un país fuerte en algunos servicios, lo cierto es que padece una apreciable brecha comercial que es necesario analizar y en la medida de lo posible corregir.

Especialmente cuando el saldo siempre adverso de la *balanza de rentas internacionales* muestra una clara senda de deterioro, con alguna recuperación transitoria y poco significativa en 2010, dentro de la tendencia a empeorar. Para hacer el panorama aún más gris, el comportamiento de *las transferencias*, siempre positivas las de capital y tradicionalmente positivas las corrientes hasta el año 2000, se ha tornado negativo en su conjunto a partir de 2006, con lo que hemos perdido uno de los puntales compensatorios del deficiente balance del comercio de bienes[2].

[2] La información se ha obtenido de la base de datos AMECO.

GRÁFICO 2

Evolución de los Saldos de la balanza por cuenta corriente y de capital (1961-2011)



Fuente: Banco de España: *Balanza de pagos y posición de inversión internacional de España,* y Departamento de Aduanas.

El resultado conjunto de estos saldos conforma la capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía española; es decir, si a lo largo del ejercicio que se considera, la economía española ha financiado al exterior o, por el contrario ha tenido que ser financiada, en términos netos. La información empírica (gráfico 2) muestra que en una gran mayoría de años (34 sobre un total de 51), la economía española ha tenido que ser financiada desde el exterior, y en el conjunto del período esa necesidad ha alcanzado un promedio simple del 1,6 % del PIB.

Este análisis se puede concretar de un modo aún más específico, centrándonos en los años de nuestra pertenencia a la zona euro, esto es, desde 1999 hasta la actualidad. Pues bien, la información cuantitativa indica (cuadro 1) que durante el citado período se mantuvieron, e incluso se ahondaron, las tendencias señaladas en el conjunto de las cinco décadas. En concreto, los renglones deficitarios (mercancías y rentas internacionales) empeoraron su saldo promedio. Por el contrario, las partidas compensatorias (servicios y transferencias) disminuyeron su promedio positivo. El resultado de ambas tendencias ha sido que, entre 1999 y 2011 (por re-

ferirnos al último año con datos completos) la necesidad de financiación de la economía española ha pasado de media anual simple del –0,5 % del PIB a otra del –4,8%. Este contraste es suficientemente expresivo del deterioro de la situación financiera que ha ocurrido durante el período de pertenencia al euro, y que levanta serias dudas acerca de la sostenibilidad del déficit exterior. De hecho, nuestros propios análisis[3] muestran que entre 1975 y 2010 las pruebas econométricas no permiten confirmar la hipótesis de sostenibilidad del déficit exterior (medido por la suma del saldo de la cuenta corriente más la de capital). Dicho resultado se debería al empeoramiento de las cuentas exteriores registrado desde la entrada de España en el euro. O, dicho de otra forma, se puede hablar de sostenibilidad del saldo exterior entre 1975 y 1998; pero en cambio, no habría pruebas rigurosas de sostenibilidad en el período 1999-2010.

Cuadro 1

Saldos y promedios de la Cuenta corriente (1999-2011)

Periodo	Bienes	Servicios	Rentas	Transferencias	Cap./Nec. financiación
1999	–5.2	3.3	–1.5	1.6	–1.8
2000	–6.4	3.3	–1.2	1.1	–3.1
2001	–5.7	3.4	–1.8	1.0	–3.1
2002	–5.0	3.1	–1.7	1.4	–2.2
2003	–5.1	3.0	–1.3	1.0	–2.5
2004	–6.4	2.6	–1.4	1.0	–4.2
2005	–7.5	2.4	–1.9	0.5	–6.5
2006	–8.5	2.3	–2.1	0.0	–8.3
2007	–8.7	2.2	–2.9	–0.2	–9.6
2008	–8.0	2.4	–3.3	–0.4	–9.2
2009	–4.3	2.4	–2.8	–0.4	–5.1
2010	–4.5	2.6	–1.9	–0.1	–3.9
2011	–3.7	3.2	–2.4	0.0	–3.0
1961-1998[(a)]	**–4.7**	**3.18**	**–0.3**	**1.2**	**–0.5**
1999-2011[(a)]	**–6.1**	**2.8**	**–2.0**	**0.5**	**–4.8**

Nota: (a) Media simple.
Fuente: Banco de España: *Balanza de pagos y posición de inversión internacional de España,* y Departamento de Aduanas.

[3] Véase Donoso y Martín (2012).

4. COMERCIO EXTERIOR Y DÉFICIT

Dentro de la notable regularidad cualitativa observada en los saldos de las balanzas que integran las cuentas corrientes y de capital, destaca por su importancia la referida al comercio de mercancías. Primero porque el monto de las transacciones comerciales de bienes (exportaciones más importaciones) es con diferencia el más abultado de la CCK, habiendo ascendido, en 2011, a un 44% del PIB; un porcentaje muy superior al 16% que representa el comercio internacional de servicios. Y segundo porque, de acuerdo con la importancia de las transacciones realizadas, así es también la del déficit que genera. Se aprecia en la información empírica (gráfico 2) que el descubierto comercial ha oscilado en las últimas cinco décadas entre el –2% y el –9% del PIB, aproximadamente; y se comprueba también (cuadro 1) que el promedio simple del déficit del comercio ha empeorado desde el –4,7% hasta el –6,1% del PIB durante los años de pertenencia a la Eurozona. En el marco de las cuentas nacionales, cabe decir que la principal responsabilidad en la necesidad de financiación exterior recae en el saldo adverso del comercio internacional de mercancías. Según el comportamiento del resto de partidas, dicho descubierto comercial queda por encima o por debajo de la necesidad de financiación del conjunto de la economía.

Una forma gráfica de ilustrar las anteriores reflexiones es la siguiente: entre 1999-2011, el déficit del comercio exterior de mercancías ascendió a 776.652 millones de euros corrientes, y la necesidad de financiación de la economía española a 606.825 millones de euros corrientes[4]. Dado que el endeudamiento neto externo es la suma acumulada de los déficit de la CCK, este dato ilustra bien la importancia que tiene el comercio exterior sobre el desequilibrio financiero del país. Una característica que, como se ha comentado, se ha acentuado desde 1999 con la pertenencia a la Unión Monetaria. Este déficit comercial lastra el saldo de la CCK, siendo el principal factor de la necesidad de financiación neta exterior de España.

Las anteriores consideraciones tienen por objeto resaltar sobre todo la importancia que tendría equilibrar, o al menos mejorar, el saldo comercial como medio de reducir de forma apreciable nuestras necesidades financieras. A ello se dedican los apartados siguientes.

[4] La información se ha obtenido de la base de datos AMECO.

5. COMERCIO: PROBLEMAS…

Se argumenta frecuentemente, por parte de políticos y estudiosos, que España tiene un problema de competitividad comercial, que se ha ido agravando con la pertenencia a la Eurozona. La inclinación habitual a una mayor inflación (cuyo diferencial suele rondar el punto o punto y medio) con respecto a la Eurozona, y la tendencia del euro a revalorizarse en los mercados de divisas, notablemente frente al dólar y la libra, contribuyen a la erosión constante de la competitividad de las exportaciones españolas a través del precio. O bien debido al alza de los costes internos o a la apreciación del tipo de cambio, o a ambos factores a la vez, lo cierto es que España ve elevarse sus precios relativos, expresados en la misma moneda, dentro y fuera de la Unión Europea. Una forma de medirlo es a través de los Índices de tendencia de la competitividad (ITC)[5]. Un alza en los citados índices indica una pérdida de competitividad de las exportaciones españolas. Se pueden construir frente a diversos países o grupos de países y utilizando igualmente diversos índices de precios [precios al consumo, precios industriales, costes laborales unitarios y valores unitarios de las exportaciones (IVU)].

Según se ha comentado, el análisis de los ITC puede realizarse frente al país, grupo de países o área que se desee. Para ilustrar la argumentación, sin resultar prolijo o repetitivo, en este trabajo se han considerado como países de referencia los de la OCDE, donde radica el 78% de las exportaciones y el 64% de las importaciones de España.

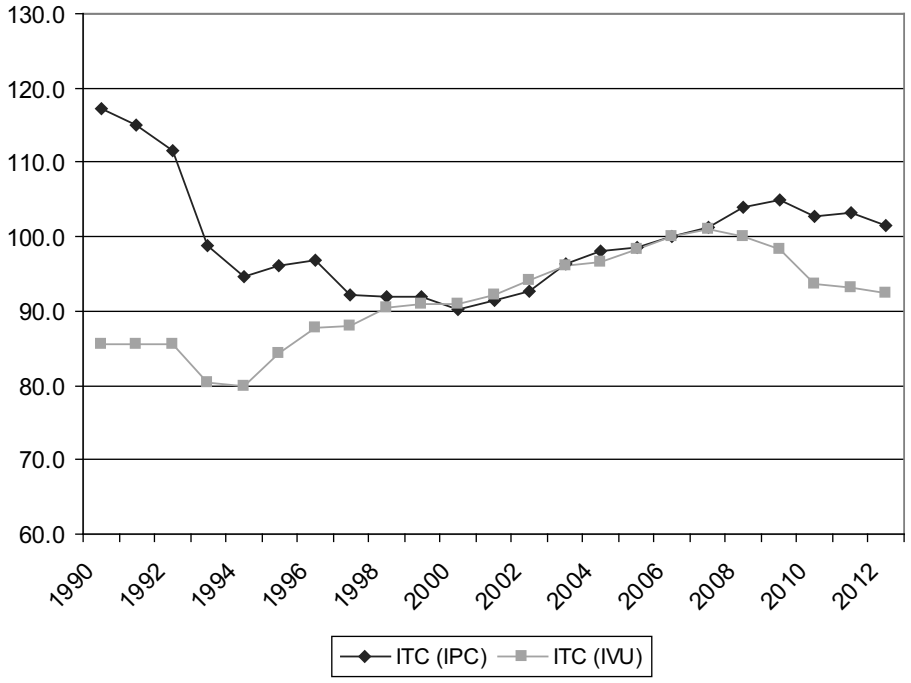
Se observa (gráfico 3) que, desde la entrada en la Eurozona, en 1999, el ITC muestra una clara ruta ascendente, lo que significa que España pierde competitividad de forma continuada; situación que tan sólo con la fuerte crisis actual parece que ha empezado a mejorar levemente desde 2009. Según el grupo de países del que estemos hablando, esta pérdida de competitividad se deberá en mayor medida a la apreciación de la moneda (por ejemplo, frente a los países del dólar y de la libra esterlina) o a la subida de los precios de exportación, empujados por los costes internos (por ejemplo, frente a los países de la Eurozona).

Una conducta muy usual, especialmente en los últimos años de debilitamiento del comercio mundial y de crisis en muchos de los principales mercados, ha sido

[5] Los ITC se calculan de la siguiente forma: ITC = IPR x IPX / 100. Siendo IPR un índice de precios relativos España/extranjero e IPX el índice de tipo de cambio del euro. Un aumento indica empeoramiento de la competitividad.

GRÁFICO 3

ITC frente a los países de la OCDE (calculados con el IPC y con el IVU)



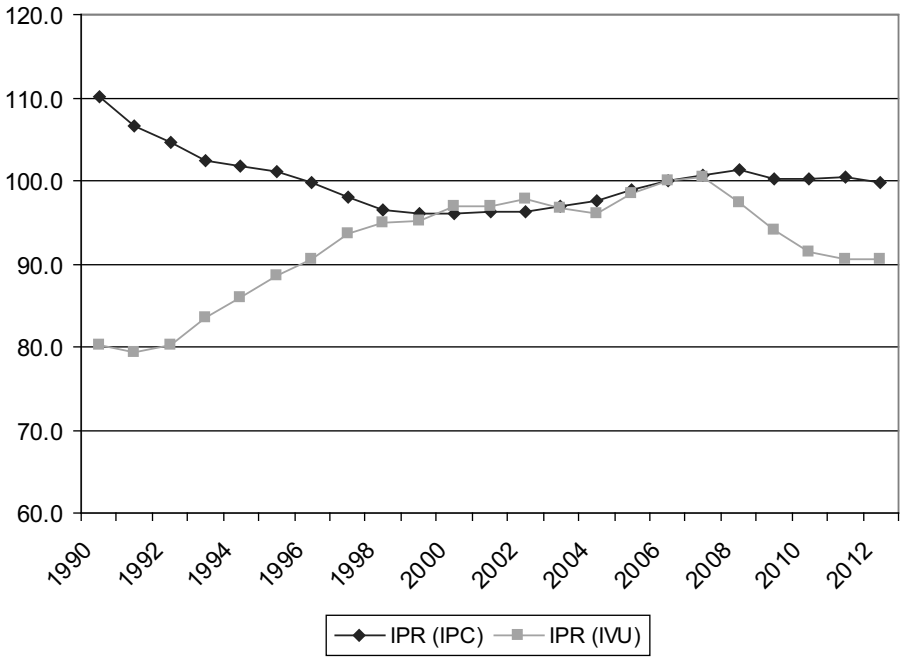
Fuente: elaborado a partir de la base de datos AMECO.

compensar el alza de los precios relativos mediante la disminución de los precios de exportación expresados en euros (aproximados por los valores unitarios de las exportaciones). Puede apreciarse, en el gráfico 4, que a partir de 2007 los precios de exportación (medidos por los IVU) inician un claro declive en comparación con la tendencia a estabilizarse del índice de precios al consumo (IPC). El dato revela que las empresas tratan de recuperar competitividad a través del precio mediante la reducción de los valores unitarios de la exportación expresados en euros. Una estrategia que tiene evidentes riesgos, puesto que costes internos en alza y precios de exportación en disminución significan una compresión del margen comercial, con el consiguiente riesgo de poner en peligro la inversión futura y por tanto la capitalización, la productividad y el nivel tecnológico, que va asociado con el empleo de más y mejores bienes de equipo.

A pesar de este esfuerzo exportador, lo que aquí se quiere subrayar es que el desequilibrio exterior puede que se amortigüe durante un tiempo, pero retorna con

GRÁFICO 4

Evolución del Índice de Precios al Consumo y del Índice de Valor Unitario de las Exportaciones



Fuente: elaborado a partir de la base de datos AMECO.

igual o mayor fuerza en períodos posteriores, al no haberse atacado las causas profundas que lo provocan. Es correcto que se señalen determinados rasgos de nuestro comercio, comparativamente favorables, durante estos años de crisis. Podemos enumerar algunos, como el mayor ritmo de crecimiento de las exportaciones sobre las importaciones; la contribución positiva al crecimiento del PIB que se viene registrando desde 2008; o la menor pérdida de cuota de comercio que ha experimentado España en relación con socios tan importantes como Italia, Francia o Alemania.

Pero al tiempo, no conviene olvidar que estos aspectos positivos van acompañados de sus sombras: porque estamos frente a una demanda interna tan deprimida que necesariamente reduce de modo drástico las importaciones; pero apenas se reanime, hay que esperar que las compras externas repunten con fuerza. Porque la contribución positiva al crecimiento tiene algo de engañoso, puesto que en términos absolutos sigue habiendo déficit, y por tanto, el comercio sigue contribuyendo

a disminuir el valor del PIB. Y porque nuestra cuota en las exportaciones mundiales ha caído desde un 2,07 en 2003 hasta 1,67 en 2011, y se prevé que caiga a 1,57 en 2012, por lo que el dato comparativo es sólo un consuelo relativo[6].

6. …Y SOLUCIONES

El desarrollo anterior tiene por fin mostrar cómo el antiguo y persistente problema del desequilibrio comercial de España debe buscar remedio por una doble vía:

a) *A corto plazo*, la política deberá contribuir a sortear los peligros de la inflación, el tipo de cambio y los vaivenes coyunturales de la demanda nacional y mundial; eso es lo que se comenta y recomiena en los análisis habituales del sector exterior. Naturalmente, hay que dar la bienvenida a este tipo de intervenciones, que ayudan a controlar el corto plazo y que deberían ayudar a compensar la dificultad que representa para un país de las características de España el no disponer de autonomía en el manejo del valor de su moneda. Pero, al tiempo, hay que subrayar que estas actuaciones han sido y son insuficientes para remediar nuestro déficit comercial, según se ha argumentado en los apartados anteriores.

b) Se necesitan actuaciones de *medio y largo plazo*. Entrar en profundidad en este asunto desborda los límites de este artículo. Por ello, nos centraremos en unas consideraciones amplias, a la par que concretas, que surgen de la observación de los rasgos más importantes de nuestro comercio por productos.

Se aprecia en la información cuantitativa (cuadro 2) que los mayores descubiertos históricos proceden de dos tipos de mercancías:

i) Los *productos energéticos*, fundamentalmente el petróleo. El montante del déficit oscila mucho, según el precio internacional del crudo, pero representa la mayor porción de nuestro déficit comercial. Compensar esta carencia natural sólo es posible mediante políticas de largo plazo que ahorren energía o que sustituyan sus fuentes, dentro de lo posible: por ejemplo, combustibles fósiles por renovables que se puedan producir en España.

ii) Los *bienes de equipo*: se puede observar que en años en los que la inversión cobra dinamismo (una condición importante para el crecimiento), el

[6] Cifras obtenidas de la Base de datos AMECO.

déficit en estos renglones crece de forma notable, hasta casi equipararse al de los productos energéticos. Una parte de este desequilibrio se fundamenta en el precio (las importaciones desde China en maquinaria y equipamiento eléctrico han crecido a ritmo acelerado); pero la parte más sustancial obedece sin duda al déficit tecnológico de nuestra economía, que obliga a comprar en el exterior estos bienes de inversión (Alemania, Estados Unidos, Italia…). La política de largo plazo pasa por incrementar nuestro nivel científico y técnico, para ser capaces de desarrollar industrialmente al menos una buena parte de la maquinaria de nivel medio y alto que necesita la estructura productiva de España.

Por tanto, carencias naturales o tecnológicas están en la base del déficit de nuestro comercio, cuya solución sólo puede venir de las políticas adecuadas de medio y largo plazo.

De todos modos, no conviene concluir sin llamar la atención sobre otro fenómeno más reciente y muy preocupante para nuestro comercio: el crecimiento acelerado del déficit en las *manufacturas de consumo* (cuadro 2). La irrupción de productores de países emergentes, cuyo ejemplo más claro es China, ha empujado a muchas

Cuadro 2

Saldos del comercio exterior por sectores (1999-2011, miles de millones)

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Alimentos	0,785	1,618	2,510	0,368	0,159	2,475	3,171
Productos energéticos	–7,652	–15,624	–14,965	–25,980	–33,815	–26,689	–39,938
Materias primas	–2,661	–3,129	–3,259	–4,460	–6,602	–2,999	–5,241
Semimanufacturas	–6,968	–7,291	–10,172	–10,459	–12,805	–6,356	–1,823
Bienes de equipo	–15,283	–16,830	–15,970	–23,500	–27,333	–10,016	–3,521
Sector automóvil	–0,738	0,523	0,215	–4,238	–6,975	4,741	6,096
Bienes de consumo duradero	–0,091	–0,194	–0,923	–2,134	–3,456	–3,249	–2,945
Manufacturas de consumo	–2,607	–2,993	–4,963	–8,558	–11,375	–7,908	–9,720
Otras mercancías	0,910	0,481	0,533	1,011	2,186	3,774	7,583
Total	–34,305	–43,439	–46,995	–77,950	–100,015	–46,227	–46,338

Fuente: elaborado a partir de Datacomex.

de nuestras industrias, en otro tiempo fuertes internacionalmente (calzado, confección, muebles, juguetes…) a una situación límite. Para el equilibrio futuro sería necesario introducir medidas de incremento de la productividad, acompañadas de la "desmaduración" o innovación en los productos y en los procesos. El ejemplo de la multinacional sueca Ikea o de la española Zara, deberían estudiarse a este respecto. En cualquier caso, para no caer en falsas justificaciones cortoplacistas, debemos reconocer que estamos ante una amenaza importante, cuyo afrontamiento va a requerir igualmente políticas de medio y largo plazo a fin de salvar a unas industrias que, antaño, tuvieron un buen comportamiento comercial.

7. CONCLUSIÓN

Este trabajo se ha propuesto analizar, en rasgos generales, el comercio exterior español y su relación con el endeudamiento internacional. Para ello, se ha mostrado cómo, en términos de contabilidad, la necesidad de financiación externa de la economía española (definida como el saldo de la cuenta corriente más el de la cuenta de capital con el resto del mundo) viene en notabilísima medida provocada por los malos resultados comerciales. Dichos malos resultados varían visiblemente según oscila la coyuntura y según se comportan otras variables influyentes, como los precios internos o el tipo de cambio de la moneda. Esto se comprueba fácilmente con la información empírica desde la entrada en la Eurozona en 1999 y durante la crisis desde finales del 2007.

Sin embargo, lo que se ha defendido en el trabajo es que, más allá de estas oscilaciones e influencias coyunturales, la economía española tiene un problema de competitividad comercial que se mantiene en el largo plazo. En concreto, carencias naturales (energía) y tecnológicas (maquinaria de todo tipo) son responsables de la mayoría de ese déficit, cuya solución requiere mucho tiempo y esfuerzo. A esto debe añadirse, en años más recientes, la competencia sobre todo de economías emergentes, que han puesto en riesgo las tradicionales, y antaño competitivas, industrias españolas de consumo; enfrentarse a este problema requerirá, desde ahora, implementar políticas que suponen elevar la productividad (para reducir costes y precios) e innovar en productos y procesos.

En resumen, las principales políticas, por no decir las únicas que ofrecerán soluciones duraderas, pasan por elevar el nivel tecnológico de la economía y la cualificación de la mano de obra, lo que requiere ponerse ya a la tarea con una perspectiva de largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMECO: Base de datos online de la Comisión Europea.

BANCO DE ESPAÑA: *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España*, varios años.

BANCO DE ESPAÑA: *Indicadores Económicos*.

BANCO DE ESPAÑA: *Boletín Estadístico*, Agosto 2012.

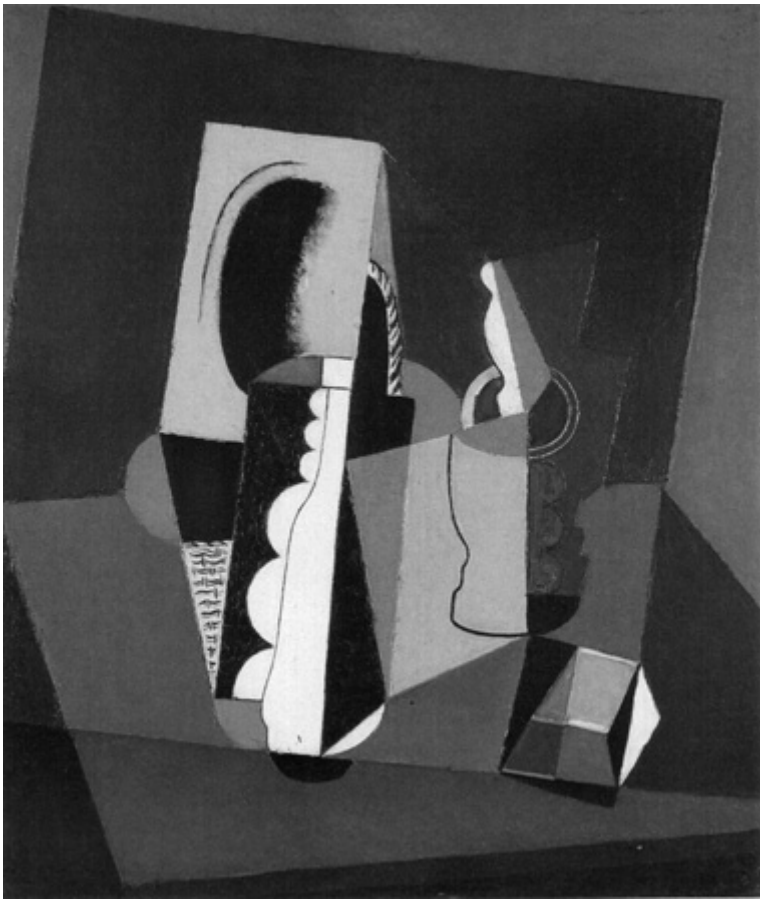
DATACOMEX: Base de Datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

DEPARTAMENTO DE ADUANAS: Estadísticas de Comercio Exterior.

DONOSO, V. y MARTÍN, V. (2012): "Sostenibilidad del déficit exterior: cambio estructural y raíces unitarias", *Revista de Economía Mundial*, de próxima publicación.

Fernando Rocha

La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España



Composición cubista, 1917. María Blanchard

La premisa de partida es la existencia de una estrecha relación entre el tipo de especialización productiva consolidado en la última fase expansiva del ciclo económico y la intensa destrucción de empleo, así como su mayor impacto en grupos sociales específicos, a lo que se ha añadido la política de recortes… y no la rigidez de las reglas que regulan los mercados de trabajo. Finalmente, el artículo plantea algunos elementos de reflexión para el debate actual sobre la salida la crisis.

INTRODUCCIÓN

LA *Gran Recesión* ha tenido un fuerte impacto sobre la actividad económica de los países de la Unión Europea (UE), cuyas consecuencias sobre los mercados de trabajo —principalmente, en términos de destrucción de empleo y aumento del paro— han provocado un significativo deterioro de las condiciones de vida y trabajo de una amplia parte de la población.

Así, entre los años 2008 y 2012 se han destruido 7,2 millones de puestos de trabajo y se han creado 2,4 millones, con un saldo negativo de casi 4,8 millones de empleos al final del período. La evolución del desempleo, por su parte, ha registrado un saldo positivo de 8,7 millones de personas, hasta situarse en un volumen de 24,6 millones y una tasa de paro promedio para la UE del 10,4% en 20121.

Un elemento relevante de la evolución del empleo en la UE durante esta etapa es su comportamiento diferenciado en los distintos Estados miembros. En este sentido, el análisis comparado permite resaltar particularmente la elevada sensibilidad del mercado de trabajo español ante la crisis, en la medida en que, ante variaciones negativas de la actividad económica similares a las sufridas por otros países, ha registrado sin embargo un ritmo de destrucción de empleo mucho más intenso.

El presente artículo tiene como objetivo profundizar en el debate sobre las razones de este fenómeno, basándose para ello en los resultados de un estudio detallado de los efectos de la crisis sobre el empleo en España[2]. El estudio parte de la consideración de que *existe una estrecha relación entre el tipo de especialización productiva consolidado en la última fase expansiva del ciclo económico y la intensa*

---

[1] Datos de Eurostat para población de 15 a 64 años (segundos trimestres). Convencionalmente, suele fijarse el inicio de la crisis de la actividad económica a finales del año 2007, pero sus efectos sobre el empleo comenzaron a tener relevancia a partir de la segunda mitad de 2008.

[2] Fernando Rocha Sánchez y Jorge Aragón Medina: *La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España*. Fundación 1º de Mayo, noviembre de 2012.

destrucción de empleo, así como su mayor impacto en grupos sociales específicos, a la que se ha añadido la política de recortes que ha contribuido a agravar los efectos de la crisis en la segunda etapa de la misma.

El texto aborda en primer lugar una aproximación general a la evolución del empleo entre los años 2008 y 2012, en base a una serie de variables relacionadas con la especialización sectorial, las características de los puestos de trabajo, los rasgos sociodemográficos y la dimensión territorial. Posteriormente, se analiza la dinámica seguida por otras variables relevantes como la actividad y el desempleo[3]. El artículo concluye planteando algunos interrogantes y elementos de reflexión para el debate actual sobre la salida de la crisis en España.

La fuente de información utilizada es la Encuesta de Población Activa (EPA) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que en relación a algunas variables se complementa con los datos procedentes de otras fuentes estadísticas. Se utilizan los datos de la EPA relativos a los segundos trimestres de cada año, que son los que tienen una menor estacionalidad[4]. Asimismo, a efectos de dar una visión global de la evolución del empleo se toma como referencia el tramo de población de 16 y más años.

UNA INTENSA DESTRUCCIÓN DEL EMPLEO PROVOCADA POR LA BURBUJA INMOBILIARIA Y AGRAVADA POR LA POLÍTICA DE RECORTES

A finales de 2007 comenzaron a detectarse los primeros síntomas de desaceleración de la actividad económica a nivel internacional, cuya repercusión sobre el mercado de trabajo comenzaría a manifestarse en la segunda mitad de 2008. A partir de entonces, comienza en España una dinámica de retroceso continuado del empleo —especialmente, en el primer año— que se extiende hasta 2012 y, previsiblemente, continuará en 2013.

El balance global es la pérdida de casi 3,3 millones de empleos entre los años 2008 y 2012, la creación de 274 mil nuevos puestos de trabajo y un saldo negativo de 3 millones al final del período. Ello supone una tasa de variación interanual negativa del 15% para el conjunto del período.

[3] El estudio realizado analiza asimismo las vías de entrada y salida del mercado de trabajo, que por razones de espacio no se abordan en el presente artículo.

[4] No obstante, en relación a algunas variables se añade una referencia a los últimos datos de la EPA para el tercer trimestre de 2012.

TABLA 1

Indicadores laborales en España. 2008 y 2012 (miles y %)

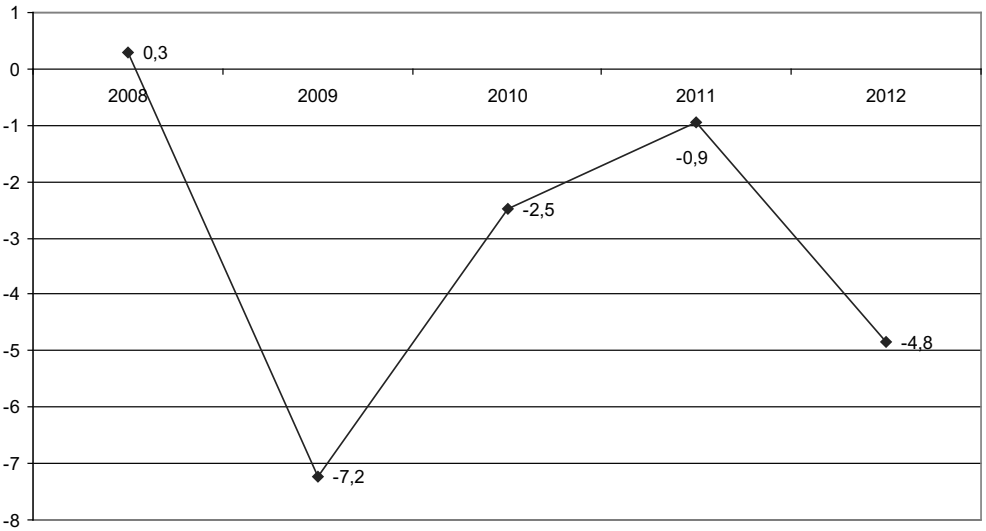
Indicador	**2008**	**2012**	**Diferencia**
Empleo	20.425,1	17.417,3	–3.007,8
Acividad	22.806,7	23.110,4	303,7
Desempleo	2.381,5	5.693,1	3.311,6
Tasa empleo (%)	53,5	45,3	–8,2
Tasa actividad (%)	59,8	60,1	0,3
Tasa paro (%)	10,4	24,6	14,2

Fuente: EPA, segundos trimestres.

Es importante destacar que el ritmo de destrucción de empleo no ha sido uniforme, sino que —en consonancia con la evolución de la actividad económica— ha pasado por diferentes etapas: una primera entre 2008 y 2009, donde se registra la caída más intensa del empleo; una posterior, en la que se atenúa la pérdida de empleo; y una tercera, que comienza a finales de 2011, en la que vuelve a producirse una nueva recaída (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Variación interanual del empleo. 2008-2012 (% s/año anterior)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres).

Como resultado de este proceso, el volumen de empleo ha descendido hasta los 17,4 millones de personas y la tasa de empleo ha retrocedido en ocho puntos porcentuales, hasta situarse en el 45,3% en 2012.

Un análisis en mayor detalle de este proceso permite abordar sus características específicas, así como algunos de los principales factores determinantes de la destrucción tan intensa del empleo registrada en este período.

(1) *La crisis en España se caracteriza por un marcado componente sectorial*, destacando especialmente el papel de la construcción: un sector donde se ha registrado una pérdida de casi 1,4 millones de puestos de trabajo entre los años 2008 y 2012, que suponen el 41% del total. En este sentido, es posible apuntar que la magnitud del impacto laboral de la crisis está muy ligada al hundimiento de este sector.

La incidencia determinante de la construcción se explica en base a diversas razones. Por un lado, debido a la dimensión alcanzada por el fenómeno de la especulación y la burbuja inmobiliaria durante la última etapa expansiva, con un peso en la estructura económica —tanto en términos de producción como de empleo— muy superior a la media europea.

Por otro lado, algunas características de la actividad de este sector —demanda inestable y estacional, atomización empresarial, peso significativo de puestos de trabajo de baja cualificación, altas tasas de temporalidad del empleo— que determinan que, ante un cese brusco de la actividad, el ajuste de empleo sea automático y masivo.

Finalmente, por el efecto de arrastre de otros sectores, tanto por la vía de la demanda específica de bienes —en el caso de los sectores ligados a la construcción— como por la vía del descenso general de la demanda agregada, debido a la caída notable de los ingresos provocada por la fuerte destrucción de empleo.

(2) El impacto laboral de la crisis ha afectado con mayor intensidad a los puestos de trabajo que tenían unas características específicas, relacionadas con el tipo de ocupación, la duración del contrato y la jornada.

Así, *la destrucción de empleo se ha concentrado mayoritariamente en las ocupaciones con requerimientos más bajos de cualificación*. Se trata de puestos de trabajo de poca productividad, muy ligados a las oscilaciones de la demanda y que son desempeñados en una elevada proporción por trabajadores con menores niveles de formación, normalmente contratados de forma temporal.

La temporalidad del empleo es otro de los factores determinantes a la hora de explicar la evolución del mercado de trabajo desde 2008. La razón es que, a diferencia de lo que sucedió en la crisis que tuvo lugar a mediados de los 90, *el ajuste laboral en los últimos cuatro años ha recaído con mayor intensidad sobre el empleo asalariado temporal*. Ello no significa que el empleo indefinido no se haya visto afectado a medida que avanzaba la crisis, pero en cualquier caso los mayores efectos en términos globales se han registrado en los empleos temporales.

La elevada destrucción de empleo temporal producida en esta etapa se explica en gran medida por el ajuste sectorial de la crisis. Concretamente, por el fuerte impacto sufrido en algunos sectores como la construcción y el comercio, que presentan unas características comunes que motivan que la adaptación de las empresas ante el cambio en el ciclo económico se haya realizado fundamentalmente vía ajuste del empleo.

Finalmente, cabe señalar que *el impacto laboral de la crisis ha recaído sobre los puestos de trabajo a jornada completa*, mientras que el empleo a tiempo parcial ha registrado un moderado avance en este período. Es importante señalar que la mayor parte de las personas que trabajan a tiempo parcial lo hacen de forma no voluntaria, un hecho que se explica por las peores condiciones laborales asociadas a este tipo de empleos. En este sentido, el aumento de los mismos parece indicar una mayor precarización del empleo durante la crisis[5].

(3) La crisis no ha afectado de forma homogénea al conjunto de la población, existiendo diferencias significativas asociadas a variables como el sexo, edad, nivel de formación y nacionalidad.

La caída del empleo ha afectado en mayor medida a los varones que a las mujeres, y como consecuencia de ello la tasa de empleo masculina ha registrado un importante retroceso (aunque sigue siendo en todo caso significativamente superior al de las mujeres). La principal razón de esta tendencia es la desigual composición sectorial del empleo por sexos, con un peso relativo de los varones mucho mayor en las ramas de actividad que han concentrado un mayor volumen de destrucción de empleo.

La constatación del mayor impacto de la presente crisis sobre el empleo de los varones no puede soslayar, sin embargo, que la participación laboral de las mujeres

[5] Una situación que afecta con mayor intensidad a las mujeres, y que se ha agravado con motivo de la reforma laboral de 2012 (que ha abierto la posibilidad de realización de las horas extraordinarias para las personas empleadas a tiempo parcial).

presenta una mayor vulnerabilidad debido a una serie de desequilibrios estructurales del mercado de trabajo, que ya estaban presentes antes de la crisis y que se han agudizado contribuyendo a acentuar los efectos más negativos de la misma, tales como: menores tasas de empleo; segregación sectorial y ocupacional; mayor presencia de contratos atípicos; y niveles salariales inferiores. A ello se suman los recortes en las políticas sociales —en ámbitos como los cuidados, conciliación…— cuyas consecuencias recaen de forma mucho más significativa entre las mujeres.

El impacto laboral de la crisis tampoco ha sido homogéneo entre los diferentes tramos de edad de la población, siendo las personas jóvenes —16 a 29 años— el grupo más afectado, confirmando así un patrón recurrente en las etapas de crisis en base al que "la última persona contratada es la primera despedida".

La mayor vulnerabilidad del empleo juvenil puede explicarse en base a diversos factores, siendo el más determinante la elevada precariedad laboral de este grupo de población, y más concretamente la persistencia de una alta temporalidad del empleo. Ello ha facilitado la incorporación al mercado de trabajo de las personas jóvenes en las etapas de expansión económica, pero también ha favorecido un mayor grado de vulnerabilidad, debido a que —como se ha señalado— el mayor impacto de la crisis ha recaído en los empleos temporales.

Los ajustes de empleo realizados por las empresas, sobre todo en la primera etapa de la crisis, han recaído con mayor intensidad entre las personas con niveles más bajos de formación. La razón básica es que estas personas ocupan en mayor proporción puestos de trabajo inestables, más vinculados a las oscilaciones de la demanda, y de baja productividad. Debido a ello, las empresas suelen emplearlas mediante contratos temporales y no invertir en su formación —como mecanismo de promoción— siendo, por tanto, más fácilmente reemplazables y eventualmente prescindibles ante la irrupción de las crisis.

Es importante señalar sin embargo que, a medida que se ha prolongado la crisis, sus efectos han comenzado a incidir igualmente en el empleo de las personas con niveles más altos de cualificación, tanto en el sector privado como en el público (como consecuencia de las políticas de recortes).

Por último, *la crisis de empleo ha afectado con una mayor intensidad —en términos relativos— a la población inmigrante* en comparación a la de nacionalidad española (aunque en términos absolutos, lógicamente ha incidido más sobre esta). Este fenómeno está estrechamente asociado de un lado a la composición sectorial

del empleo ocupado por las personas inmigrantes, con una fuerte presencia en los sectores más afectados por la crisis (sobre todo los varones, en la construcción); y de otro, al mayor peso relativo de este grupo de población en las ocupaciones con bajos requerimientos de cualificación y alta temporalidad (que, como ya se ha comentado, son las que han presentado una mayor vulnerabilidad ante la crisis).

(4) El reconocimiento de la diversidad territorial es particularmente relevante a la hora de abordar el diagnóstico de los problemas asociados a la actual etapa económica, y en consecuencia de las políticas que se adopten para su tratamiento. La razón de ello es que, *si bien la crisis se ha generalizado al conjunto del Estado —sobre todo a partir de 2009— la intensidad de sus efectos laborales, en cambio, ha sido significativamente desigual entre las distintas Comunidades Autónomas*.

El comportamiento diferencial ante la crisis se explica en buena medida por la distinta estructura productiva regional, de modo que las Comunidades más afectadas han sido las que contaban al inicio de este ciclo con un mayor peso relativo en la construcción, determinadas industrias manufactureras —como la fabricación de productos metálicos, alimentación y la automoción— el comercio y servicios relacionados con el turismo. Un mayor tamaño y diversificación de la estructura industrial, así como una presencia relevante de los servicios de no mercado, han proporcionado en cambio una cierta resistencia a los efectos de la crisis sobre el empleo.

De forma adicional, cabe resaltar la incidencia de algunos factores que también pueden haber contribuido a la desigual evolución de las Comunidades, como son: el nivel de endeudamiento; o la diferente intensidad del endurecimiento de las medidas de ajuste, como consecuencia de la adopción del nuevo marco de austeridad a partir de 2010.

En suma, el análisis realizado sobre la evolución del empleo en España durante la crisis ofrece evidencia empírica suficiente para sostener la hipótesis inicial: *la existencia de una estrecha relación entre el tipo de especialización productiva consolidado en la última fase expansiva del ciclo económico y la intensa destrucción de empleo, así como su mayor impacto en grupos sociales específicos, a la que se ha añadido la política de recortes que ha contribuido a agravar los efectos de la crisis en la segunda etapa de la misma.*

Así, desde mediados de los años 90 hasta 2007 se registró en España una etapa de prolongada expansión, en la que se consolidaron algunos de los rasgos diferen-

ciales que caracterizan el patrón de crecimiento de la actividad económica en relación a otros países europeos.

Más concretamente, el estudio en detalle de dicha etapa permite resaltar que en la misma se produjo una significativa relación entre una tendencia a la especialización del crecimiento en sectores con bajos niveles de innovación y productividad, la creación de empleo con bajos requerimientos de cualificación y alta temporalidad, y la profundización de la segmentación de los mercados de trabajo[6].

Todos estos elementos contribuyeron a potenciar una intensa creación de empleo, pero también a una mayor vulnerabilidad del mismo ante el cambio en el ciclo económico, como se ha puesto claramente de relieve en la etapa inicial de la crisis. Una vulnerabilidad que ha afectado con mayor intensidad a determinados grupos de población, que ocuparon en mayor proporción los puestos de trabajo menos productivos durante la etapa de expansión, como son las personas con bajos niveles de formación, jóvenes —sobre todo, varones con menores niveles de formación— e inmigrantes.

En este sentido, frente a las tesis planteadas por el discurso convencional, es necesario remarcar que el problema del empleo en España no radica en las instituciones laborales, ni el origen de la segmentación del trabajo se sitúa en los aspectos formales de la contratación. Naturalmente, una mayor flexibilización de las instituciones laborales puede contribuir a una mayor precariedad del empleo, pero en última instancia las causas de la segmentación no se encuentran del lado de la oferta de la fuerza de trabajo sino de la demanda, más concretamente en una determinada organización de la producción, que diferencia entre puestos de trabajo más y menos productivos, y de un modelo de gestión empresarial orientado a buscar la competitividad vía reducción de costes y precios. De ahí que las propuestas que plantean la adopción de un modelo de contrato único sólo darían lugar a una eliminación "nominal" y no real de la segmentación.

Las relaciones entre estructura productiva y mercado de trabajo no son necesariamente unívocas, en la medida en que el crecimiento de los distintos sectores —incluyendo aquellos considerados como más "tradicionales"— puede apoyarse en bases alternativas de inversión productiva, innovación y formación, que incidan a su vez en la creación de empleos de calidad.

---

[6] Para un análisis en profundidad, ver Rocha, F.; Aragón, J.; y Cruces, J.: *Cambios productivos y empleo en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Es importante tener en cuenta de otro lado que en el año 2011 se registró un nuevo deterioro de la situación económica, que provocó el fenómeno conocido convencionalmente como "W" o "doble hoyo recesivo" (*double dip*); es decir, la recaída de la actividad económica en una nueva recesión, tras la primera superada técnicamente a mediados de 2010. Un deterioro que no es casual, sino que es consecuencia del giro experimentado por las políticas anticrisis decidido por los gobiernos europeos, que dejaron de priorizar objetivos como el estímulo a la recuperación de la actividad económica y la reforma del sistema financiero, a favor de otros como la recapitalización de las principales entidades de crédito y las políticas de austeridad y ajuste presupuestario[7].

La aplicación de estas políticas por el anterior gobierno socialista y, con mayor intensidad, por el nuevo gobierno conservador, han comenzado a tener un efecto contractivo en la actividad económica y sobre el empleo (como pone de manifiesto la destrucción de empleo público que empieza a registrarse a finales de 2011).

El corolario de todo esto es que el debate sobre el empleo en España no puede limitarse al ámbito estrictamente jurídico —aunque la regulación de las instituciones laborales tiene lógicamente una gran importancia— sino que debe ampliarse, cuestionando en el corto plazo los efectos negativos de las políticas de austeridad sobre la recuperación de la actividad económica, y en el medio plazo promoviendo la reflexión sobre el necesario cambio de las bases del modelo productivo.

AUMENTO DE LA ACTIVIDAD POR LA INCORPORACIÓN DE MUJERES AL MERCADO DE TRABAJO

Uno de los rasgos diferenciales de la presente crisis es el comportamiento de la actividad laboral que, a diferencia de etapas históricas anteriores, ha registrado un saldo positivo de 304 mil personas entre 2008 y 2012, y un leve aumento de la tasa de actividad hasta el 60,1% al final del período.

La dinámica de la actividad presenta una clara dimensión de género, debido al contraste entre el descenso registrado por la población activa masculina y el aumento experimentado por la femenina. A diferencia de lo sucedido en anteriores crisis —donde eran las mujeres quienes reducían mayoritariamente su participación labo-

[7] La referencia temporal de este giro se sitúa en el Consejo Europeo de 9 de mayo de 2010, a partir del cual las instituciones comunitarias han promovido la aplicación de las políticas de austeridad y de reformas estructurales.

ral— en esta etapa en cambio se ha producido el fenómeno contrario: una notable incorporación de más mujeres, sobre todo de de edades entre 35 a 59 años, al mercado de trabajo en busca de empleo.

Las razones que explican este fenómeno son diversas, pudiendo destacarse básicamente dos. De un lado, las mayores expectativas de encontrar empleo entre las mujeres, asociadas al mayor dinamismo registrado por aquellas actividades con un peso significativo de empleo femenino. De otro, la progresiva reducción de los ingresos de los hogares —debido a la notable destrucción de empleo— que provoca que no puedan subsistir en muchos casos con una sola fuente de ingresos, ni mantenerse largo tiempo únicamente con las prestaciones de desempleo (máxime en un escenario de crecimiento del desempleo de larga duración, que implica el agotamiento de las prestaciones, y recorte de las políticas sociales).

Cabe señalar en todo caso que, aunque esta tendencia se ha mantenido a lo largo de los cuatro años de crisis, tiene un recorrido necesariamente limitado dado el tamaño relativamente bajo de las cohortes femeninas de los tramos intermedios de edad.

MAYOR CRECIMIENTO DEL DESEMPLEO EN LA UE, CON ESPECIAL INTENSIDAD ENTRE LAS PERSONAS CON NIVELES MÁS BAJOS DE FORMACIÓN, Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El desempleo ha registrado un notable crecimiento de 3,3 millones de personas entre los años 2008 y 2012, hasta alcanzar un volumen de 5,7 millones. Ello supone que España concentra el 23% de las personas desempleadas de la UE al final del período (y el 55% de la zona euro). La consecuencia de este proceso es un avance de 14 puntos porcentuales de la tasa de paro, hasta un valor del 24,6% en el segundo trimestre de 2012, el nivel más elevado de toda la Unión Europea[8].

El análisis en detalle de la evolución del desempleo permite destacar algunos elementos especialmente relevantes:

(1) El crecimiento del desempleo ha afectado de forma general al conjunto de la población activa; no obstante, es posible delimitar algunas pautas diferenciadas relevantes en base a distintas variables sociodemográficas.

[8] Los datos del tercer trimestre de la EPA contabilizan un aumento de 85 mil personas desempleadas respecto del trimestre anterior, hasta situarse en un volumen de casi 5,8 millones y una tasa de paro del 25%.

Así, *aunque en estos años se registra un mayor aumento del volumen de desempleo entre los varones, la tasa de paro de las mujeres sigue siendo levemente superior al final del período* (24,7% frente al 24,6%). Un hecho que puede explicarse tanto por el desigual punto de partida —con un mayor nivel de paro femenino al principio de la crisis— como principalmente por el diferente comportamiento registrado por la actividad laboral, que en el caso de las mujeres ha experimentado un avance en esta etapa.

La evolución del desempleo registra un avance en términos absolutos en todos los tramos de edad de la población. Una lectura más detallada de los datos permite, sin embargo, una interpretación más matizada de este proceso.

Así, por una parte, si se compara la rapidez relativa del aumento del desempleo se constata que la mayor intensidad del mismo corresponde al grupo de mayores de 45 años. Por otra parte, si se centra la atención en la evolución de las tasas de paro, el dato que ha suscitado una mayor atención —incluso a nivel político y mediático— es la magnitud alcanzada por el desempleo juvenil.

Los datos ponen de relieve, en efecto, el notable aumento registrado por la tasa de paro de las personas jóvenes, especialmente en el tramo de edad inferior —16 a 24 años— que al final de este período registra un valor del 53%, el segundo más alto de toda la UE después de Grecia.

La dimensión alcanzada por el desempleo juvenil en España constituye un problema indudablemente grave, que afecta seriamente a las condiciones de vida y posibilidades de emancipación de este grupo de población. Ahora bien, esto no debe soslayar que en términos absolutos las personas jóvenes —16 a 29 años— representan sólo el 17% del total de personas desempleadas en España en 2012, y que además una parte de este colectivo (de menor edad) puede tener una vía de salida del mercado de trabajo mediante el retorno al sistema educativo.

El desempleo afecta con mayor intensidad a las personas con niveles más bajos de formación. Así, las personas con niveles más bajos de formación concentran el mayor volumen de destrucción de empleo en España entre los años 2008 y 2012. E, igualmente, este grupo concentra el mayor aumento del desempleo durante este período.

La mayor vulnerabilidad de la población con niveles más bajos de formación se refleja con mayor intensidad aún en las tasas de paro, observándose una diferencia

de 52 puntos porcentuales al final de este período entre el grupo que registra el valor más alto —personas analfabetas, con una tasa del 56%— y el más bajo, las personas con doctorado, con una tasa del 4%.

Las personas inmigrantes registran tras cuatro años de crisis una tasa de paro del 38,7%, significativamente superior al de las personas de nacionalidad española (22,7%). Un hecho que se explica por la mayor vulnerabilidad ante la crisis del empleo de este colectivo, que además tiene unos niveles de actividad laboral sensiblemente más elevados.

Finalmente, cabe destacar que *la distribución territorial del desempleo se caracteriza por una elevada diversidad entre las Comunidades Autónomas*. Un hecho cuya explicación no radicaría tanto en un marco laboral que es único para el conjunto del Estado, como se plantea desde el discurso convencional, sino a otros factores ya analizados (como la diferente especialización sectorial de la estructura productiva en los distintos territorios).

(2) Uno de los efectos más relevantes generados por la prolongación de la crisis en España es el *intenso aumento experimentado por la población en situación de desempleo de larga duración*, es decir, de las personas que llevan 1 año o más en paro.

Así, entre los años 2008 y 2012 el volumen de este colectivo se ha incrementado en 2,5 millones de personas hasta alcanzar casi 3 millones de personas, que representan el 52% del total del desempleo al final del período.

Otra variable cuya evolución durante la crisis es particularmente negativa es la situación laboral de los hogares. La razón es que, según los datos de la EPA, el número de hogares que tienen a todos sus miembros activos en paro ha experimentado un aumento de 1,2 millones en estos años, hasta situarse en 1,7 millones en 2012.

La combinación de las dos tendencias apuntadas —fuerte aumento del desempleo de larga duración y del número de hogares con todos sus miembros activos en paro— dibuja un escenario social dramático, tanto a nivel micro como macro.

A nivel micro, ya que las personas afectadas experimentan un deterioro sustancial tanto de sus condiciones materiales de vida —debido a la merma de sus ingresos— como de su salud y bienestar físico y psicológico.

Y a nivel macro en una doble dimensión. De un lado, porque se produce una pérdida de capital humano como resultado del menor adiestramiento y experiencia laboral, lo que contribuye a reducir el grado de empleabilidad de los trabajadores. De otro, porque el aumento persistente del paro de larga duración puede provocar un fenómeno conocido convencionalmente como "efecto histéresis": el aumento del paro estructural hasta un nivel difícilmente reversible cuando mejore la situación económica.

(3) La prolongación de la crisis y el aumento del desempleo de larga duración se han reflejado en la evolución de los beneficiarios del sistema de protección por desempleo.

Así, por una parte, el número medio de beneficiarios del sistema de protección por desempleo en España ha registrado una evolución ascendente en los dos primeros años de la crisis, hasta alcanzar un máximo en 2010. Posteriormente, en 2011 se registra un cambio en la tendencia, que se explica fundamentalmente por el agotamiento del derecho al cobro de las prestaciones.

Por otra, si se considera la dinámica seguida por las diferentes modalidades de prestación, se observa un incremento progresivo del número medio de beneficiarios del nivel asistencial, hasta superar ligeramente a los perceptores del nivel contributivo en 2011. Finalmente, la disminución del alcance de las prestaciones por desempleo —tanto en el nivel contributivo como asistencial— se ha trasladado a un incremento de los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción, que registró un crecimiento muy significativo en 2011 hasta alcanzar la cifra más alta desde su implantación.

Otro indicador cuya evolución es especialmente relevante, es la tasa de cobertura de desempleo, que mide la proporción de beneficiarios sobre la población potencialmente destinataria.

Los datos del Servicio Público de Empleo ponen de manifiesto una pauta de crecimiento de este indicador en los dos primeros años de la crisis —periodo en el que se concentra la destrucción de empleo— hasta alcanzar un máximo en 2010. Posteriormente, se inicia un descenso continuado de la tasa de cobertura de desempleo hasta el 70,7% en 2011, que se explica por un aumento del porcentaje de personas que ya han agotado el derecho a la prestación.

El descenso en la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo constituye un dato muy preocupante, en la medida en que supone que una parte creciente

de la población pierde los ya de por sí escasos ingresos asociados al cobro de las prestaciones sociales. Pero es que esto se produce además en un contexto de cambio radical de signo de las políticas anticrisis a partir de 2010, que implicó la fijación de nuevas prioridades como la recapitalización de las principales entidades de crédito y el desarrollo de políticas de austeridad y ajuste presupuestario.

La aplicación e intensificación progresiva de estas políticas —especialmente, con la entrada del nuevo gobierno conservador a finales de 2011— no sólo ha supuesto el freno al estímulo de la recuperación de la actividad económica, sino asimismo un "ajuste" generalizado de los derechos laborales y de protección social, así como de las políticas de bienestar (en ámbitos como la educación, sanidad y atención a la dependencia).

Todo ello, sumado a la persistencia en el aumento del desempleo —y del desempleo de larga duración— está suponiendo un importante agravamiento de las condiciones de vida y bienestar de la población. Ello se manifiesta en diversos indicadores, entre los que cabe destacar la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador estrategia Europa 2020), que desde el inicio de la crisis ha aumentado en cuatro puntos porcentuales hasta afectar en 2012 a más 12 millones de personas, en torno al 27% de la población[9].

INTERROGANTES Y REFLEXIONES PARA EL DEBATE

Los diferentes puntos reflejados sobre la evolución del mercado de trabajo son claramente indicativos de la gravedad de la situación económica y social actual en España. Es importante destacar no obstante que, pese a lo duro de la crisis actual, la economía española todavía mantiene una tasa de empleo significativamente más alta que en etapas anteriores de crisis[10]. Este dato habla de la pervivencia de un tejido productivo sano, capaz de generar empleo. De ahí la necesidad de promover la adecuación de las cualificaciones, capacidades y aptitudes de las personas desempleadas a las que en el futuro vaya a demandar ese tejido productivo.

En este sentido, a partir del análisis realizado es posible plantear algunos interrogantes especialmente relevantes para el debate actual sobre la salida de la crisis.

[9] Encuesta de Condiciones de Vida, INE (datos provisionales de 2012).

[10] Considerando los dos picos más bajos en las últimas décadas, en 1985 la tasa de empleo era del 38,4% y en 1994 del 38,7% (datos de la EPA, segundos trimestres).

Una primera cuestión concierne al ***escenario temporal de la crisis***, y más concretamente al tiempo necesario para reducir de forma sustancial el elevado volumen de desempleo —cerca de seis millones de personas— existente en 2012. Un tema sobre el que no existe consenso, como ponen de manifiesto las diferencias entre las previsiones realizadas por el gobierno español y las elaboradas por otras instancias, tanto a nivel nacional como internacional.

Así, el escenario macroeconómico fijado por el gobierno en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado presentado en otoño de 2012 estima una caída del PIB del 0,5% y una *reducción* de la tasa de paro hasta el 24,3% para el año 2013[11]. Unas estimaciones que han sido calificadas desde diversos ámbitos como excesivamente optimistas, cuando no sencillamente como irreales.

Las estimaciones del gobierno español contrastan notablemente, de hecho, con las realizadas por diversos organismos internacionales. A modo ilustrativo, las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), publicadas en otoño de 2012, estiman una caída del PIB real del 1,3% para 2013 —el triple de la proyección del gobierno español— y asimismo un *aumento* de la tasa de desempleo hasta el 25,1%[12].

Es importante señalar que para el FMI el empeoramiento del escenario macroeconómico —no sólo para España, sino para el conjunto de la eurozona— es consecuencia en buena medida de la aplicación por parte de los gobiernos europeos de las políticas de austeridad y consolidación fiscal. Más concretamente, los resultados del informe del FMI apuntan que la implantación indiscriminada, intensa y en un plazo excesivamente corto de tiempo, de estas políticas está provocando efectos manifiestamente contractivos sobre el crecimiento económico, al tiempo que no satisfacen los objetivos previstos de reducción del déficit público.

Esta conclusión es similar a la de otros estudios e informes y coincide asimismo con las posiciones expresadas por las organizaciones sindicales europeas, que de forma reiterada han alertado sobre el impacto negativo —en un escenario de crisis como el actual— de las políticas de austeridad y consolidación fiscal sobre el crecimiento económico y el empleo.

---

[11] *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2013*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

[12] International Monetary Fund: *World Economic Outlook. October 2012. Coping with high debt and sluggish growth*. IMF, 2012.

El debate sobre esta cuestión suscita lógicamente un segundo gran interrogante, en torno a ***las políticas más adecuadas para promover la salida de la crisis***. Un análisis en profundidad de esta cuestión excedería los objetivos y límites de estas páginas, pero sí parece razonable apuntar al menos algunos puntos de interés para la discusión.

Así, un primer elemento tiene que ver con la *necesidad de reorientar a corto plazo las prioridades en materia de política económica*, a fin de sortear lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido denominando en sus últimos informes como las "trampas de la austeridad"; es decir, los efectos negativos ya señalados de la aplicación indiscriminada e intensa de las políticas de austeridad sobre la actividad económica y el empleo.

Las consecuencias de estas políticas son particularmente graves considerando el papel que juega el sector público como "estabilizador" a la hora de mitigar la caída del empleo en las crisis, así como en el impulso de la igualdad de oportunidades y la promoción del empleo de calidad. Un protagonismo que también se ha puesto de relieve en España en la actual etapa[13], pero que ha comenzado a verse afectado a finales de 2011 como consecuencia de la aplicación de las medidas de ajuste.

Las organizaciones sindicales han expresado al respecto la urgencia de acordar un aplazamiento temporal de los compromisos fijados a nivel comunitario para la reducción del déficit público, así como de impulsar un cambio de rumbo en las políticas anticrisis, planteando a tales efectos cinco grandes ejes estratégicos de actuación: (a) la adopción de un plan sostenido de recuperación económica e inversiones, para promover la creación de más y mejores empleos; (b) el reforzamiento de los sistemas de bienestar, a fin de ofrecer mayor seguridad y prever la exclusión social; (c) la potenciación de los derechos de los trabajadores y el fin de la prevalencia de los principios "cortoplacistas" de los mercados; (d) el reforzamiento de la negociación colectiva y de los mecanismos de formación de los salarios, como alternativa a la espiral de congelación y recortes nominales de los mismos; y (e) una regulación efectiva de los mercados financieros, que reduzca los niveles de riesgo y especulación y favorezca la canalización del crédito a las empresas y hogares[14].

---

[13] Entre 2008 y 2012 se ha registrado asimismo un aumento neto en España de 274 mil puestos de trabajo, que se ha concentrado en cinco sectores: servicios sociales sin alojamiento; educación; administraciones públicas, defensa y seguridad social obligatoria; actividades sanitarias; y asistencia en establecimientos residenciales. El análisis desagregado de los datos pone de relieve que una parte significativa de los nuevos empleos han sido ocupados por mujeres y, en menor medida, por inmigrantes.

[14] Las posiciones de la Confederación Europea de Sindicatos pueden consultarse en diferentes resoluciones, por ejemplo: *Towards a New Social Deal in Europe* (8/5/2009); *A Social Compact for Europe*

Un segundo punto de mayor calado a medio plazo concierne al *debate sobre el cambio en las bases del patrón de crecimiento*, que se ha revelado como claramente insostenible tanto en términos económicos, como sociales y medioambientales. El análisis en detalle de las propuestas de actuación para impulsar un modelo productivo más sostenible escaparía de los límites del presente artículo. En todo caso, los resultados de un informe monográfico sobre este tema permiten resaltar algunos elementos relevantes de reflexión[15].

Así, en primer lugar es importante remarcar que las propuestas en este campo no pueden reducirse —como se ha planteado desde distintos ámbitos— a estimular cambios en la composición sectorial de la actividad económica y el empleo (potenciando la modernización de los sectores tradicionales y el desarrollo de nuevos sectores emergentes de futuro).

La reorientación del modelo productivo debería implicar además transformaciones significativas en la organización y funcionamiento de las empresas, que favorezcan el tránsito de un modelo de competencia basado de forma mayoritaria en la reducción de costes y precios, a otro orientado hacia la innovación, la inversión productiva, los productos y servicios de mayor valor añadido y la calidad del empleo.

En segundo lugar, las políticas que puedan adoptarse para favorecer un cambio de modelo productivo deben plantearse necesariamente en diferentes ejes de actuación, combinando medidas horizontales —en áreas como la educación y formación, o la innovación, entre otros— y otras de ámbito sectorial y territorial. Asimismo, sería necesario tener en cuenta la diversidad de formas de empresa existente, planteando actuaciones que atiendan a las características y necesidades de las mismas.

En tercer lugar, una condición esencial para favorecer el tránsito a una economía sostenible es la adopción de un enfoque proactivo por parte de las Administraciones Públicas, que contemple el desarrollo coherente y coordinado de políticas en diferentes ámbitos de actuación. En otras palabras: las políticas públicas son imprescindibles para impulsar un cambio de modelo productivo en España; sin ellas, dicho cambio será pan para hoy —aunque no para muchos— y hambre para mañana (para los más).

(5-6/7/2012). En cuanto a los sindicatos españoles, ver por ejemplo: *CCOO y UGT, Pacto por el empleo y cohesión social. Documento conjunto de CCOO y UGT de propuestas de política económica: recuperar la centralidad del empleo* (7/11/2011).

[15] VVAA: *Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España*. Fundación 1º de Mayo, colección Informes nº 13, 2009.

Lógicamente, la magnitud de los retos planteados exige una dotación de recursos económicos suficientes que sustenten el desarrollo de las políticas en los diferentes ámbitos de actuación. La disponibilidad de estos recursos se ha visto condicionada notablemente, sin embargo, por el escenario de restricción presupuestaria delimitado por la adopción de los planes de austeridad. Ello plantea un debate serio, en el que se aborde desde luego la racionalización y aplicación rigurosa de los gastos, pero en el que también se contemple la necesaria articulación de una política fiscal coherente, que permita a las Administraciones Públicas recaudar los ingresos necesarios para el desarrollo de sus actuaciones.

Las distintas propuestas que puedan realizarse tienen como necesaria referencia el marco institucional vigente del Estado de las Autonomías. Un contexto particularmente complejo, en el que concurren Administraciones con competencias diversas en sus respectivos ámbitos territoriales, al que se suman las orientaciones y directrices emanadas de las instituciones comunitarias. En este sentido, un elemento básico para la mayor eficacia de la intervención es la mejora de la coordinación de las diferentes Administraciones —y dentro de las mismas, entre los distintos ámbitos de actuación— sobre la base del respeto a los criterios de equidad y cohesión territorial.

Finalmente, cabe resaltar que el diálogo social y la negociación colectiva constituyen unos instrumentos centrales, tanto para promover la modernización de los distintos sectores productivos existentes y el fomento de sectores emergentes, como para impulsar medidas que favorezcan una transición justa para los trabajadores, mitigando los efectos sociales más negativos que puede conllevar el cambio de modelo productivo.

Otra cuestión de debate que se plantea concierne a los ***grupos sociales que presentan una mayor vulnerabilidad ante la crisis***, y por tanto deberían ser objetivos prioritarios de actuación para las Administraciones Públicas (tanto en términos de fomento del empleo como de protección social).

Uno de los grupos más vulnerable ante la crisis registrada en España es el de las *personas con niveles más bajos de formación*, por una doble razón: de un lado, porque este grupo es el que ha experimentado una pérdida más rápida e intensa del empleo y además cuenta con un menor nivel de cobertura de protección social (asociado a su mayor grado de precariedad laboral). De otro, porque parte con una clara situación de desventaja para acceder a un nuevo empleo una vez se consolide la recuperación de la actividad económica (máxime en un escenario estratégico de

cambio de modelo productivo en el medio y largo plazo, asociado a una demanda creciente de cualificaciones altas e intermedias).

Dentro de este grupo es necesario lógicamente tener en cuenta otras variables, entre las que cabe destacar la edad. En este sentido, es posible apuntar dos colectivos que requerirían una mayor atención: por una parte, las personas jóvenes afectadas por el fenómeno del abandono escolar prematuro, y que se incorporaron al mercado de trabajo en la última etapa de expansión. Por otra, las personas mayores de 45 años que han desarrollado su actividad profesional en los sectores productivos más afectados por la crisis, y que tienen especiales dificultades para encontrar un nuevo empleo, tanto por su falta de cualificación —y/o el desajuste de la misma respecto de las habilidades/ocupaciones demandadas por las empresas en otros sectores— como por la discriminación por razones de edad.

En segundo lugar, cabe remarcar la necesidad de priorizar la atención a las *personas afectadas por el desempleo de larga duración*, que en el segundo trimestre de 2012 suponen casi 3 millones (el 52% del total del desempleo)[16]. Un colectivo especialmente vulnerable, tanto por las repercusiones en las condiciones materiales de las personas afectadas —máxime para aquellas que han agotado el derecho a la prestación por desempleo— como por su impacto a nivel de salud física y psicológica, y por las mayores dificultades para acceder a un empleo a medida que se prolonga la situación.

El escenario más que previsible de persistencia de unos elevados niveles de desempleo en los próximos años —y por tanto, de probabilidades de incrementar el paro de larga duración— plantea la necesidad de reforzar el sistema de protección social, en una doble dimensión: por un lado, garantizando el alcance y suficiencia de las prestaciones; una cuestión que suscita interrogantes relacionados tanto con el marco de restricción presupuestaria como con la diversidad y fragmentación de las ayudas existentes en España.

Por otro lado, articulando medidas que permitan superar el desequilibrio tradicional y la insuficiente conexión entre las políticas activas y pasivas de empleo, así como potenciar el papel de las primeras como instrumento necesario para promover la integración laboral de los colectivos más vulnerables. Ello plantea nuevamente serios interrogantes en el contexto presupuestario actual, en relación a cuestiones

[16] Los datos del tercer trimestre de la EPA señalan que el desempleo de larga duración afecta ya a 3 millones de personas, que suponen el 52,5% del total de desempleo.

como el necesario reforzamiento y mejora del funcionamiento de los servicios públicos de empleo[17].

En conexión con ello, cabe plantear asimismo una temática que ha cobrado una especial relevancia como es el ***avance registrado por la desigualdad social*** en España desde el inicio de la crisis[18]. Pero es que además diversos estudios realizados a nivel internacional han puesto de relieve que el aumento de la desigualdad social no sólo es un efecto, sino asimismo un factor determinante de la crisis[19]. Ello refuerza la tesis de que el fomento de un modelo económico más sostenible debería situar la reducción de la desigualdad social como uno de sus objetivos prioritarios.

Finalmente, un último interrogante que se plantea concierne a la "***gobernanza"*** económica y más concretamente al modo en que tanto los distintos gobiernos europeos como las instituciones comunitarias[20] han asumido progresivamente criterios de unilateralidad en el desarrollo de las políticas anticrisis, en detrimento del papel de los parlamentos, interlocutores sociales o incluso —en el caso de Italia y Grecia— de la propia legitimidad democrática, basada en el sufragio universal, del poder ejecutivo.

En este sentido, frente a la magnitud de los retos planteados en la actual coyuntura histórica, se plantea la necesidad urgente de promover *un nuevo contrato social europeo* que permita redefinir en términos de sostenibilidad las bases del modelo económico y del Estado del bienestar. Un nuevo contrato social que debería abordar, entre otros, temas como el empleo, salarios —respetando la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación colectiva— pensiones, protección por desempleo, educación y salud.

---

[17] A modo de ejemplo, el *Plan Anual de Política de Empleo para 2012* aprobado por el gobierno, establece una reducción del 21% en el gasto de las políticas activas de empleo, con una mayor incidencia en las políticas que más favorecen la inserción laboral de los jóvenes, como la formación, programas de formación-empleo y apoyo al autoempleo y la creación de empresas.

[18] Ello se pone de manifiesto en el crecimiento registrado por indicadores como el coeficiente de Gini, hasta un valor del 34% en 2012.

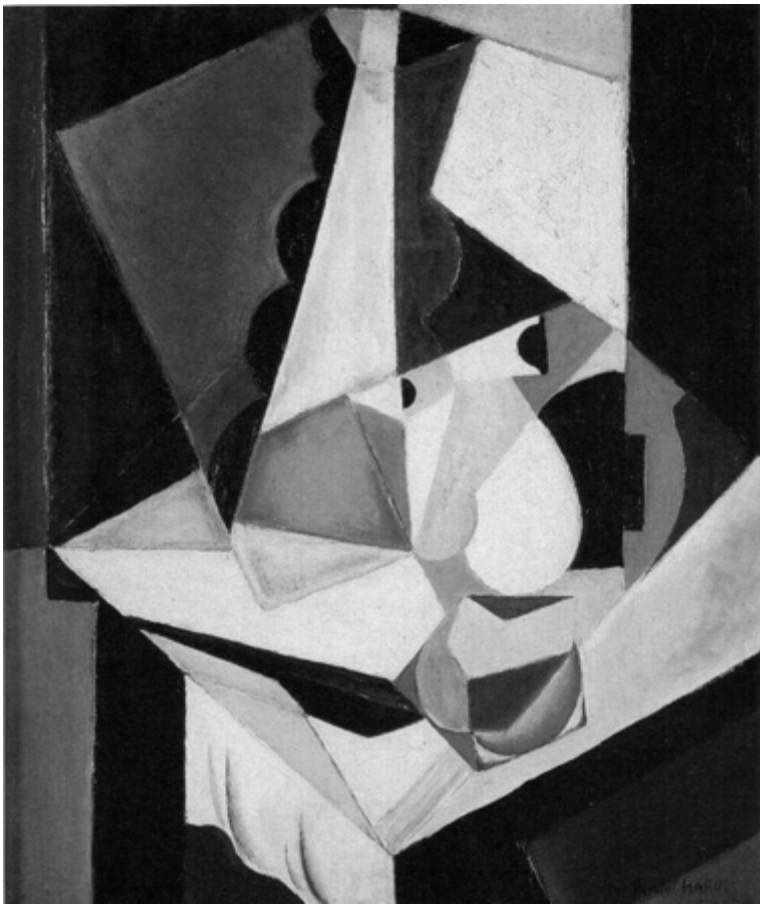
[19] A modo ilustrativo, ver Bellamy, J., y Magdof, F.: *La gran crisis financiera. Causas y consecuencias*. Fondo de Cultura Económica, 2009; Stiglitz, J.: *El precio de la desigualdad*. Taurus, 2012; Galbraith, J.: *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*. Oxford University Press, 2012.

[20] Particularmente relevantes resultan a tales efectos las iniciativas comunitarias orientadas a promover el reforzamiento de la gobernanza económica europea, tales como el Pacto Euro Plus o el *"six pack"*.

Pero asimismo, un contrato que debería reformular los fundamentos de la gobernanza económica, fortaleciendo e impulsando los procesos de diálogo social —y, por tanto, la participación de los interlocutores sociales— como una pieza central de las políticas europeas. Ello se perfila como un elemento imprescindible en una coyuntura histórica especialmente crítica, en la que la crisis —y la inoperancia manifestada a la hora de promover una salida cooperativa de la misma a nivel comunitario— han contribuido a incrementar la desafección ciudadana respecto del proyecto de integración europeo.

Inmaculada Cebrián
Gloria Moreno

El debate sobre la temporalidad contractual, la temporalidad empírica y la duración de los contratos



Composición cubista, 1917. María Blanchard

El trabajo analiza el problema de la inestabilidad laboral del mercado de trabajo español, determinada no sólo por un elevado volumen de contratos temporales, sino también por la reducida duración efectiva de los contratos indefinidos. Se propone la conveniencia de estudiar la temporalidad empírica, basada en la duración de los contratos, como un elemento de análisis complementario de la temporalidad contractual. De esta manera, se podrá evaluar la medida introducida por la Ley 3/2012 para el fomento de la contratación indefinida y determinar hasta qué punto el nuevo contrato indefinido logra estabilizar a la población asalariada y promover el empleo estable.

1. INTRODUCCIÓN

UNA cuestión sobre la que todos y cada uno de nosotros estamos de acuerdo es que la elevada tasa de temporalidad, es decir, el elevado porcentaje de personas asalariadas que tienen un contrato temporal, es uno de los principales problemas que tiene y mantiene nuestro mercado de trabajo.

La temporalidad es considerada como el principal origen de la elevada rotación de los trabajadores y, por lo tanto, del elevado grado de inestabilidad laboral existente en España. Además, como es bien sabido, España se encuentra entre los países de la Unión Europea con mayor proporción de asalariados con contratos temporales. Sin embargo, ninguna de estas dos cuestiones es del todo cierta. Por un lado, en el mercado de trabajo español no sólo rotan los trabajadores con contratos temporales, también lo hacen los trabajadores que tienen contratos indefinidos. Y por otro lado, las comparaciones internacionales han de realizarse con mucha cautela porque en cada país existen instituciones y legislaciones que pueden llevarnos a definir bajo un mismo concepto cosas distintas como, por ejemplo, considerar equivalentes estabilidad laboral y contrato indefinido, del mismo modo que se equipara temporalidad e inestabilidad. Por todo ello, es conveniente considerar algún otro indicador de estabilidad o permanencia en el puesto de trabajo. En este sentido, nuestra propuesta se basa en la conveniencia de identificar el tipo de relación laboral, si es de carácter temporal o indefinido, y el tiempo que dicha relación dura.

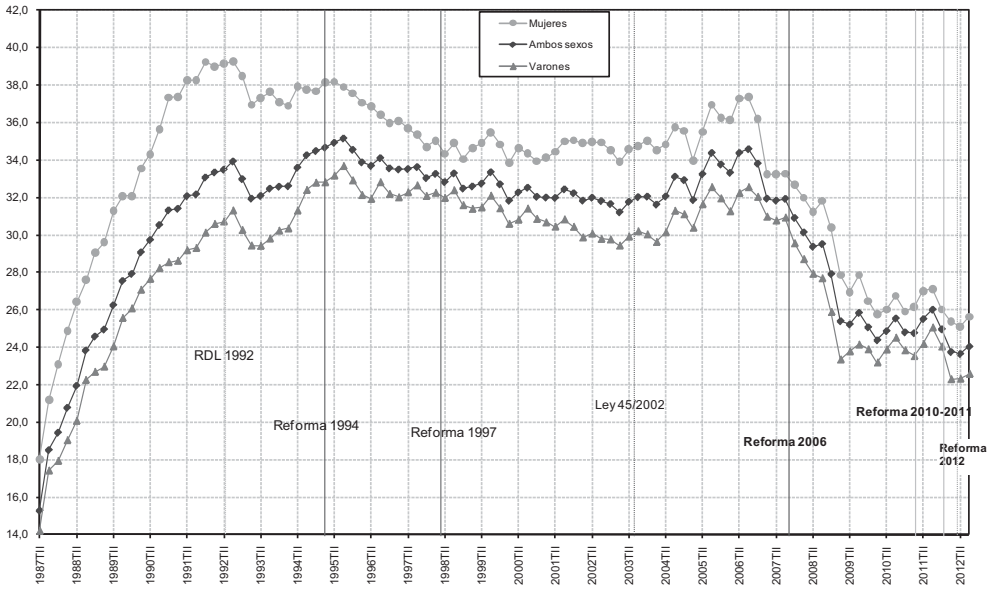
En este trabajo vamos a presentar, en primer lugar, la evolución reciente de la temporalidad contractual en España y en algunos países europeos, pasando en segundo lugar a proponer la temporalidad empírica, basada en la duración de los contratos, como un elemento de análisis imprescindible y complementario de la temporalidad contractual. De esta manera, en tercer lugar, introducimos algunos elementos sobre la estabilidad de los contratos indefinidos a partir del análisis de la duración de esas relaciones laborales, para terminar con un apartado de conclusiones.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA TEMPORALIDAD CONTRACTUAL

Desde la primera reforma del Estatuto de los Trabajadores en 1984, cuando se descausalizó la contratación temporal, la temporalidad estuvo creciendo hasta llegar a alcanzar al inicio de la década de los noventa a casi el 40 por ciento de la población asalariada femenina y a algo más del 31 por ciento de la población asalariada masculina, tal y como se puede observar en el Gráfico 1. Posteriormente, tras sucesivas reformas puestas en marcha en esa misma década, la tasa de temporalidad se contuvo, llegando incluso a descender ligeramente y estabilizarse en torno al 34 por ciento en el caso de las mujeres y el 30 por ciento en el de los hombres. Pero en 2004 volvió a repuntar y sólo tras la reforma del año 2006 y sobre todo, con la llegada de la crisis actual al mercado de trabajo español, la tasa de temporalidad comenzó a descender. Sin embargo, todavía se encuentra situada en el 24 por ciento, que resulta ser un nivel muy elevado si la comparamos con la tasa de temporalidad de algunos de los países de nuestro entorno (Gráfico 2), y además se mantienen las diferencias entre hombres (22,6 por ciento) y mujeres (25,6 por ciento).

GRÁFICO 1

Evolución de la tasa de temporalidad en España para el total de asalariados, hombres y mujeres, 1987-2012



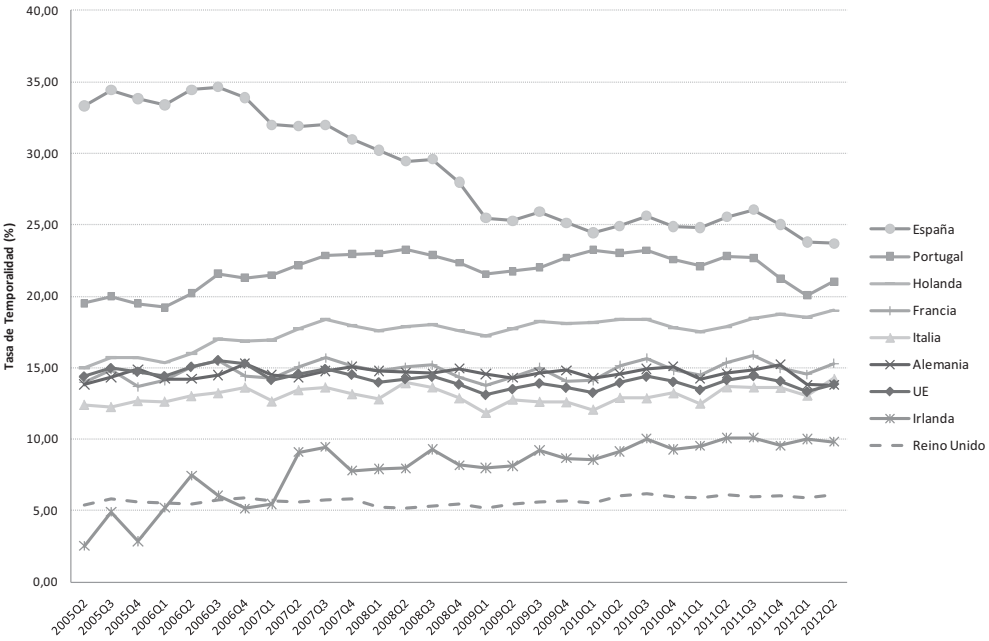
Fuente: EPA, INE.

Pero hay un detalle preocupante debido a que, a pesar de que en términos interanuales el volumen de contratos temporales desciende, lo mismo que ocurre con el empleo en general, su tendencia estacional se mantiene. La tasa de temporalidad vuelve a crecer en el tercer trimestre del año, lo que unido al agravamiento de las cifras de paro, con una tasa que por primera vez supera el 25 por ciento, sitúa al mercado de trabajo español en unas condiciones de precariedad muy graves. Hasta el momento no hay indicios de que los cambios normativos del año 2012 hayan logrado frenar ni la destrucción de empleo, ni la temporalidad.

Por otro lado, cuando se compara España con los países de su entorno, Gráfico 2, podemos comprobar que hay países como Portugal con niveles de temporalidad contractual que se encuentran más próximos a los nuestros (21 por ciento), mientras que otros están muy alejados, como Irlanda con un 10 por ciento y, en especial, Reino Unido que únicamente tiene un 5 por ciento de trabajadores asalariados con un contrato temporal. En otro grupo podrían entrar Francia, Italia y Alemania

Gráfico 2

Evolución de la tasa de temporalidad en la UE, España, Italia, Alemania, Francia y Reino Unido, 2005-2012



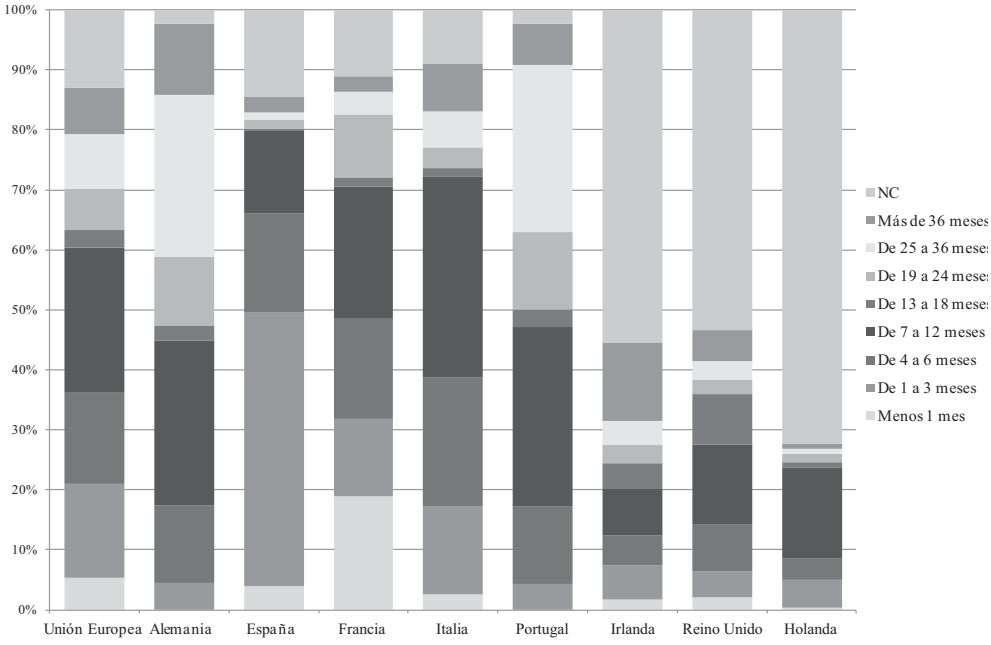
Fuente: EUROSTAT, 2012.

cuya tasa de temporalidad se encuentra próxima a la media de la Unión Europea, en torno al 14 por ciento. Ahora bien, no cabe duda de que la tendencia seguida por todas estas tasas indica que, mientras que nuestro país se empeñaba en reducir la temporalidad, en otros países, como Portugal, Holanda o Irlanda la tasa estaba aumentando; en cambio, en otros casos como Alemania, Italia o Reino Unido la proporción de contratos temporales se mantenía bastante estable.

Adicionalmente sorprende el hecho de que además de ser diferente el peso de la contratación temporal sobre el total del empleo asalariado, la duración de los contratos temporales también es muy distinta, según se desprende de la información del Gráfico 31. De hecho, en España casi el 50 por ciento de los contratos temporales no duran más de tres meses y en torno al 80 por ciento alcanzan un año o menos. Como puede verse en el Gráfico 3, esta situación es similar en Francia e Italia. En

Gráfico 3

Distribución de los contratos temporales de acuerdo con su duración media en el año 2011, en la UE, Alemania, España, Francia, Italia, Portugal, Irlanda, Reino Unido y Holanda



Fuente: EUROSTAT, 2012.

[1] No hay datos disponibles sobre la duración de los contratos indefinidos, por lo que tenemos que limitarnos a comparar la duración de los contratos temporales.

cambio, en Alemania y Portugal la proporción de contratos temporales con duraciones inferiores o iguales al año no llegan al 50 por ciento, destacando en especial el caso de Irlanda, Reino Unido y Holanda con porcentajes inferiores al 30 por ciento. Sin embargo, en estos tres países, el peso de los contratos en los que se desconoce la duración es superior al 50 por ciento.

En el caso español, no cabe duda de que una parte importante de la actividad económica tiene su base en una estructura productiva de carácter temporal que justifica una parte de los contratos temporales. Ahora bien, como se pondrá de manifiesto en los apartados siguientes, la estructura productiva también explica que los demás contratos, los de carácter indefinido, tengan igualmente duraciones muy cortas. Y de ahí, que resulte conveniente plantear qué puede haber detrás del sistema productivo que explica todas estas diferencias.

3. LA DURACIÓN DE LOS CONTRATOS Y LA TEMPORALIDAD EMPÍRICA

La situación de inestabilidad del mercado de trabajo español empeora si se tiene en cuenta que un número importante de los contratos indefinidos que se registran cada año presentan un elevado grado de inestabilidad, si por tal se entiende que muchos de ellos (entre el 40 y el 50 por ciento) no logran alcanzar los dos años de vida (Cebrián, Moreno y Toharia, 2010). Esta circunstancia indica que el concepto de temporalidad y/o inestabilidad no sólo tiene que ver con el tipo de relación contractual, sino con la duración efectiva de la relación contractual, con independencia del tipo de contrato que se tenga. Esto es lo que se denomina temporalidad empírica.

Garrido (1997) presenta la temporalidad empírica como complemento de la estabilidad empírica, que identifica con la antigüedad de los trabajadores en el puesto de trabajo: mientras que el trabajador se mantenga en el puesto de trabajo, éste existe como tal y de ahí que se pueda hablar de estabilidad en el empleo. Por eso, en lugar de centrarnos exclusivamente en la temporalidad resultante de los distintos tipos de contratos, es conveniente tener en cuenta la duración efectiva de los contratos, la cual resulta de la observación del tiempo que llevan los trabajadores ocupando un empleo independientemente del tipo de relación contractual existente. De esta manera, podemos comprobar en qué medida los contratos indefinidos y los contratos temporales son diferentes o iguales en términos de estabilidad. Y consecuentemente, en qué medida se extingue o se mantiene la dualidad del mercado de trabajo entre trabajadores con un elevado nivel de rotación y trabajadores con mayor nivel de estabilidad y protección laboral.

El análisis de la duración de las relaciones laborales ha sido utilizado en ocasiones para poner de manifiesto las diferencias existentes en los niveles de temporalidad entre los países europeos. Tal y como se ha visto en el apartado anterior, hay algunos casos, como el del Reino Unido e Irlanda en donde la contratación temporal es muy baja, en torno al 5-10 por ciento, pero, sin embargo, la ruptura de los contratos indefinidos es relativamente sencilla y poco costosa, sobre todo en los primeros años de vida (Malo y Toharia, 1999, Cebrián y Moreno, 2001). Por otra parte, se encuentra el caso de Holanda, que junto con Dinamarca, ha apostado por el modelo de la flexiseguridad basado en la combinación y reparto de los costes privados y públicos de las transiciones laborales y el reparto de la jornada laboral. No sólo presentan un porcentaje elevado de contratos a tiempo parcial, sino que también presentan una tasa de temporalidad que se aleja de la media europea.

Por otra parte, la reticencia de la tasa de temporalidad a descender como respuesta a los estímulos a la contratación indefinida puede deberse en parte a la duración de los contratos indefinidos que se firman cada año. En efecto, si los nuevos contratos indefinidos que nacen cada año al amparo de las nuevas medidas tienen una duración reducida y el stock de indefinidos crece poco e incluso no crece nada, la tasa de temporalidad puede quedar prácticamente inalterada, a pesar de que el número de contratos temporales se reduzca. Y esto es así porque el denominador de la tasa de temporalidad (formado por el número total de trabajadores asalariados con contratos temporales e indefinidos que hay en un determinado momento del tiempo) puede reducirse tanto o más que el numerador (dependiente del número de trabajadores asalariados con contrato temporal).

Quizás, por ese motivo, las diferentes reformas laborales que se han puesto en marcha en España desde el año 1997 tratando de buscar la estabilidad a través del fomento de la contratación indefinida, no han conseguido resultados satisfactorios. La temporalidad no se ha reducido en la medida que cabía esperar y la duración de los contratos indefinidos se ha resentido. Recientemente, la última reforma laboral de la Ley 3/2012 ha vuelto a dar un giro a la tuerca que acerca los costes de ambos tipos de contratos, por lo que habrá que esperar a poder valorar qué consecuencias tiene esta reducción para lograr acabar con la dualidad en la contratación que, según el preámbulo de la Ley, segmenta el mercado de trabajo. Adicionalmente, esta Ley añade un nuevo elemento que puede alterar la duración de los contratos indefinidos. El llamado “contrato de emprendedores” introduce un nuevo contrato de fomento del empleo indefinido para las empresas de menos de 50 trabajadores con un periodo de prueba igual a un año, en el que la empresa podrá despedir al trabajador libremente, sin que medie causa ni indemnización

alguna. Es obvio que, durante este tiempo, este tipo de contrato llega a ser más barato que un contrato temporal.

De lo que no hay duda es que después de tantos años seguimos preguntándonos qué es lo que hay detrás de esta temporalidad que la hace tan atractiva para la demanda y que tantas secuelas deja en la oferta del mercado de trabajo. En este punto, son muchos los economistas que basan su existencia en la que califican como tremenda diferencia existente entre los costes laborales de los trabajadores indefinidos y temporales. En cambio, otros investigadores opinan que, a pesar de estas diferencias, su existencia procede de una segmentación entre puestos relativamente más cualificados, en los que la estabilidad constituye un elemento sustancial, y puestos relativamente poco cualificados para los que la estabilidad de la relación laboral es indiferente, ya que existen numerosos trabajadores que pueden cubrirlos[2]. Y todo ello, independientemente del tipo de contrato, hasta tal punto que algunos contratos indefinidos pueden ser utilizados para cubrir puestos de trabajo inherentemente inestables. En esta línea apuntan los resultados obtenidos en los trabajos de Toharia *et al.* (2005) y Cebrián, Moreno y Toharia (2005, 2011a, 2011b). En ellos se muestra que no todos los contratos indefinidos gozan de la misma estabilidad. La diferente duración de los distintos tipos de contratos indefinidos sugiere que una parte importante de estos contratos es inestable, de modo que la brecha de costes no parece ser un elemento determinante de la segmentación entre temporales e indefinidos.

Un estudio reciente de Cebrián y Moreno (2012) pone de manifiesto que la contratación indefinida que tuvo lugar en los años 2005 y 2006, sobre todo la generada al amparo de los programas que persiguen la reducción de costes reactivados en la reforma de 2006, tuvo un volumen importante de inestabilidad, especialmente debida a despidos, en parte debido a que estos contratos fueron a parar a puestos de trabajo en sectores de baja productividad, como son los sectores de servicios tradicionales como el comercio y la hostelería, así como la construcción, en los que se requieren niveles bajos de cualificación y se dirigen a trabajadores con poca formación, que son los más jóvenes, con menos tiempo en el sistema y, sobre todo, varones. Estas evidencias justifican que, a pesar de haber sido años en los que se produjo un aumento importante de contratación indefinida, el *stock* de indefinidos no aumentó en igual proporción, ya que los contratos duraban poco tiempo, de modo que la tasa de temporalidad prácticamente no se vio modificada.

---

[2] Este planteamiento tiene mucho que ver con la teoría dualista de los institucionalistas americanos, Doeringer y Piore, 1971; Piore y Berger, 1980, Piore, 1986.

Con el fin de aportar alguna evidencia empírica sobre la estabilidad de la contratación y aventurar de qué manera se ve afectada tras esta última reforma, en el siguiente apartado presentamos un análisis sobre la duración de la contratación indefinida distinguiendo por el tamaño de la empresa. Este tipo de análisis está muy próximo al que habrá que hacer para poder contrastar en qué medida las nuevas formas de contratación indefinida de la reforma de 2012 acercan el empleo hacia el segmento más precario, con elevados niveles de inestabilidad, o hacia el segmento más estable y con menores niveles de rotación.

4. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA Y DE SU DURACIÓN[3]

La última reforma utiliza el tamaño de la empresa como una variable a tener en cuenta a la hora de aplicar lo que dicta la ley, de modo que, en primer lugar presentamos algunos resultados recientes sobre cómo ha respondido la contratación de carácter indefinido en los últimos años según el tamaño de la empresa y cuanto tiempo han durado estos contratos nuevos. De esta manera, se ponen de manifiesto algunas diferencias interesantes sobre la relación existente entre el tamaño del centro de trabajo y la antigüedad de las relaciones laborales.

Como ya se ha mencionado, una parte importante de los esfuerzos reguladores de las autoridades españolas ha consistido en tratar de fomentar la estabilidad laboral a partir del fomento de la contratación indefinida, con la esperanza de que de esta manera se desincentivase la contratación temporal. Sin embargo, no sólo no se ha reducido sino que además, hay claros indicios de que la contratación indefinida cada vez es menos estable (Cebrián, Moreno y Toharia, 2011b, Cebrián y Moreno 2012).

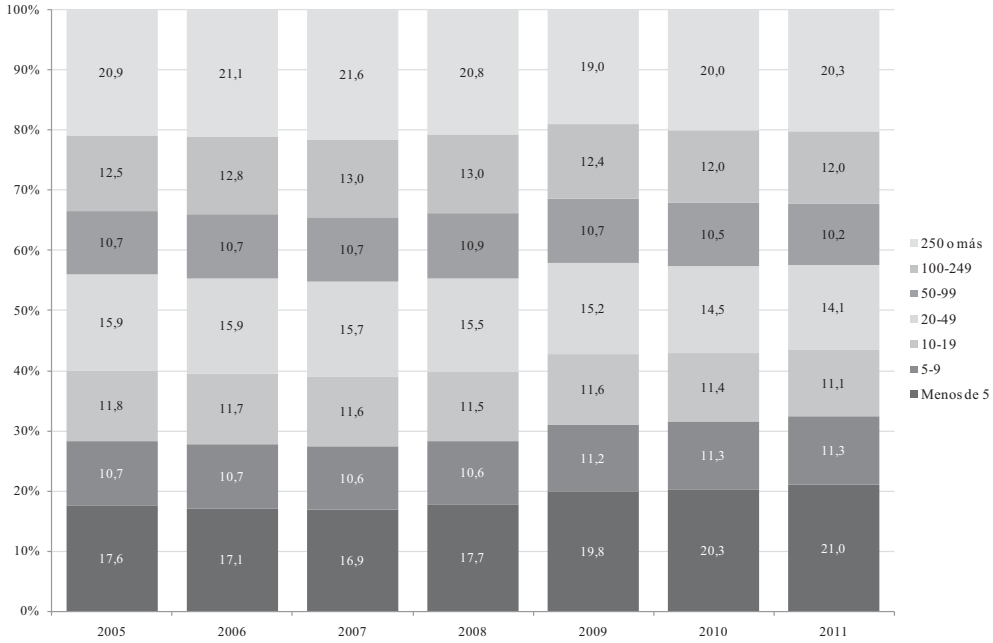
Si nos fijamos en el tipo de relaciones laborales que se han iniciado en los últimos siete años, según el volumen y el tipo de contratos que se registraron entre los años 2005 y 2011 (Gráfico 4), las empresas con menos de 50 trabajadores registraron más del 50 por ciento de los contratos en cada uno de los años analizados, y esta proporción aumentó en los tres últimos años cuando la crisis económica ya había hecho mella.

---

[3] Las autoras agradecen al Servicio Público de Empleo Estatal y a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social las posibilidades brindadas para la obtención de las fuentes de información que se utilizan en este apartado: por un lado, la base de contratos registrados y por otro, la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), desde 2005 a 2011.

GRÁFICO 4

Distribución porcentual del total de contratos iniciados cada año de acuerdo con el tamaño de la empresa en el momento del registro, 2005-2011

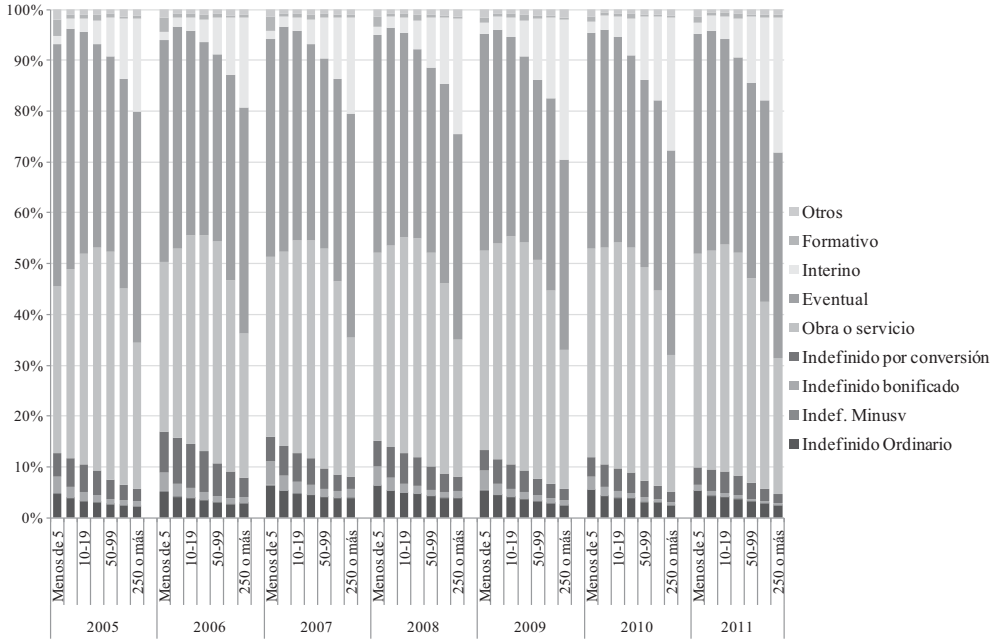


Fuente: Contratos registrados, SEPE.

Además, de acuerdo con la información del Gráfico 5, el peso de la contratación indefinida sobre el total de contratos registrados es mayor en las empresas de menor tamaño, cualquiera que sea el año de referencia, de modo que se observa una clara relación negativa entre la proporción de contratos indefinidos iniciados en el periodo y el tamaño de la empresa. No cabe duda de que el tipo de estructura empresarial que predomina en España, con más del 90 por ciento de empresas de tamaño inferior a los 50 trabajadores, justifica que estas empresas sean las que más contratos registran. Ahora bien, este argumento no sirve para explicar que también sean las que más contratos indefinidos, en términos porcentuales, tengan en sus plantillas. Sin embargo, como veremos más adelante, esta estructura aparentemente más estable no es del todo cierta cuando se analiza la duración de las relaciones laborales basadas en contratos indefinidos. De hecho, cuando se compara la distribución de los contratos durante los años de crisis, cada vez es menor el peso de la contratación indefinida, fenómeno que parece afectar más a las empresas pequeñas que a las grandes.

GRÁFICO 5

Distribución porcentual de los diferentes tipos de contratos iniciados cada año según el tamaño de la empresa en el momento del registro, 2005-2011



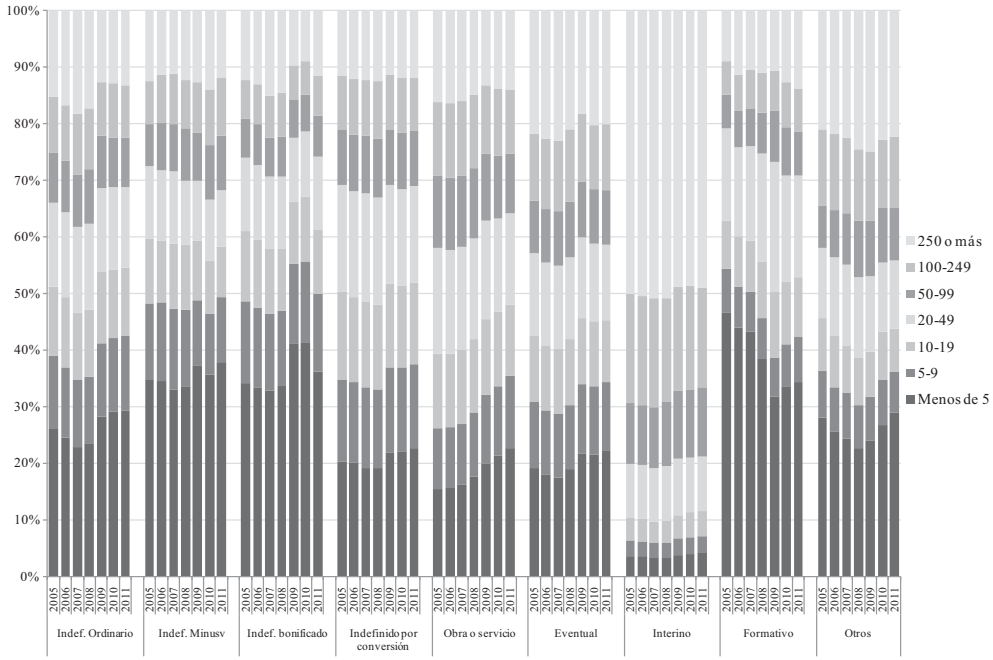
Fuente: Contratos registrados, SEPE.

Si se presenta la información de otra manera, de modo que se toma como base la totalidad de contratos indefinidos que hay de cada tipo y se analiza cómo se distribuyen según el tamaño de las empresas (Gráfico 6), se observa que las empresas con menos de 50 trabajadores por lo general participan entre el 60 y el 70 por ciento en la contratación indefinida, aunque con ciertos vaivenes que llevan a que aumente su importancia a lo largo de los tres últimos años de la crisis. Pero, sobre todo, cabe destacar que estas empresas son predominantes entre las que se han acogido a los contratos bonificados para fomentar la contratación indefinida, y en particular destacan con un 40 por ciento aquellas con menos de 5 trabajadores en sus plantillas, aunque en el último año caen.

Así mismo, también es importante tener en cuenta que su peso es ligeramente inferior en el caso de los contratos indefinidos procedentes de una conversión. Además, las empresas de menor tamaño tienen un peso muy pequeño entre las que utilizan contratos temporales de sustitución, es decir, contratos de interinidad;

GRÁFICO 6

Distribución porcentual de las empresas, clasificadas según su tamaño, en los diferentes tipos de contratos, 2005-2011



Fuente: Contratos registrados, SEPE.

sin embargo, aumenta mucho su participación en los contratos formativos y mantienen una tendencia creciente en su peso en los contratos por obra o servicio y eventuales, que les lleva a tener registrados más del 45 por ciento de este tipo de contratos.

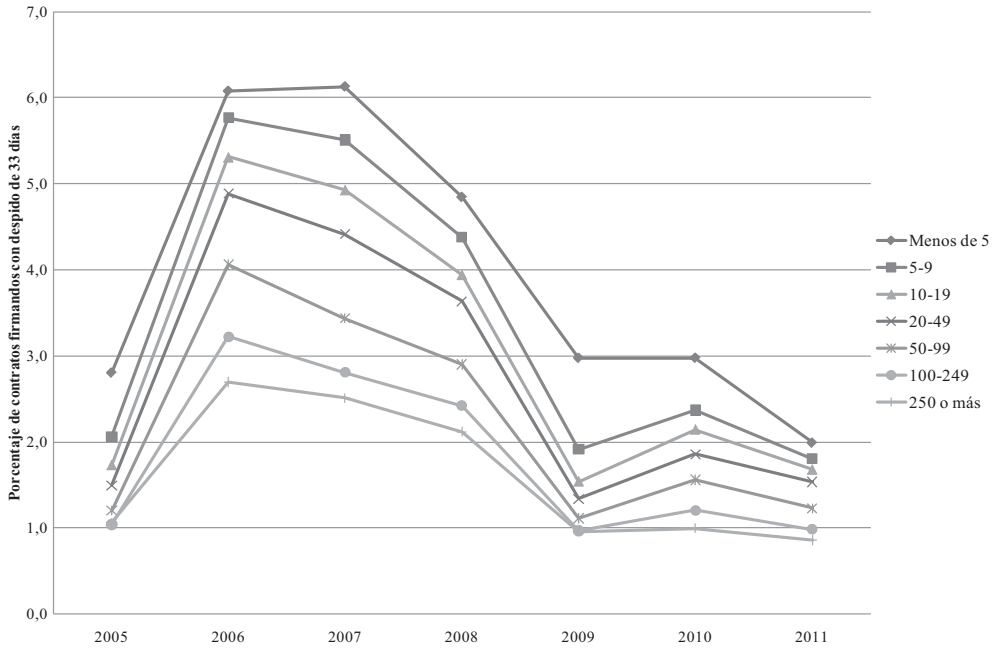
Un elemento adicional a tener en cuenta sobre el tipo de contratación indefinida que más utilizan las empresas españolas tiene que ver con el tipo de indemnización a la que se acogen cuando firman un contrato. Como es sabido, desde 1997 existe en España el contrato de fomento de la contratación indefinida, que contempla la posibilidad de que bajo determinadas condiciones la indemnización que habría de pagar la empresa en caso de despido improcedente ascienda a 33 días por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades. Este tipo de indemnización se ha hecho extensiva a todos los contratos celebrados tras la última reforma de la Ley 3/2012. Así pues, resulta interesante conocer de qué manera han respondido las empresas a la hora de utilizarlo.

A partir de la información contenida en el Gráfico 7, cabe destacar la escasa incidencia que ha tenido este tipo de contratos en la totalidad de contratos firmados por las empresas, ya que en ningún año el porcentaje supera el 7 por ciento. Ahora bien, una vez hecha esta precisión, se observa una clarísima relación entre el tamaño de la empresa y el porcentaje de contratos realizados con esta indemnización más baja que la ordinaria (45 días por año trabajado con un máximo de 42 mensualidades), de modo que cuanto menor sea la empresa, mayor es la proporción de contratos de fomento que registra.

A continuación pasamos a explotar la información que se encuentra disponible en la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) entre 2005 y 2011[4]. La información proporcionada por esta base de datos nos permite identificar el total de episo-

GRÁFICO 7

Proporción de contratos de fomento de la contratación indefinida registrados, según el tamaño de la empresa, 2005-2011



Fuente: Contratos registrados, SEPE.

[4] El análisis realizado se basa en los trabajos de las autoras publicados en 2011. Se trata de una actualización al incorporar el año 2011 al periodo de referencia.

dios laborales por cuenta ajena que se iniciaron y fueron registrados en la Seguridad Social a lo largo del periodo de análisis y seguirlos en el tiempo. Una vez seleccionados estos episodios, podemos saber que una persona ha tenido en promedio algo más de 7 contratos diferentes a lo largo de estos años, aunque, también por término medio, sólo uno habrá sido indefinido y el resto habrá sido de carácter temporal. Si a esto añadimos el hecho de que los contratos indefinidos no duran permanentemente, la situación de precariedad de la población trabajadora española empeora.

En el Cuadro 1 se recogen las duraciones medias en días de los contratos indefinidos, obtenidas a partir de la explotación de los días que se ha cotizado en la Seguridad Social, identificando el año en el que se inició la relación laboral. En el análisis se mantienen las diferencias entre los contratos indefinidos según se refieran a contratos iniciales o por una conversión de un contrato temporal, considerando además la posibilidad de que el contrato esté recibiendo algún tipo de bonificación[5]. Además, se ha diferenciado entre los contratos cuya afiliación a la Seguridad Social continúa hasta el final del periodo, es decir, siguen "vivos" el 31 de diciembre de 2011, de aquellos que han ido desapareciendo del registro de afiliación a lo largo del periodo.

Hay algunas cuestiones interesantes que destacar. En primer lugar, la proporción de contratos registrados a lo largo del periodo de análisis que consiguen llegar "vivos" hasta el final del periodo no supera el 37 por ciento. En segundo lugar, la duración de los contratos indefinidos parece tener que ver con el hecho de si son contratos iniciales o contratos por conversión, de modo que son éstos últimos los que tienen más días de cotización acumulados. No cabe duda de que estos contratos tienen una ventaja importante para la empresa, al provenir de contratos temporales que han permitido a la empresa poner a prueba a estos trabajadores[6].

No obstante, el análisis bruto de la duración de un episodio adolece de ciertos problemas, ya que no considera de forma correcta el momento de inicio de los episodios, ni el tiempo potencial de observación posterior. Tampoco tiene en cuenta

[5] Con los datos de la MCVL no es posible conocer cuál es el tipo de indemnización en caso de despido improcedente.

[6] Estos resultados se observan en todos los análisis realizados por Cebrián, Moreno y Toharia (2011a y 2011b) explotando la información de la MCVL y el registro de contratos, de modo que, a pesar de las limitaciones legales para el uso de los contratos indefinidos relacionados con una conversión de un contrato temporal, éstos siempre aparecen como los más estables. Además, si se tiene en cuenta que estos contratos van precedidos de un periodo de empleo temporal, la duración total del episodio de empleo, obtenida como la suma del tiempo cotizado como temporal y como indefinido, es todavía mayor.

CUADRO 1

Duración media (en días cotizados) de los episodios iniciados con un contrato indefinido a tiempo completo, entre 2005 y 2011, según el año de inicio y su situación con respecto a la Seguridad Social

Situación con respecto a la SS	Tipo de contrato indefinido	Duración media en días según el año de inicio del contrato							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Media total
Cursó baja a lo largo del periodo (37 por ciento del total)	Inicial no bonificado	617,4	534,7	472,9	391,2	307,9	216,0	99,1	433,3
	Inicial bonificado	668,9	523,5	422,9	377,7	318,9	245,3	119,4	459,9
	Conversión bonificada	651,4	619,1	575,9	494,3	340,6	271,9	134,7	623,1
	Conversión no bonificada	578,5	540,0	469,0	412,8	304,1	193,8	95,9	451,7
	Total	627,9	547,1	467,8	396,5	309,1	215,3	99,4	459,8
Continúa en alta al final del periodo (31 de diciembre de 2011) (63 por ciento del total)	Inicial no bonificado	2324,0	1952,0	1617,8	1271,5	910,4	533,9	190,7	986,0
	Inicial bonificado	2378,2	2011,7	1654,4	1298,0	915,8	610,2	203,6	1327,9
	Conversión bonificada	2023,7	1811,2	1402,8	1054,3	725,9	450,6	162,6	1611,5
	Conversión no bonificada	1814,6	1582,3	1300,0	977,8	637,0	324,6	117,2	859,2
	Total	2167,5	1824,0	1494,4	1170,6	820,6	469,4	177,9	1022,0
Duración media Total	Inicial no bonificado	978,8	851,0	767,2	681,8	555,4	381,6	169,3	641,5
	Inicial bonificado	949,3	777,1	659,1	607,6	537,2	413,5	187,2	676,6
	Conversión bonificada	976,6	932,3	909,6	795,6	593,3	406,3	159,8	920,4
	Conversión no bonificada	845,5	823,2	747,6	660,3	486,3	286,7	114,0	628,3
	Total	958,3	847,9	752,7	671,4	537,1	359,7	160,8	667,7

Fuente: MCVL, 2005-2011.

las posibles interferencias que otras variables pudieran estar ejerciendo para explicar la menor o mayor duración de los episodios. Por ello, a continuación se presentan los resultados obtenidos a partir de la estimación de un modelo econométrico que descompone todos y cada uno de los elementos que explican la duración de los contratos, teniendo en cuenta tanto el momento de inicio del episodio como la posible "censura" por la derecha de los episodios, es decir, el hecho de que una proporción elevada de los episodios de empleo son observados de forma incompleta por no haber llegado a su fin y desconocer cuándo tendrá lugar ni el motivo que lo explicará. La metodología que se utiliza procede de la especificación de un modelo de riesgos proporcionales de Cox[7] (CPHM). Con este modelo se estiman los coeficientes de la variable dependiente, que es el número de días que dura un episodio de contrato indefinido, y de las variables explicativas que incluyen las características del contrato indefinido, del individuo que ocupa ese contrato y del puesto de trabajo.

Una forma sencilla para interpretar los resultados es a partir de los perfiles de supervivencia o permanencia. Éstos reflejan el tiempo estimado que durará un contrato e indican la probabilidad neta (es decir, descontando el efecto de todas aquellas variables que pueden afectar a la duración de un contrato) de que el contrato analizado vaya sobreviviendo en el tiempo y consiga permanecer en el sistema hasta el final del periodo de observación. Del total de variables explicativas, se han seleccionado dos tipos de características, la tipología del contrato indefinido y el tamaño de empresa, pues nos sirven para poner de manifiesto algunas evidencias sobre los argumentos que hemos venido desarrollando acerca de la situación de inestabilidad de los contratos indefinidos registrados en los últimos años.

Los dos gráficos que se presentan a continuación, dibujan los perfiles de supervivencia correspondientes a las categorías que forman estas dos variables. En ambos gráficos los contornos de los perfiles tienen pendiente negativa y nacen en el valor 1 del eje de ordenadas, que es el valor máximo que toma el nivel de supervivencia cuando todos los contratos están "vivos". Según va avanzando el tiempo, medido en días, como se refleja en el eje de abscisas, el nivel de supervivencia va descendiendo, indicando que cada día que pasa van quedando menos contratos "vivos". El valor mínimo que puede tener el nivel de supervivencia es 0, lo que equivale a decir que todos los contratos han dejado de estar registrados, por lo que ya no están "vivos".

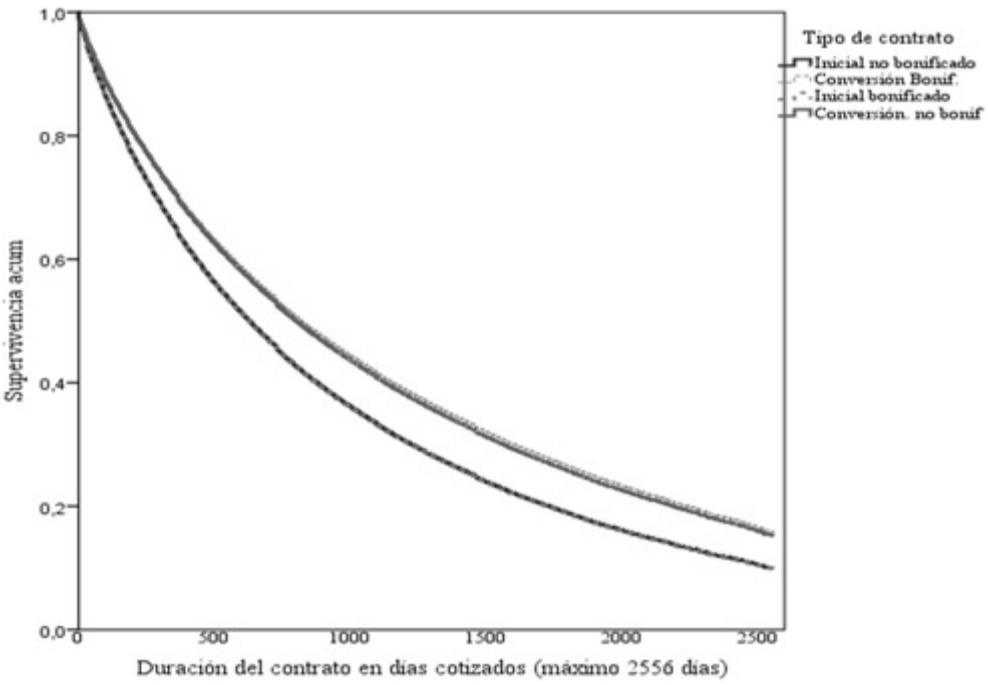
[7] Una explicación detallada sobre esta especificación puede encontrarse en el Cebrián, Moreno y Toharia (2011b).

En el Gráfico 8 se dibujan los perfiles de supervivencia según los diferentes tipos de contrato, es decir, si se trata de un contrato inicial o por conversión, con algún tipo de bonificación a las cuotas de la Seguridad Social. En primer lugar, hay que decir que sorprende el hecho de que a los dos años de vida de un contrato sólo perdure un 40 por ciento del total de los contratos que son iniciales y en torno al 50 por ciento de los que son una conversión, con independencia de que se reciba algún tipo de bonificación. Este resultado muestra que, aunque los contratos que son conversiones tienen una tendencia más estable con una probabilidad neta mayor de permanecer "vivos", en cualquier caso, más de la mitad de los contratos indefinidos no duran más allá de dos años y al final del periodo menos del 20 por ciento continúa estando registrado en la Seguridad Social.

Otra cuestión adicional es que, según estos resultados, la estabilidad de los contratos indefinidos viene condicionada por la experiencia previa en el puesto de trabajo. No hay duda de que las empresas necesitan conocer a sus trabajadores antes

GRÁFICO 8

Duración estimada de los diferentes tipos de contratos indefinidos, 2005-2011



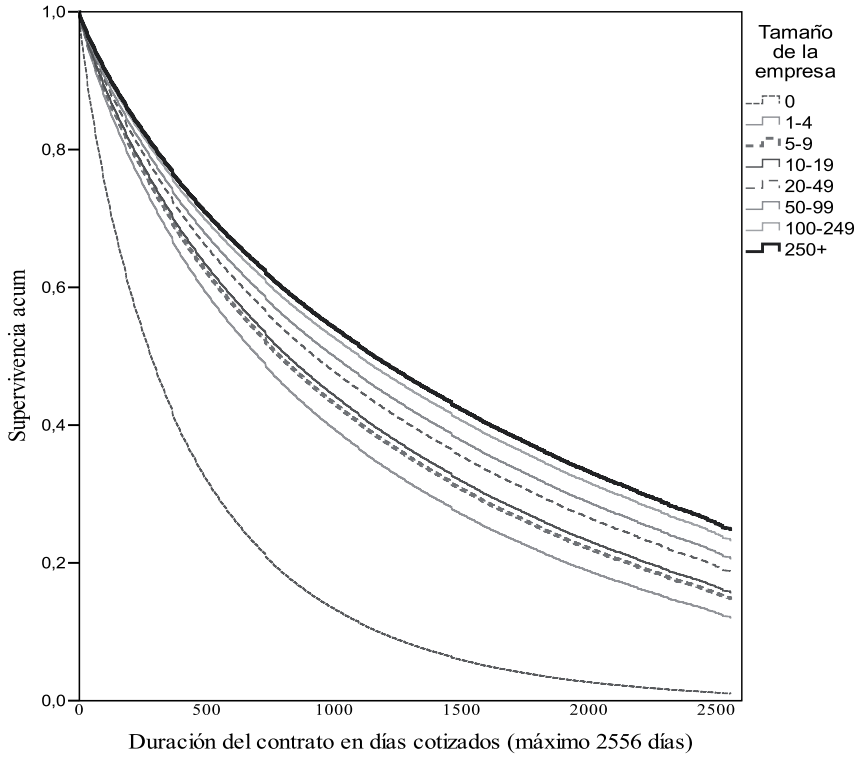
Fuente: MCVL, 2005-2011.

de iniciar una relación estable con ellos, y que todo aquello que facilite este conocimiento ayudará a mejorar las relaciones. Ahora bien, esto en ningún caso justifica que el tiempo que un trabajador esté en prueba en una empresa carezca de garantías para el propio trabajador, como es el caso que ha quedado establecido en el nuevo contrato de emprendedores de la Ley 3/2012.

El Gráfico 9 recoge los perfiles referidos a la duración del contrato cuando la variable explicativa es el tamaño de la empresa[8]. No hay duda de que el tiempo que dura la relación laboral de carácter indefinido tiene una clarísima relación positiva con

GRÁFICO 9

Duración estimada del contrato indefinido según el tamaño de la empresa, 2005-2011



Fuente: MCVL, 2005-2011.

[8] La información referida al tamaño de empresa que se encuentra en la MCVL está referida al número de trabajadores que había en la empresa en el momento de la extracción de la muestra, de modo que se trata de la última observación disponible y por lo tanto, el valor 0 indica que la empresa ya no tiene trabajadores. En el caso de los datos del registro de contratos, el tamaño de la empresa está referido al momento en el que se inscribe el contrato, por lo que no son exactamente equiparables.

dicho tamaño. Obsérvese cómo se distribuyen en el gráfico las diferentes líneas en relación con el tamaño de las empresas, quedando perfectamente ordenadas de mayor a menor tamaño. En el caso de las empresas que ya no tienen trabajadores, es natural encontrar que la línea caiga hasta el valor 0. Sin embargo, ya no está tan claro que el nivel de supervivencia sea siempre menor en las empresas más pequeñas.

5. CONCLUSIONES

La elevada dosis de temporalidad existente en la economía española, la reticencia de la tasa de temporalidad a descender y la dualidad del mercado de trabajo consecuencia de la existencia de dos grupos de trabajadores claramente diferenciados, son parte de los problemas que han tratado de resolver todas y cada una de las reformas laborales puestas en marcha desde los años noventa. Sin embargo, continuamos sin tener resultados claros y evidentes que avalen la conveniencia de las medidas adoptadas. Es más, al observar lo que ha venido ocurriendo en el mercado de trabajo a lo largo del periodo comprendido entre 2005 y 2011, nos planteamos la conveniencia de profundizar en los motivos que explican la inestabilidad laboral que acompaña también a los contratos indefinidos. Esta circunstancia indica que el concepto de temporalidad y/o inestabilidad no sólo tiene que ver con el tipo de relación contractual, sino con la duración efectiva de la relación contractual, con independencia del tipo de contrato que se tenga. De ahí el interés en poder analizar la temporalidad empírica como un elemento de análisis complementario de la temporalidad contractual.

La reforma laboral introducida por la Ley 3/2012 utiliza el tamaño de la empresa como una variable a tener en cuenta a la hora de aplicar el nuevo tipo de contrato indefinido, ya que sólo podrán acogerse a él aquellas empresas con menos de 50 trabajadores. Y además, permite un periodo de prueba de un año sin coste alguno de rescisión de contrato.

Por todo ello, a lo largo de este trabajo se ha tratado de aportar alguna evidencia adicional sobre la relación existente entre la estabilidad contractual y el tipo de contrato, añadiendo al análisis el tamaño de la empresa como un elemento determinante.

La elevada inestabilidad laboral del mercado de trabajo español obedece, al menos en parte, al hecho de que existe una estabilidad o, mejor dicho, una inestabilidad inherente a los puestos de trabajo, independientemente del tipo de contrato con el que se cubran. Las reformas legales encaminadas hacia la reducción de las

diferencias de costes entre los contratos indefinidos y los temporales no resultan del todo eficaces para mejorar la estabilidad de los trabajadores españoles.

Una parte importante de la contratación indefinida que se ha registrado en los últimos años y que, en gran medida, ha venido generada por los programas de fomento de la estabilidad a través de la reducción de los costes laborales, ha ido a parar a puestos de trabajo más inestables, lo que ha hecho que el aumento de la entrada en un puesto de trabajo con un contrato indefinido no se haya traducido en un aumento de igual magnitud del volumen de contratos indefinidos, haciendo que la tasa de temporalidad se haya mantenido en un nivel elevado.

Por otra parte, la estructura aparentemente más estable de las empresas más pequeñas, en las que los contratos indefinidos representan un porcentaje mayor que en el resto de las empresas, no es del todo cierta cuando se analiza la duración de las relaciones laborales basadas en contratos indefinidos. Es decir, cuando se estima la duración de los contratos indefinidos se observa que éstos duran menos en las empresas más pequeñas, por lo que en este tipo de empresas la rotación es mayor.

En suma, pues, el problema de inestabilidad del mercado de trabajo español no sólo viene determinado por las tasas de temporalidad contractual, sino que se ve agudizado por lo que se ha puesto de manifiesto respecto a la reducida duración efectiva de los contratos indefinidos.

En el futuro, la duración efectiva tendrá que ser analizada con mayor detalle, para poder determinar hasta qué punto el nuevo contrato de fomento del empleo indefinido para las empresas con menos de 50 trabajadores logra estabilizar a la población asalariada y promover el empleo estable.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEBRIÁN, I. y MORENO, G. (2001): “El trabajo atípico en España y en Europa” en *El empleo en España: situación y perspectivas* de L. Toharia y L. Fina coord. Págs. 187-219. Madrid: Colección Informes y Estudios: Empleo, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CEBRIÁN, I. y MORENO, G. (2012): “La estabilidad de los nuevos contratos indefinidos durante la crisis económica” *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 30-1, págs. 1-26.

CEBRIÁN, I.; MORENO, G. y TOHARIA, L. (2005): "Are spanish open-ended contracts permanent? Duration and trajectory analyses", *V Jornadas de Economía Laboral*, Alicante.

CEBRIÁN, I.; MORENO, G. y TOHARIA, L. (2011a): *Evaluación microeconómica de los programas de fomento del empleo indefinido a partir de los datos de los servicios públicos de empleo y de la Muestra Continua de Vidas Laborales*, Madrid: Colección Informes y Estudios: Empleo, del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

CEBRIÁN, I.; MORENO, G. y TOHARIA, L. (2011b): "La Estabilidad Laboral y los Programas de Fomento de la Contratación Indefinida", *Revista de Hacienda Pública*, nº 198: pp. (103-130)

DOERINGER, P.B. y PIORE, M.J. (1971): *Internal labor markets and manpower analysis,* traducido al español en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

GARRIDO L. (1997): "Apuntes generacionales para la reforma del mercado de trabajo" en *Unión Europea y Estado del bienestar* de Luis Moreno editor, págs. 301-332. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

MALO, M.A. y TOHARIA, L. (1999): *Costes de despido y creación de empleo,* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios.

TOHARIA, L. (dir.) (2005): *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

PIORE, M.J. y BERGER, S. (1980): *Dualism and discontinuity in industrial societies*, Cambridge, Cambridge University Press.

PIORE, M.J. (1986): "Perspectives on labour market flexibility", *Industrial Relations*, 2.

Nuria Moreno-Manzanaro
Reyes de Blas

La reforma de los subsidios por desempleo en un contexto de paro de larga duración. El problema de la empleabilidad

Composición cubista, 1917. María Blanchard

Las recientes reformas de la protección por desempleo en España han estrechado su ámbito subjetivo de aplicación, centrándose en la responsabilización del desempleado sobre sus posibilidades de activación, al amparo de un pretendido objetivo de refuerzo de la empleabilidad que no se acompaña de la necesaria implicación de los poderes públicos en el ámbito de las políticas activas de empleo.

Además, la reforma profundiza en la complejidad de la vertiente asistencial del desempleo. La persistencia y magnitud del desempleo agrava las consecuencias de la falta de claridad en los dispositivos de la protección del nivel asistencial, cuyos destinatarios son principal y de manera creciente los parados de larga duración, sin que se hagan realidad los pretendidos objetivos de refuerzo de la empleabilidad.

En un contexto de crisis prolongada, aplicar el enfoque de la activación centrado en la búsqueda de empleo precisamente a los desempleados que llevan más tiempo alejados del mundo laboral, no resulta efectivo si no se acompaña de una estrategia integral de activación e integración social, con la acción coordinada de servicios de empleo y servicios sociales.

INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS DE EMPLEO. SUS FUNCIONES EN UN CONTEXTO DE PARO ELEVADO Y PERSISTENTE

LOS datos del mercado de trabajo en España atestiguan la persistente gravedad de la crisis, con consecuencias ya difíciles de solventar en un plazo razonable de tiempo una vez pase lo peor de esta "tormenta perfecta" (con componentes financieras, productivas y desde luego políticas e institucionales) que lleva azotando a la sociedad española cuatro largos años y para la que todavía no se ve, a tenor de las perspectivas que trazan diversos organismos, nacionales e internacionales, un plazo claro de remisión.

Las cifran muestran, en efecto, un panorama desolador: 5.778,1 miles de desempleados en el tercer trimestre de la EPA de 2012, lo que supone 800.000 mil personas en desempleo más que un año antes, y casi cuatro millones más que en el tercer trimestre de 2007. La tasa de paro española, por encima ya del 25 por 100, supera todos los registros estadísiticos anteriores, y no parece haber tocado techo. De estos desempleados, más de la mitad llevaba un año o más buscando empleo; 1.746,2 miles de personas llevaban dos años o más en esa búsqueda. En 2007, el paro de larga duración no llegaba a 400.000 personas, y el de muy larga duración (esto es, dos años o más) se cifraba en 200.000, sobre un volumen total de paro del orden de 1.700 miles de personas.

En este contexto de profundo deterioro, la prioridad es sin duda la creación de empleo. Y, evidentemente, para crear empleo se requieren determinadas condiciones económicas, entre ellas un *mix* de política económica coherente y potente, capaz de garantizar un entorno favorable a la actividad productiva y, desde luego, de impulsar ésta.

Ahora bien, esto es una condición necesaria, pero no suficiente. Para optimizar la creación de empleo y asegurar el correcto funcionamiento del mercado laboral en términos de eficiencia, se requiere también el concurso de políticas de empleo estructuradas y bien orientadas, capaces de cumplir las funciones que, clásicamente,

tienen asignadas: favorecer un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, mediante una regulación adecuada del mismo y mediante mecanismos adecuados de intermediación entre oferta y demanda; garantizar el nivel de rentas de los desempleados, mediante prestaciones suficientes en cuantías, plazos y alcance poblacional; y mejorar la empleabilidad, tanto de los desempleados como del conjunto de la población activa, mediante las denominadas políticas activas de empleo (PAE) o políticas activas de mercado de trabajo.

Las políticas de empleo deben asumir, pues, un enorme reto, que es el de atender a un gran volumen de población desempleada y tratar de dar respuesta a las necesidades y problemas del mercado laboral en semejante coyuntura. Dicho de otra forma, tanto las PAE como el sistema de protección por desempleo adquieren especial relevancia en un contexto de crisis. Las primeras deben anticipar y preparar la salida de ésta; el segundo, evidentemente, es básico, en tanto en cuanto es el principal mecanismo de soporte de rentas frente un proceso de destrucción sostenida de empleo. Y en cuanto a las relaciones entre ambos subsistemas, lo más importante en una situación de extraordinaria persistencia del desempleo es asegurar la potencia y la integración, en un planteamiento coherente y realista, de la vertiente asistencial de la protección por desempleo y la atención a los desempleados por parte de los servicios públicos de empleo.

Pese a ello, las últimas actuaciones en política de empleo han consistido en, por una parte, reducir en casi 2.000 millones de euros el presupuesto destinado a PAE y, por otra parte, reducir la potencia del sistema de protección por desempleo. A discutir estos extremos, y las consecuencias que puedan tener, se orienta el contenido de este artículo.

LAS PAE: CRÓNICA DE UN DESMANTELAMIENTO

Sobre un panorama cada vez más restrictivo en la evolución del sistema de prestaciones por desempleo, cabía al menos esperar que las PAE jugasen cierto papel de contrapeso, capaces de justificar, con una buena estrategia de “activación”, las restricciones operadas en el alcance de la acción protectora.

Pero ha ocurrido justo lo contrario. La política de “ajuste” permanente, de recortes sistemáticos e indiscriminados sobre todo tipo de gasto público, ha venido a actuar en detrimento del desarrollo y despliegue efectivo del nuevo marco para las PAE implantado a partir del ASE, a través del RD-Ley 3/2011 y de algunas otras normas

e instrumentos relacionados, entre ellos, destacadamente, la Estrategia Española de Empleo[1] y la denominada Estrategia 55 y más[2].

Se trataba de una ambiciosa reforma, basada en un amplio consenso acerca de la necesidad de rediseñar las políticas de empleo. Un consenso generado a partir del prolongado debate y análisis, no sólo científico sino también de las organizaciones sociales que, como se recordará, introdujeron en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE) de 2006 el compromiso expreso de analizar y actualizar las PAE[3].

La reforma de 2011: ambición sin fondos

La reforma de 2011 trataba, en esencia, de transformar completamente el modelo anterior[4], basado en programas más o menos estándar, poco flexibles en su adaptación a distintas realidades territoriales y a diferentes necesidades del momento económico, y en el que tenían poca cabida los instrumentos que, en todo el panorama comparado, venían demostrando mayor eficiencia en la mejora de la empleabilidad y en la efectiva inserción laboral de los parados: la mejora en los métodos y sistemas de intermediación (con unos servicios públicos de empleo volcados no sólo en procurar un buen *matching* de ofertas y demandas y en la captación de ofertas de las empresas, sino también en la anticipación de las necesidades de mano de obra de éstas) por un lado, y la intensificación de la "atención" personalizada, por otro lado (esto es, el diagnóstico de las necesidades de cada demandante de empleo, la propuesta y ejecución, en un itinerario pautado, de actuaciones orientadas a proveer esas necesidades y a mejorar sus posibilidades de inserción, y el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de ese itinerario).

---

[1] RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

[2] Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más).

[3] Posteriormente quedó plasmado este compromiso en el mandato de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del Crecimiento y del Empleo, que instaba a abordar en un breve plazo la reforma de las políticas activas de empleo. La reforma, sin embargo, se fue postergando en el tiempo ante el deterioro del mercado de trabajo y la necesidad de adoptar medidas urgentes de respuesta a la misma.

[4] El rasgo principal del sistema era, en una perspectiva comparada, el peso de las subvenciones a la contratación. Pero ya se había reorientado en la reforma del mercado de trabajo de 2010. También allí (esto es, en la Ley 46/2010) se había introducido la figura de las agencias privadas de colocación con fines de lucro, autorizando y regulando su actividad en el sistema de intermediación laboral español.

Para afrontar este reto, el punto más interesante desde el punto de vista instrumental era la creación de un auténtico "catálogo de derechos" de los sujetos en relación con los servicios públicos de empleo, que se iría desplegando en varios años, por colectivos prioritarios, hasta alcanzar a toda la población demandante de empleo y a todas las empresas usuarias, incluyendo los autónomos y demás trabajadores por cuenta propia. El desarrollo de esta reforma, en el marco del sistema competencial, requería la elaboración de una planificación general de medio plazo, un marco capaz de integrar los planes y actuaciones específicas de cada servicio de empleo autonómico, y también de asegurar la coherencia con los objetivos y compromisos europeos en esta materia. Para ello se elaboró la Estrategia Española de Empleo, como marco de referencia compartido para el diseño y gestión de las PAE.

Pero, evidentemente, también se requería una fuerte apuesta presupuestaria. Y eso no llegó a plasmarse, como evidencia el que el marco financiero previsto en la Estrategia simplemente recogiera, a partir del presupuesto de 2011 (cuyo total, cifrado en torno a 7.400 millones de euros, había supuesto un importante retroceso respecto del año anterior), una senda descendente, apenas fiada en reorientar la progresiva liberación de recursos como consecuencia de la reducción del gasto a aplicar en subvenciones a la contratación y, desde luego, basada en el supuesto de recuperación del empleo ya en 2013, con la consiguiente reducción de las necesidades de gasto en PAE[5].

El desmantelamiento de 2012

Posteriormente, en marzo de 2012, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año redujo el importe destinado a las PAE hasta algo menos de 5.800 millones de euros, nada menos que un 21,3 por 100 menos respecto a 2011. El grueso de la reducción se ha concentrado, además, en las transferencias a las comunidades autónomas para la gestión de estas políticas (con un descenso del 54,5 por 100) y el gasto previsto para el total de las acciones de formación de ocupados (con una disminución del 33 por 100). El argumento esgrimido para justificar este fuerte recorte es doble: por un lado, la apertura excepcional de la intermediación

[5] Véase el punto 8.4, Cuadros resumen de la dotación financiera indicativa prevista en el período 2012-2014, en el Anexo del citado RD 1542/2011. El importe total de 2012, en torno a 8.300 millones de euros, puede interpretarse como el mero retorno a la situación anterior a 2011, cuando se había recortado el gasto en PAE previendo el descenso del gasto en subvenciones a la contratación.

para las ETT y por otro lado, en el cambio del modelo de formación profesional en la reforma de 2012.

Pues bien: con independencia de la valoración que se haga sobre estos dos extremos, no parece que el primero de ellos sea capaz de sustentar, ni siquiera marginalmente, una reducción de la mitad en los fondos que debían destinarse a mejorar las posibilidades de inserción laboral, de empleabilidad; no tanto ahora, que apenas hay ofertas de empleo de las empresas, como en el momento en que el crecimiento económico comience a generarlas de manera sostenida. En un contexto dominado por la persistencia a medio plazo de la destrucción de empleo, y con cerca de dos millones de personas que llevan ya dos años o más de búsqueda de empleo, no se trata de que las ETT intermedien ahora, sino de preparar a los desempleados para acceder en el futuro a los nuevos puestos de trabajo. Pues se ha hecho lo contrario. En definitiva, se ha desmantelado el sistema de PAE.

Y todo ello, además, partiendo de una situación comparada donde ya era evidente la escasez de los recursos que venían destinándose en España a las políticas activas[6]. En efecto, aunque en relación a la UE, el gasto en el conjunto de las políticas de empleo en España es, en términos del PIB, uno de los más elevados, ello obedece sólo al importe de una factura de prestaciones por desempleo lógicamente más elevada que en el resto de los países de la Unión. Con los últimos datos disponibles de Eurostat para 2009, este gasto supuso el 3,8 por 100 del PIB, al igual que Bélgica, y frente al 2,2 por 100 de media en la UE. Por su parte, para 2010 y 2011, los Presupuestos Generales del Estado situaban esta participación en el 3,6 y 3,5 por 100, respectivamente, que viene a indicar que el gasto en políticas de empleo sobre el PIB durante la crisis se está situando en torno al 3,5 por 100.

Si se atiende a las PAE, el esfuerzo presupuestario español queda ya por debajo de los mejores países de la Unión, pero también supera la media europea (0,65 por 100 del PIB en 2009, frente a un 0,55 por 100 en el total UE-27). Pero sólo, de nuevo, por el efecto que produce el enorme volumen de población a atender. De hecho, el cálculo del gasto en términos de puntos de PIB por punto de tasa de paro muestra una posición francamente retrasada (0,044 puntos en 2009, frente a 0,087 en la UE-27), muy lejos de los países que más cantidad de recursos gastan, y con mejores resultados, en las políticas activas: Holanda (0,317 puntos en ese mismo año) y Dinamarca (0,248 puntos); y lejos también de los países cen-

[6] Véase al respecto: CES, *España 2011. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Nación*, cap. II, apartado 1.3.2.

Gasto público en politicas de empleo en la Unión Europea, 2009

Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas (categorías 2 a 7)	Políticas pasivas (categorías 8 y 9)	Gasto total	Gasto total en políticas activas (pp PIB/pp tasa paro)	Gasto total PAE, incl servicios de mercado de trabajo (pp PIB/ pp tasa paro)	Gasto total (pp PIB/pp tasa paro)
Alemania	0,37	0,63	1,52	2,52	0,080	0,128	0,323
Austria	0,19	0,67	1,50	2,35	0,139	0,178	0,489
Bélgica	0,22	1,19	2,38	3,79	0,151	0,178	0,480
Bulgaria	0,04	0,22	0,38	0,65	0,033	0,039	0,096
Chipre	0,04	0,07	0,59	0,70	0,013	0,019	0,131
Dinamarca	0,31	1,17	1,73	3,22	0,196	0,248	0,536
Eslovaquia	0,08	0,15	0,67	0,90	0,013	0,019	0,075
Eslovenia	0,10	0,23	0,63	0,96	0,039	0,056	0,163
España	0,13	0,65	2,96	3,75	0,036	0,044	0,208
Estonia	0,09	0,15	1,26	1,50	0,011	0,017	0,108
Finlandia	0,13	0,75	1,89	2,77	0,091	0,107	0,338
Francia	0,26	0,72	1,42	2,40	0,076	0,103	0,252
Grecia	0,01	0,21	0,69	0,91	0,022	0,023	0,096
Holanda	0,39	0,79	1,70	2,87	0,212	0,317	0,775
Hungría	0,09	0,36	0,53	0,98	0,036	0,045	0,098
Irlanda	0,20	0,65	2,62	3,47	0,055	0,072	0,292
Italia	0,03	0,34	1,39	1,75	0,043	0,047	0,224
Letonia	0,04	0,27	1,03	1,34	0,016	0,018	0,079
Lituania	0,10	0,20	0,61	0,91	0,015	0,022	0,067
Luxemburgo	0,05	0,37	0,87	1,29	0,073	0,083	0,253
Malta	0,10	0,03	0,37	0,51	0,004	0,019	0,073
Polonia	0,10	1,16	0,34	1,59	0,141	0,153	0,194
Portugal	0,12	0,63	1,31	2,06	0,059	0,071	0,194
R. Checa	0,13	0,09	0,44	0,66	0,014	0,033	0,099
Reino Unido	0,29	0,04	0,33	0,66	0,006	0,044	0,087
Rumania	0,03	0,04	0,38	0,46	0,006	0,011	0,066
Suecia	0,41	0,67	0,72	1,80	0,081	0,130	0,217
UE-27	0,23	0,55	1,39	2,17	0,061	0,087	0,242

Nota: Se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo, dado que aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, también enmarcan otros servicios no directamente relacionados.
Fuente: Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data 2009*, 2012.

trales de la UE, entre ellos Alemania, que dedicaba 0,128 puntos, y Francia que destinaba 0,103 puntos.

LA VERTIENTE ASISTENCIAL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Sistema de protección por desempleo: baja intensidad en perspectiva comparada

Por lo que se refiere a la protección por desempleo, en los cambios adoptados recientemente subyace la idea de que el cobro del subsidio es un factor que condiciona negativamente el acceso al empleo al desincentivar la búsqueda de empleo, una idea que desde hace años ha dado lugar a abundante literatura y a la que se acomoda el descenso en el nivel de sustitución[7] abordado en la prestación contributiva por desempleo.

Pero en perspectiva comparada, la generosidad del sistema español de protección por desempleo en su nivel asistencial dista mucho de tener un nivel suficientemente desincentivador de la búsqueda de empleo. De hecho, la OCDE señala cómo el nivel de la atención asistencial de la protección por desempleo en España está entre los más bajos de los países miembros de la OCDE y típicamente muy por debajo del umbral de pobreza[8]. Y añade que precisamente en una prolongación de la crisis de empleo como la actual, que acarrea un importante aumento del paro de larga duración, el nivel asistencial desempeña un papel fundamental para garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia a los parados y sus familias.

Las teorías que relacionan las características de los subsidios con los incentivos a la búsqueda de empleo pierden interés en estos momentos, en la medida en que la desfavorable situación del mercado de trabajo actúa en sí misma como un revulsivo de las actitudes más “pasivas” hacia la búsqueda de empleo: la reducción de las posibilidades de encontrarlo incita a comenzar a buscarlo antes y de forma más intensa. Enfocar la activación predominantemente hacia programas de búsqueda de empleo tiene sentido en las fases altas del ciclo económico, mientras que durante la recesión resultará más eficaz apostar por programas de recualificación o adaptación formativa, y por el fomento del autoempleo y la creación de empresas.

---

[7] El porcentaje de la base reguladora a considerar para el cálculo de la cuantía de la prestación pasa del 60 al 50 por 100 a partir del 6º mes.

[8] OCDE, Employment Outlook 2011 - Dónde se sitúa ESPAÑA?

Cuantía de las prestaciones por desempleo segun duracion del periodo de paro
(Tasas netas de sustitución en diferentes momentos de un período de paro, porcentaje, 2009)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Media quinquenal
Bélgica	71,2	64,6	64,6	64,6	64,6	65,9
Dinamarca	72,6	73,4	73,4	73,4	9,7	60,5
Austria	61,8	58,7	58,7	58,7	58,7	59,3
Irlanda	58,6	58,8	58,8	58,8	58,8	58,8
Portugal	79,3	78,9	55,7	38,9	4,7	51,5
Nueva Zelanda	50,8	50,8	50,8	50,8	50,8	50,8
Australia	49,1	49,1	49,1	49,1	49,1	49,1
Alemania	64,9	49,4	43,3	37,1	37,1	46,4
Francia	67,3	67,3	30,0	30,0	30,0	44,9
Finlandia	60,1	57,8	32,5	32,5	32,5	43,0
Islandia	66,9	64,4	64,4	8,9	8,9	42,7
Suecia	60,9	59,7	56,5	19,4	7,7	40,9
Noruega	72,9	73,9	18,1	17,5	17,5	40,0
España	**67,7**	**63,7**	**23,5**	**23,5**	**12,6**	**38,2**
Reino Unido	33,0	32,6	32,6	32,6	32,6	32,7
Países Bajos	72,6	61,0	5,3	5,3	5,3	29,9
Canadá	61,9	15,5	15,5	15,5	15,5	24,8
Luxem burgo	85,1	9,3	9,3	9,3	9,3	24,5
Suiza	80,7	40,4	0,0	0,0	0,0	24,2
Eslovenia	56,7	12,2	12,2	12,2	12,2	21,1
Hungría	45,9	12,9	12,9	12,9	12,9	19,5
Grecia	53,2	10,1	4,4	4,4	4,4	15,3
Estonia	49,3	13,0	4,6	4,6	4,6	15,2
Polonia	44,1	7,5	7,5	7,5	7,5	14,8
República Eslovaca	37,9	9,0	9,0	9,0	9,0	14,8
República Checa	29,7	8,8	8,8	8,8	8,8	13,0
Estados Unidos	44,9	16,5	0,0	0,0	0,0	12,3
Japón	45,5	3,0	3,0	3,0	3,0	11,5
Italia	46,7	1,6	1,6	1,6	1,6	10,6
Turquía	45,3	0,0	0,0	0,0	0,0	9,1
Corea	30,4	0,6	0,6	0,6	0,6	6,6
Mediana	**58,6**	**40,4**	**15,5**	**12,9**	**9,3**	**29,9**

Fuente: OCDE, “Modelos de impuestos y prestaciones de la (www.oecd.ora/els/social/workincentives)”, en OCDE, Perspectivas de empleo 2011.

Vertiente asistencial de la protección por desempleo: un puzzle que no encaja

Y sin embargo, la idea de activación identificada como la búsqueda activa de empleo por las personas desempleadas pretende ser el *leit motiv* de la reforma de la protección por desempleo abordada recientemente, a través del Real Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Se apela en su preámbulo a la necesidad de "recuperar la racionalidad del sistema y hacerlo más compatible con la vida activa", introduciendo a continuación una serie de modificaciones que restringen considerablemente el ámbito subjetivo de aplicación de los subsidios asistenciales por desempleo, en tanto que no se vislumbra de qué manera se refuerza la empleabilidad de los beneficiarios, a salvo de reiteradas menciones a su obligación de búsqueda activa de empleo y el requisito de no rechazar oferta adecuada de empleo. En este caso se trata de exigencias que ya estaban contempladas[9] como parte de la naturaleza de "derecho/deber" que ya desde hace años se ha ido incorporando a las prestaciones por desempleo, lo que lleva implícita la suscripción de un compromiso de actividad y la aceptación de ofertas de empleo/yo formación adecuadas. Las novedades se centran, en cambio, en los siguientes aspectos:

En primer lugar, y con carácter general para todos los subsidios de carácter asistencial, se endurecen los requisitos relativos a la situación económica de los solicitantes, aumentando del 50% al 75% el porcentaje del interés legal del dinero aplicable a la imputación de rentas al patrimonio.

En segundo lugar, se adoptan una serie de cambios que afectan especialmente a los principales dispositivos del nivel asistencial de la protección por desempleo propiamente dicha, incidiendo con especial dureza en los desempleados de larga duración de mayor edad y en los jóvenes sin responsabilidades familiares:

Se elimina el subsidio especial para mayores de 45 años que agotan su prestación contributiva, manteniéndose de modo transitorio la situación de los actuales perceptores mientras subsista el derecho.

El subsidio de mayores de 52 años pasa a ser "el subsidio de mayores de 55 años", retrasando en tres años la posibilidad de acceso a este tipo de ayuda y au-

[9] Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayor de Medidas Urgentes de Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad y Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

mentando paralelamente, en la actual situación de escasez de puestos de trabajo, el riesgo de lagunas en la protección de beneficiarios que vayan agotando los otros subsidios. Además, se modifica uno de los rasgos hasta ahora distintivos de esta prestación que, a diferencia de los otros tipos de subsidios, se caracterizaba por el carácter ilimitado de su duración hasta que el beneficiario alcanzara la edad ordinaria de jubilación, requisito que se sustituye por el de alcanzar la edad que le permita acceder a la pensión de jubilación en cualquiera de sus modalidades. Ello incluye la posibilidad de optar a la jubilación anticipada, si el desempleado reúne los correspondientes requisitos, lo que resulta bastante contradictorio con el objetivo de activación de los trabajadores de mayor edad y de retraso de la edad de jubilación.

A esta posibilidad de acortar la duración del subsidio en el último tramo, accediendo anticipadamente a la jubilación, se añade la merma en los derechos de pensión que supone la reducción operada sobre la base de la cotización que se tomará en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación y porcentaje aplicable a aquélla, que pasa del 125 por 100 del tope mínimo de cotización vigente en cada momento al 100 por 100 de este último. Se vuelve así a la situación anterior a la entrada en vigor de la Ley 40/2007, de Medidas en materia de Seguridad Social, de 4 de diciembre, eliminando una mejora de la situación de los perceptores del subsidio de mayores de 52 años que era resultado directo del diálogo social en materia de protección social[10].

Se endurecen los requisitos de acceso a la renta activa de inserción, consistiendo la principal novedad en exigir que el solicitante haya extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial, a excepción de los supuestos de emigrantes retornados y víctimas de violencia de género. Con ello, esta modalidad de subsidio se convierte, en la práctica, en la tercera estación de la protección por desempleo para los mayores de 45 años (y menores de 55, puesto que se sobreentiende que, alcanzada esta edad y reunidos los requisitos, solicitarán el subsidio específico vinculado a esa edad) que, sin haber conseguido la reinserción laboral, permanezcan en el paro. Una estación con una permanencia máxima de 11 meses, a la que se puede acceder tres veces no consecutivas en la vida laboral del desempleado. Además, al vincular más estrechamente el acceso a este programa a la carrera de cotización del solicitante, quedan

[10] Véase el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno, la Unión General de Trabajadores, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, que, a su vez, trae causa de la Declaración para el Diálogo Social firmada por los mismos interlocutores el 8 de julio de 2004.

excluidas todas las personas que no han generado derecho a una prestación contributiva ni asistencial (por ejemplo, por no haber accedido a un primer empleo) y que, con anterioridad, sí podían optar a ser participantes al bastar el requisito de inscripción ininterrumpida como desempleado durante 12 meses.

Ello viene a sumarse a la reforma de las condiciones de acceso al Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Prepara), aprobada con simultaneidad a su prórroga a través del Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto. Aunque este programa no se categoriza ni se presupuesta como parte del nivel asistencial de la protección por desempleo, sino dentro de las políticas activas de empleo, es evidente que la ayuda económica vinculada al mismo reúne muchas similitudes con los subsidios asistenciales. De hecho, en el caso de las personas sin recursos económicos suficientes, el Prepara (anteriormente Prodi) se configura como la cuarta, última y breve estación de las ayudas a los desempleados antes del decalaje en el circuito de los Servicios sociales y de las Rentas Mínimas de Integración de las CCAA.

El nuevo programa se orienta en mayor medida hacia los adultos con responsabilidades familiares, al tener que concurrir en todo caso estas últimas para ser beneficiario. Además, incorpora una discutible ampliación del concepto de unidad familiar (hasta ahora limitada al cónyuge/pareja y los hijos) a la hora de contabilizar las rentas, que penaliza a los adultos que convivan con sus padres, incorporando la renta de estos últimos en el cómputo (no así, curiosamente dentro de este discutible razonamiento, la de los hermanos que convivan en el hogar, lo que guardaría mayor correspondencia con los límites de la obligación de alimentos del Código Civil). El resultado es una evidente exclusión de los adultos sin cargas familiares, a los que se penaliza especialmente cuando no han logrado emanciparse y conviven con sus padres.

La lógica de los derechos individuales en protección social, que había sido años atrás reclamada en el ámbito de las políticas de género, se aleja de los jóvenes adultos sin empleo, cuando una finalidad implícita de los sistemas más desarrollados de protección social consistiría precisamente en garantizar un nivel mínimo de subsistencia individual y procurar la autonomía personal de los adultos sea cual sea su edad. Pero sobre todo, quedar al margen de la ayuda supone quedar al margen de las oportunidades de recualificación que van ligadas al Programa, lo que lleva a preguntarse si la ausencia de responsabilidades familiares o la renta de los progenitores constituyen razones suficientes para excluir de la participación en programas de recualificación a estas personas.

LA "ACTIVACIÓN" DEL SUBSIDIO

El refuerzo de la empleabilidad: ¿dónde, cómo, quién lo hará?

En el contexto de paro persistente y prolongado actual, y en la perspectiva de su ulterior agravamiento, la pieza clave en la imbricación de las políticas activas y pasivas es la vertiente asistencial de la protección por desempleo. Pero la historia de esta vertiente asistencial en España, desde su surgimiento a partir de la Ley Básica de Empleo 51/80, ha sido la de la suma de una serie de avances reactivos a las crisis del empleo, en muchas ocasiones adoptadas para equilibrar en términos sociales el balance de las sucesivas reformas laborales[11]. Junto a las numerosas y parciales modificaciones en los requisitos y el ámbito subjetivo de aplicación de los subsidios asistenciales, se han ido añadiendo nuevos instrumentos sin que hasta la fecha se haya llevado a cabo una revisión del conjunto bajo el criterio de la consecución de sus objetivos subyacentes: refuerzo de las oportunidades de empleo de los parados de larga duración y adecuación de la protección en términos de alcance y suficiencia de las prestaciones. En el Anexo I se esquematizan los principales requisitos para acceder a los distintos tipos de subsidios, tras los cambios operados en la última reforma.

Lo que no se aprecia claramente es el sentido de esta compleja categorización de las ayudas asistenciales y los programas (cuyos requisitos y cuantías son, por otro lado, muy similares), de cara a las acciones de refuerzo de la empleabilidad de que son objeto sus beneficiarios. ¿Es más intenso o personalizado el "asesoramiento individualizado para la búsqueda de empleo y acciones de formación e inserción laboral" que complementa el programa de la renta activa de inserción, que el que acompaña a los participantes en el programa Prepara? ¿Debe ir siempre indisociablemente unido el derecho a percibir la renta de sustitución al derecho a ser destinatario de acciones de reinserción? ¿No cabría considerarse prioritaria precisamente la intervención sociolaboral con personas que han agotado o no tienen derecho a las distintas ayudas o subsidios? Son interrogantes pendientes de respuesta y de una evaluación pormenorizada del funcionamiento y la eficacia del sistema en su conjunto, que está por realizar.

---

[11] Con algunos hitos importantes, como la creación del subsidio agrario de desempleo en 1983; la ampliación en 1989 de la cobertura por desempleo a los colectivos de parados de larga duración, con especial referencia a los mayores de 45 años con cargas familiares; el endurecimiento de los requisitos de acceso incluido en la reforma laboral de 1993; la creación en el año 2000 de la renta activa de inserción consolidada con carácter permanente a partir del RD 1369/2006 o la implantación a partir de 2009 de la ayuda económica vinculada a la participación en el programa "PRODI", posteriormente modificado y rebautizado como "PREPARA".

Las modificaciones adoptadas se han centrado en la responsabilización prácticamente exclusiva del desempleado sobre sus posibilidades de activación a través de un refuerzo de sus obligaciones y de la reducción de sus opciones a la prestación económica. A estos cambios subyace la idea de que el cobro del subsidio es un factor que condiciona muy negativamente el acceso al empleo, al desincentivar la búsqueda de empleo. Sin embargo, aplicar este enfoque precisamente a los desempleados que llevan más tiempo alejados del mundo laboral no resultará efectivo, como demuestra la experiencia comparada[12]. Se trata de una interpretación muy limitada del principio de activación auspiciado por las instituciones comunitarias al calor del objetivo de *"flexicurity"*: este enfoque se basa en el principio de obligaciones mutuas (*the right-and-duty principle,* o *the mutual obligation principle*) en el sobreentendido de la vigencia de unas condiciones de mercado estándar, en que las relaciones entre oferta y demanda de trabajo fluyen con normalidad.

El papel de los servicios sociales

Frente a esa orientación poco realista, en la actualidad se requiere una intensificación y diferenciación de las iniciativas de las políticas activas dirigidas hacia los beneficiarios de la vertiente asistencial de la protección por desempleo. Estas iniciativas deberían partir de una coordinación con los servicios sociales, en la actualidad apenas existente. Estudios recientes muestran que mientras los servicios de empleo ignoran la complejidad de los procesos de exclusión social ligados a la permanencia prolongada en el desempleo, los programas de inclusión social desarrollados por los servicios sociales han ido ampliando las formas de inserción activa, a través de programas de empleo protegido, empresas de inserción o actividades de formación y orientación al empleo[13].

A partir de la consideración de distintas evaluaciones, las mismas fuentes apuntan a que la eficacia de las acciones es inversamente proporcional al tiempo que los destinatarios lleven vinculados a mecanismos asistenciales, o a la intensidad de los procesos de exclusión social. Subrayan, asimismo, cómo el refuerzo de los condicionamientos laborales no parece ser la opción más adecuada en todos los casos: el incumplimiento es elevado en supuestos de intenso deterioro personal y social o de acumulación de factores de exclusión (salud, discapacidad, monoparentalidad,

[12] Knut Roed, "Active unemployment insurance", en *IZA policy papers* nº 41, mayo 2012.

[13] CES, Estudios 229, G. Rodríguez Cabrero (Dtor.), *Servicios sociales y cohesión social*. Primera edición, mayo de 2011.

etc), mientras que la estabilidad de los ingresos mínimos resulta ser un mecanismo de elevado potencial integrador que, de suprimirse, aumenta la desprotección de las personas más vulnerables.

De ahí que, desde algunos sectores, expertos en el trabajo de campo con las personas alejadas del mercado laboral aboguen incluso por la necesidad de independizar la garantía de ingresos y la incorporación sociolaboral. De hecho, la lógica de la activación como contrapartida de la prestación económica había sido ya superada en las políticas de inclusión social llevadas a cabo por los servicios sociales con personas alejadas del mercado laboral, mientras los sucesivos planes de inclusión social elevaron la importancia de la inserción en sí misma al margen de los ingresos mínimos, con una concepción multidimensional más allá del ámbito laboral, que incluye acciones en materia de formación, vivienda y salud. Habrá que ver el enfoque que adopta el próximo Plan de inclusión social, cuya aprobación debería ser inminente, respecto al objetivo de evitar y combatir el riesgo de exclusión social de los desempleados de larga duración.

ALGUNAS CONCLUSIONES

En definitiva, la vertiente asistencial de la protección por desempleo da lugar a un resultado final similar al efecto de los ojos del Guadiana: aparecen y desaparecen destinatarios potenciales en función del alcance de las sucesivas reformas y, lo que es peor, en conjunto no se consigue reforzar la empleabilidad de sus beneficiarios, ni evitar el riesgo de pobreza y exclusión social entre buena parte de ellos.

Es necesario reordenar el bosque de los subsidios asistenciales y superar la actual asintonía entre las políticas de empleo y las de inclusión social, reconociendo la necesidad de un acompañamiento social de carácter más integral de los parados cuanto mayor es el alejamiento del circuito del empleo. Una posibilidad ligada a este planteamiento consistiría en establecer un subsidio asistencial único para personas en edad de trabajar, una suerte de renta básica universal, con la actual cuantía como suelo, de duración indeterminada en tanto subsistan las circunstancias de necesidad, y modulable en atención a un diagnóstico personalizado llevado a cabo por los servicios sociales en colaboración con los de empleo, teniendo en cuenta las circunstancias personales de cada perceptor (rentas, edad, salud, cargas familiares, relación con la vivienda, nivel formativo y capacidad laboral etc).

Igualmente, es necesario apostar por la activación de los propios Servicios Públicos de Empleo y las entidades mediadoras, reimpulsando su proceso de modernización y superando la actual congestión del servicio y la carencia de personal especializado en orientación que, paralelamente a la firma por el parado de larga duración del compromiso de actividad, establezcan una verdadera relación de servicio, comprometiéndose a presentarle un menú de acciones de inserción (ya sea intermediación o formación) acorde con el itinerario personalizado que se ha realizado al desempleado, en conexión con oportunidades reales de empleo, con objetivos cuantificables y plazos de ejecución.

Este planteamiento puede parecer costoso en términos económicos y de gestión, aunque la alternativa verdaderamente cara para un país desarrollado a medio y largo plazo es asumir que un volumen cada vez más importante de la ya de por sí menguante población en edad de trabajar, se enquista definitivamente en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social, mientras las políticas de empleo (servicios de empleo autonómicos) y las de inclusión social (servicios sociales autonómicos) discurren de forma descoordinada, pese a recaer la gestión de ambas competencias en el mismo nivel de la Administración.

Anexo 1

ACCESO AL SUBSIDIO POR DESEMPLEO EN LAS DIFERENTES SITUACIONES

Elementos comunes

Requisitos generales

- Estar en desempleo, e inscrito o inscrita como demandante de empleo durante el periodo de un mes desde el agotamiento de la prestación (en caso de agotamiento de la prestación) o de 15 días desde la situación de desempleo legal (en caso de no reunir la cotización suficiente para optar a la prestación contributiva). No haber rechazado una oferta de colocación adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional.
- Suscribir el compromiso de actividad
- Carecer de rentas de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.
- Haber agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo o no haber cotizado lo bastante (360 días).

Cuantía
80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 426 euros/mes en 2012.
Para las personas trabajadoras fijas discontinuas mayores de 55 años se ingresará la cotización por la contingencia de jubilación durante todo el periodo de percepción del subsidio (la base de cotización por jubilación será 100% del tope mínimo vigente en cada momento).
.
Contenido
La persona beneficiaria de un subsidio por desempleo tiene derecho a acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión, inserción profesional y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable.
La edad debe tenerse en la fecha de agotamiento de la prestación contributiva por desempleo. En el caso de personas trabajadoras fijas discontinuas la duración será equivalente al número de meses cotizados en el año anterior a la solicitud.
Si la persona trabajadora tuviera derecho al "subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 55 años" percibiría éste.

1. AGOTAMIENTO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA

1.A. Con responsabilidades familiares

Requisitos: **Los comunes, más tener responsabilidades familiares.**

Duración: Seis meses prorrogables por otros dos períodos de igual duración, hasta un máximo de 18 meses, con las siguientes excepciones:

- Menores de 45 años que hayan agotado una prestación contributiva de al menos 6 meses, tendrán además derecho a otra prórroga de 6 meses, hasta totalizar 24 meses.
- Mayores de 45 años:
  -que hayan agotado una prestación contributiva de al menos 4 meses: derecho a otra prórroga de 6 meses, hasta totalizar 24 meses.
  -que hayan agotado una prestación contributiva de al menos 6 meses: derecho a dos prórrogas de 6 meses cada una, hasta totalizar 30 meses.

1.B. SIN responsabilidades familiares (sólo personas con 45 o más años)

Requisitos**: Los comunes, más tener cumplidos 45 años en la fecha de agotamiento de la prestación y carecer de responsabilidades familiares.**

Duración: Seis meses.

2. PERIODO MÍNIMO NO COTIZADO

Requisitos
Los comunes, más tener cotizados, en un régimen de la Seguridad Social que contemple la contingencia de desempleo, al menos 3 meses si tiene responsabilidades familiares, o 6 meses si no las tiene, y no tener cubierto el período mínimo de cotización de 360 días para tener derecho a una prestación contributiva.

Duración: Entre 3 y 21 meses, según meses cotizados y responsabilidades familiares.
Con responsabilidades familiares:

- 3, 4 o 5 meses, si se han cotizado 3, 4 o 5 meses, respectivamente.
- 21 meses, si se han cotizado 6 o más meses (en este supuesto, el derecho se reconocerá por seis meses, prorrogables por iguales períodos hasta su duración final).

Sin responsabilidades familiares: 6 meses si se han cotizado 6 o más meses.
La duración del subsidio, en el caso de personas trabajadoras fijas discontinuas, será equivalente al número de meses cotizados por desempleo en el año anterior a la solicitud.

3. OTROS SUBSIDIOS Y AYUDAS

3.A. Programa Renta Activa de Inserción

Requisitos Los comunes más:

1. Tener cumplida la edad de 45 años y ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente en la Oficina de Empleo durante doce o más meses y que busque activamente empleo y no haya rechazado oferta de empleo adecuada ni se haya negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de empleo. A estos efectos se considerará interrumpida la demanda de empleo por haber trabajado un período acumulado de noventa o más días en los trescientos sesenta y cinco días anteriores a la fecha de solicitud de incorporación al programa si sale al extranjero, por cualquier motivo o duración, exigiéndose en los casos de interrupción un período de 12 meses ininterrumpido desde la nueva inscripción para el acceso al programa.
2. Haber extinguido la prestación y/o el subsidio por desempleo, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tenga derecho a la protección por dicha contingencia (salvo que sea trabajador inmigrante o tenga acreditada condición de víctima de violencia doméstica)
3. No haber sido beneficiario del programa de renta activa de inserción en los trescientos sesenta y cinco días naturales anteriores a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa. No haber sido beneficiario de tres programas de renta activa de inserción sin perjuicio de que cualquiera de los tres derechos no se hubieran disfrutado por el período de duración máxima.
4. No tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria, ni a las ayudas sociales que se pudieran reconocer a las víctimas de violencia de género que no puedan participar en programas de empleo.
5. Otros posibles beneficiarios y excepciones a los requisitos:
   - Trabajadores con una discapacidad reconocida en grado igual o superior al 33 por 100 o tenga reconocida una incapacidad que suponga una disminución de su capacidad laboral del porcentaje anteriormente indicado y cumpla todos los requisitos anteriores. Exceptuados del requisito de edad y del de no haber sido beneficiario del programa de renta activa de inserción en los trescientos sesenta y cinco días naturales anteriores.
   - Exceptuados del requisito de edad y de la inscripción ininterrumpida durante 12 meses o más como demandante de empleo:
     i. Trabajadores emigrantes retornados del extranjero en los 12 meses anteriores a la solicitud, que hubieran trabajado como mínimo seis meses en el extranjero desde su última salida de España.
     ii. Víctimas de violencia de género o doméstica. Exceptuadas también del requisito de no haber sido beneficiario del programa de renta activa de inserción en los trescientos sesenta y cinco días naturales anteriores.

Desarrollo del Programa
El programa comprende las siguientes acciones:

- Tutoría individualizada.
- Itinerario de inserción laboral.
- Entrevista profesional por el tutor para definir su perfil profesional.
- Elaboración de un plan personal de inserción laboral. Determinación de un calendario y actividades a desarrollar.
- Gestión de ofertas de colocación.
- Incorporación a planes de empleo y/o formación.
- Incorporación a acciones de voluntariado.

Duración, cuantía y cotización a la Seguridad Social
La duración máxima de la percepción de la renta será de once meses, con un máximo de tres veces en la vida laboral.

Ayudas económicas

- Ayudas para cambio de residencia de víctimas de violencia de género o doméstica. que se hayan visto obligadas a cambio de su residencia en los doce meses anteriores a la solicitud de admisión al programa, o durante su permanencia en éste: pago único una ayuda suplementaria de tres meses de renta activa de inserción, sin que ello minore la duración de dicha renta.
- Ayudas para incentivar el trabajo.
  Los trabajadores admitidos al programa que realicen un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo

completo percibirán una ayuda equivalente al 25 por 100 de la cuantía de la renta durante un máximo de ciento ochenta días a partir del primer día de trabajo tras la solicitud de admisión al programa, con independencia del número de contratos de trabajo o actividades por cuenta propia realizadas; la percepción de la ayuda no minorará la duración de la renta activa de inserción, no aplicándose a los contratos subvencionados por el Servicio Público de Empleo Estatal. Tras una baja voluntaria en la relación laboral por cuenta ajena a jornada completa no procede la reanudación de la Renta Activa de Inserción. Sin embargo, dicho cese voluntario en el trabajo no constituye una causa de baja definitiva en el programa, sino que tras el mismo simplemente no se reanudará la Renta Activa de Inserción y se procederá, en caso de que se estuviera pagando, a interrumpir el abono de la ayuda para incentivar el trabajo.Cuando, no habiendo percibido el trabajador la totalidad de la ayuda para incentivar el trabajo, con posterioridad a dicha baja voluntaria se coloca por cuenta propia o inicia una nueva relación laboral por cuenta ajena a jornada completa, se reiniciará el abono de dicha ayuda hasta su duración máxima o hasta el cese en el trabajo.

3.B. Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo

El programa consiste en acciones de políticas activas de empleo que permitan la recualificación de las personas que agotan su prestación por desempleo para incorporarse a nuevos puestos de trabajo, especialmente en sectores emergentes y con potencial de crecimiento y va acompañado de una ayuda económica.
Programa de naturaleza temporal, inicialmente concebido para estar 6 meses en vigor (de febrero a agosto de 2011), si bien ha sido objeto de prórrogas sucesivas hasta la actual, que se extiende desde el 16 de agosto de 2012 al 15 de febrero de 2013 (Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo).

Requisitos

Pueden ser beneficiarias las personas desempleadas por extinción de su relación laboral, inscritas en las Oficinas de Empleo que, desde el 16 de agosto de 2012 hasta el 15 de febrero de 2013 (ambos inclusive), hayan agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo o los hayn agotado, incluidas sus prórrogas.
Igualmente, en el momento de la solicitud, deben cumplir alguna de las siguientes condiciones:

- Llevar inscritas como demandantes de empleo, al menos doce de los últimos dieciocho meses.
- Tener responsabilidades familiares, tal como este concepto viene definido en el artículo 215.2 de la Ley General de la Seguridad Social.
- No podrán acogerse quienes hubieran percibido la ayuda extraordinaria del Programa Temporal de Protección por Desempleo (PRODI); quienes ya hayan sido beneficiarios de este programa, quienes hubieran agotado o puedan acceder a la Renta Activa de Inserción y los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que hayan agotado la renta agraria o el subsidio por desempleo.

Como peculiaridad a los requisitos comunes de límite de rentas, en la última prórroga del programa se incorpora a los padres en la consideración de la unidad familiar de convivencia, además del cónyuge y/o hijos menores de 26 años o mayores de esa edad con una discapacidad igual o superior al 33 por ciento o menores acogidos, de modo que se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar (incluida la persona solicitante) dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Contenido

Derecho a realizar un itinerario individualizado y personalizado de inserción que contemple el diagnóstico sobre su empleabilidad, así como las acciones de políticas activas de empleo y de búsqueda de empleo que propongan los Servicios Públicos de Empleo.
La cuantía de la ayuda económica de acompañamiento (del 75 por 100 del IPREM mensual, como el resto de subsidios), será del 85 por ciento del IPREM mensual cuando la persona beneficiaria tenga a cargo en el momento de la solicitud al menos tres miembros de la unidad familiar.

3.C. Subsidio mayores de 55 años (antes 52)

Requisitos Los comunes más:

1. Estar en desempleo y tener cumplidos 55 o más años en la fecha de agotamiento de la prestación por desempleo o del subsidio por desempleo, o tener cumplida esa edad en el momento de reunir los requisitos para acceder a alguno de los siguientes subsidios: por agotamiento de la prestación contributiva, emigrante retornado, revisión por mejoría de un invalidez, , liberado de prisión o cotizaciones insuficientes para la prestación contributiva, o cumplirla durante la percepción de éstos.
2. Haber cotizado por desempleo un mínimo de 6 años a lo largo de su vida laboral.
3. Cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión de jubilación en el Sistema de la Seguridad Social.
4. Estar incluido en alguno de los supuestos siguientes:
    - Estuviese percibiendo o tuviese derecho a percibir subsidio; hubiese agotado subsidio.

- Hubiera agotado una prestación por desempleo y no percibido subsidio correspondiente o lo hubiese extinguido, por carecer, inicialmente o con carácter sobrevenido, del requisito de rentas y/o, del de responsabilidades familiares.
- Ser emigrante retornado (haber trabajado como mínimo 12 meses en el extranjero desde última salida de España) sin derecho a prestación contributiva por desempleo.
- Ser liberado o liberada de prisión sin derecho a prestación contributiva por desempleo cuando la privación de libertad hubiera sido por tiempo superior a 6 meses.
- Haber sido declarado plenamente capaz o inválido parcial como consecuencia de expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez absoluta o total para la profesión habitual.
- Estar en situación legal de desempleo, no tener derecho a prestación contributiva por desempleo por no haber cubierto el período mínimo de cotización (12 meses), siempre que hayan cotizado, al menos, 3 meses.

Este subsidio no será de aplicación a las personas trabajadoras fijas discontinuas mientras mantengan dicha condición.

Duración
La duración del subsidio será hasta cumplir la primera edad para acceder a una pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades.

José Ignacio Pérez Infante

Reformas laborales, negociación colectiva y salarios

Hombre con guitarra, 1918. María Blanchard

El artículo trata, en primer lugar, de los objetivos de las reformas laborales aprobadas en España —especialmente de la última, de 2012— dirigidas a flexibilizar y desregularizar el mercado de trabajo. En segundo lugar, se analizan los cambios concretos en la negociación colectiva y su incidencia, tanto en la naturaleza como en los efectos, sobre la evolución y estructura de los convenios colectivos. Y en tercer lugar, se analizan las consecuencias de las reformas laborales y, en particular, las relacionadas con la negociación colectiva sobre la evolución de los salarios, haciendo hincapié en la repercusión que la tesis de la "devaluación interna" tiene en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

I. REFORMAS LABORALES Y FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO

EN muchas ocasiones la defensa de las reformas laborales va unida a una determinada perspectiva ideológica sobre las causas del paro, mantenida prioritariamente por economistas neoclásicos o neoliberales, pero también por alguno de los postkeynesianos. En concreto, que una parte relevante del nivel y la tasa de paro se explicaría por el deficiente funcionamiento del mercado de trabajo o por la existencia de rigideces o deficiencias estructurales de ese mercado, que podrían provocar tanto la resistencia a la baja de los salarios, pese a la existencia de un nivel y de una tasa de paro elevados, como la dificultad para que se redujera el paro, incluso en situaciones económicas favorables.

Esta perspectiva ideológica de las causas del paro conduce a la utilización de conceptos como la tasa de paro "natural" o de "equilibrio". En efecto, según los economistas convencionales la tasa real de paro de una economía se desglosaría en dos componentes, la tasa de paro cíclico y la llamada tasa de paro "natural" o de "equilibrio". La tasa de paro cíclico se justifica por la diferencia entre el PIB potencial, aquél que se obtendría con el pleno empleo de los recursos productivos, entre ellos la fuerza de trabajo, y el PIB efectivo o real, de modo que la tasa de paro cíclico aumentará cuanto más se aleje ese PIB efectivo del potencial, brecha que será tanto mayor cuanto más intensa sea la situación de desaceleración o de retroceso de la actividad económica. Y la tasa de paro "natural" o de "equilibrio", expresiones cargadas de contenido ideológico, será aquella que se producirá aunque el PIB efectivo y el potencial coincidan, es decir, aunque la situación económica fuera muy favorable y el paro cíclico fuera prácticamente nulo.

Esa tasa "natural" o de "equilibrio" del paro, también denominada, por algunos economistas, **NAIRU**, tasa de paro no aceleradora de la inflación, podría sintetizarse con la expresión:

$$u^* = f\underset{(+)}{(w/p}, \underset{(+)}{z})$$

Donde **u*** sería la tasa de paro natural, **w/p** el salario real, y **z** una variable residual y exógena al modelo explicativo, que incluiría a factores tales como el marco regulador de la protección del empleo, tanto respecto a la contratación como al despido; la capacidad de la negociación colectiva para determinar los salarios y las condiciones de trabajo al margen de las fuerzas del mercado; el grado de generosidad del sistema de prestaciones por desempleo; las deficiencias del sistema de gestión de la colocación y de la formación profesional; y la falta de competencia de los mercados de productos. El signo + significa que la tasa de paro "natural", u*, se relaciona, según este tipo de explicación de forma directa con el salario real y con esos factores residuales y de carácter "perturbador", englobados en **z**.

Por lo tanto, independientemente de la situación económica, la tasa de paro podría situarse en unos niveles elevados por la existencia de rigideces salariales o por el mantenimiento de problemas estructurales de distinto tipo, entre los que destacan los relacionados con el mercado de trabajo, aunque también pueden influir aspectos relacionados con ciertos mercados de productos, como es el reducido grado de competencia. Además, puede ocurrir que la tasa de paro "natural" o de "equilibrio" aumente cuando crezca el paro cíclico, por un fenómeno conocido como de **"histéresis"**, motivado, entre otras razones, por el aumento del paro de larga duración, que hace que un cierto colectivo de desempleados deje de ser elegible por parte de los empresarios por el elevado tiempo que llevan en esa situación, dejando de ser relevantes para el mercado de trabajo y, por lo tanto, para la presión a la baja de los salarios.

En el caso español, en el tercer trimestre de 2007, antes de la incidencia de la actual crisis en el mercado de trabajo y a pesar del elevado crecimiento económico durante más de una década, la tasa de paro no se redujo del 8%, por lo que puede ser razonable pensar que la tasa de paro llamada de "equilibrio", según la teoría económica convencional, se encontraría en ese trimestre cercana a ese nivel. Posteriormente, la tasa de paro aumentó continuamente durante la actual fase de crisis económica hasta alcanzar el 25% en el tercer trimestre de 2012, lo que implica un importantísimo incremento del paro cíclico, aunque la tasa de paro "natural" también haya podido aumentar en algunos puntos porcentuales, debido a que el porcentaje del paro de larga duración (los desempleados que llevan buscando empleo, al menos, un año) ya supera el 50% (el 52,5% en el tercer trimestre de 2012).

Precisamente, para la reducción de esa tasa de paro "natural" o de "equilibrio" determinados grupos sociales, políticos y de economistas, así como ciertos organismos nacionales o internacionales, como el Banco de España, el Banco Central

Europeo, la Comisión Europea, la OCDE o el Fondo Monetario Internacional, defienden la aprobación de reformas laborales dirigidas a reducir las rigideces laborales o a eliminar regulaciones y a aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo.

Así, los objetivos de las propuestas realizadas desde la perspectiva ideológica citada pueden resumirse en los siguientes:

- Aumentar la **flexibilidad interna de las empresas**, permitiendo una mayor adaptación de las condiciones de trabajo, como la jornada laboral, a los cambios en la situación económica de las empresas, lo que suele conllevar una mayor movilidad funcional y geográfica de los trabajadores en la empresa.

- Potenciar la **flexibilidad externa de las empresas,** tanto a través de los mecanismos de entrada en el empleo (contratación) como de los mecanismos de salida del empleo (despido), lo que redundaría en una mayor facilidad para adecuar el tamaño de la plantilla de las empresas a los cambios en la situación económica de éstas.

- Reforzar la **flexibilidad salarial**, permitiendo una mayor variabilidad de los salarios, sobre todo de los salarios reales, en función de los cambios que se produzcan en la situación del conjunto de la economía o de las empresas, de modo que en las situaciones de crisis o de recesión económica esos salarios se reduzcan, lo que implicaría, según la mayoría de los colectivos de economistas y organismos antes citados, la reforma de la negociación colectiva, potenciando su descentralización a través de la generalización de los convenios de empresa.

- Disminución de la "generosidad" del **sistema de prestaciones por desempleo**, limitando las condiciones de acceso y mantenimiento a/de esas prestaciones y reduciendo la duración y cuantía de las mismas, con la finalidad de incentivar la búsqueda activa de empleo por parte de los parados y de reducir tanto el paro como su duración.

- Favorecer los **ajustes cualitativos entre la oferta y la demanda de trabajo,** a través de una mejora del funcionamiento de los servicios públicos de empleo y de la formación profesional, de un incremento de la movilidad geográfica de los trabajadores o de un replanteamiento de las políticas activas de empleo.

La mayoría de las numerosas reformas laborales desarrolladas desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores de 1980, que adoptó la legislación laboral

a la Constitución de 1978, han tenido como finalidad cumplir algún o algunos de los citados objetivos, especialmente la más reciente de 2012[1], la más radical y completa de todas. En esta última reforma laboral se han incluido medidas relacionadas con la flexibilidad interna de las empresas, dirigidas a facilitar la movilidad funcional y geográfica de los trabajos y a modificar las condiciones de trabajo, que pueden ser decisión unilateral del empresario cuando no estén reguladas en un convenio colectivo estatutario. También se han incluido medidas relacionadas con la flexibilidad externa, al facilitar y abaratar el despido por vías muy variadas y diversas. Para conseguir una mayor flexibilidad salarial, se ha descentralizado en medida importante la negociación colectiva y se han facilitado considerablemente los descuelgues salariales, ampliando las causas que lo permiten. También la reforma de 2012, con el objetivo no demasiado justificado de favorecer el ajuste entre oferta y demanda de trabajo, autoriza la existencia de agencias privadas de empleo lucrativas. Por último, en relación con las prestaciones por desempleo, aunque fuera del marco de la reforma laboral, en un Real Decreto-ley posterior —el 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad— ha aprobado medidas dirigidas a reducir la cuantía de las prestaciones y a limitar los colectivos de beneficiarios[2].

Ahora bien, el conjunto de estas reformas, sobre todo las más recientes, no parece que haya tenido una notable incidencia en la creación de empleo y en la reducción del paro, y eso por dos razones: la primera, porque son cambios de carácter estructural, con un período de maduración muy largo para que se constaten los posibles efectos, y la segunda, porque por la propia naturaleza de estas modificaciones, las reformas difícilmente afectarán al aumento del empleo, que depende básicamente de la actividad económica, y, por lo tanto, del crecimiento del PIB y de su composición, y ninguno de los factores que influyen en esas variables, salvo los salariales, están afectados por las reformas laborales. Pero en cuanto a los salarios, hay que tener en cuenta que la teoría que defiende la necesidad de la flexibilidad salarial para generar empleo y reducir el paro se basa prioritariamente en la dimensión del salario como coste laboral, dejando al margen o en un papel muy secundario la otra dimensión del salario como ingreso de los trabajadores y, por lo tanto, como fuente

[1] Un resumen de las reformas laborales aprobadas en España hasta 2009 puede verse en Pérez Infante, J.I. (1999) y (2009). Las reformas posteriores se resumen en Pérez Infante, J.I. (2010), (2012 a) y (2012 b). También se incluyen resúmenes de las últimas reformas en Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (2010), (2011) y (2012 a).

[2] Al bajar el porcentaje de aplicación a la base reguladora para calcular la cuantía de la prestación del 60% al 50% a partir del séptimo mes de la percepción de la prestación contributiva, al aumentar la edad de 52 a 55 años para recibir indefinidamente, hasta la jubilación, el subsidio por desempleo y al excluir del derecho a la renta activa de inserción a varios colectivos hasta ahora potencialmente beneficiarios.

generadora de una parte importante de la demanda efectiva del conjunto de la economía, el consumo privado.

Es más, en una situación de crisis y de recesión económica como la actual, difícilmente las reformas laborales, como las de los últimos años, pueden favorecer la creación de empleo, ya que las mayores facilidades y menores costes de despido probablemente prevalecerán sobre otras medidas, como la mayor flexibilidad interna, o, sobre todo, las que puedan favorecer la contratación, y todo ello, sin tener en cuenta los efectos de los ajustes, los recortes y la reducción de los salarios reales de una mayoría de los trabajadores en el empleo y el paro.

Incluso a medio plazo es muy difícil que las reformas laborales aumenten la capacidad generadora de empleo, que en nuestro país es claramente procíclica —muy positiva en las expansiones y muy negativa en las recesiones— ya que la evolución de la productividad por ocupado es la contraria, muy anticíclica —mayor incremento en las recesiones que en las expansiones— debido a la fuerte segmentación del mercado de trabajo y a la incidencia de la contratación temporal en la evolución de la productividad por ocupado. Y este carácter anticíclico no se está alterando con las últimas reformas laborales, ya que el incremento de la productividad por ocupado en el primer semestre de 2012, el 3,3%, es el más elevado de toda la última década. Pero es que, además, el contenido de la última reforma laboral apenas afecta a la contratación temporal, pudiéndose incluso precarizar más el empleo por el nuevo contrato indefinido de las empresas de menos de 50 trabajadores (el llamado contrato para emprendedores) con período de prueba de un año, por lo que es muy difícil que, como consecuencia de la aplicación de la última reforma laboral, se altere sustancialmente el carácter anticíclico de la variación de la productividad.

II. LAS REFORMAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SUS POTENCIALES EFECTOS SOBRE SU NATURALEZA Y ESTRUCTURA

La negociación colectiva, que es un derecho protegido por la propia Constitución Española en el artículo 37.1, es la forma habitual en España de regulación de las relaciones laborales y específicamente de la determinación del salario y de la jornada laboral. De hecho, la tasa de cobertura de la negociación colectiva (porcentaje de trabajadores potencialmente afectados que realmente lo son) es muy elevada, entre el 80% y el 90% según las distintas estimaciones realizadas. En concreto, la Encuesta de Coste Laboral Anual, elaborada por el INE, correspondiente a 2011, estima

que el 89,5% de los trabajadores asalariados incluidos en el ámbito de la encuesta[3] tenían reguladas sus relaciones laborales por convenio colectivo.

La ley que regula los aspectos fundamentales de la negociación colectiva es el Estatuto de los Trabajadores aprobado en 1980. En esta regulación, los principios básicos de la negociación colectiva eran cuatro: la eficacia general automática de los convenios, la fuerza normativa o vinculante de los convenios que obligan a todos los contratos individuales del ámbito correspondiente, la ultraactividad o prórroga automática e indefinida del convenio cuando finalice su período de vigencia y la no concurrencia de convenios distintos en un mismo ámbito, salvo que lo permitiera el convenio de ámbito superior. De estos cuatro principios dos se mantienen —los dos primeros— y los otros dos —la no concurrencia y la ultraactividad— han sido superados, el primero en la reforma de 1994 y también en las reformas de 2011 y de 2012, y el segundo en esta última reforma de 2012.

En efecto, desde la aprobación del Estatuto las reformas laborales de 1994, 2011 y 2012 introdujeron importantes modificaciones en materia de negociación colectiva. La reforma de 2010, aunque no introdujo directamente reformas en la negociación colectiva, sí que modificó aspectos relacionados con ella, como las condiciones de trabajo y el descuelgue salarial.

La reforma de **1994** supuso, en primer lugar, una importante ampliación de las competencias de la negociación colectiva, al permitir la posibilidad de que los convenios modifiquen regulaciones legales[4] y al pasar a ser competencia de la negociación colectiva materias que anteriormente estaban reguladas por ley[5]. También esta reforma laboral favoreció la posibilidad de acuerdos de empresa (diferentes al convenio estatutario) en distintas materias[6] e introdujo una importantísima modificación que permitía la concurrencia de distintos convenios en el mismo ámbito sin que lo estableciera el convenio de ámbito superior, al cambiar el artículo 84 del Estatuto. Según este cambio, los convenios de ámbito superior a los de la empresa podían modificar condiciones pactadas en un convenio de ámbito superior, lo que permitía

[3] La ECL anual excluye a los trabajadores agrarios, a los empleados de hogar y a los funcionarios no adscritos al régimen general de la Seguridad Social.

[4] Como el período de prueba, la duración de los contratos para la formación o los eventuales, o el límite diario de la jornada laboral.

[5] En este supuesto se encontraría la estructura salarial, la remuneración de las horas extraordinarias, la clasificación profesional, la distribución irregular de la jornada laboral a lo largo del año, la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores o el plus de antigüedad.

[6] Como la clasificación profesional, el régimen de ascensos y coberturas de vacantes y la distribución irregular de la jornada a lo largo del año.

que una empresa estuviera afectada por más de un convenio colectivo, así como que un convenio sectorial provincial modificara uno autonómico o nacional del mismo sector y un convenio autonómico modificara uno nacional.

También la reforma de 1994 estableció que los convenios de ámbito superior al de la empresa fijaran las condiciones y procedimientos por los que las empresas podrían no aplicar el régimen salarial pactado (descuelgue salarial) en el convenio correspondiente. Por último, esta reforma exigía la derogación de las antiguas Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones del Trabajo del régimen franquista antes del 31 de diciembre de 1995, regulaciones que debían sustituirse por convenios colectivos. Dada la importancia del número de sectores que al finalizar 1995 no habían sustituido las ordenanzas por un convenio colectivo, en 1997 los interlocutores sociales suscribieron el Acuerdo Interconfederal de Cobertura de Vacíos, en el que se establecían unas normas de carácter general en determinados aspectos de las relaciones laborales para superar la falta de convenio colectivo.

La reforma laboral de **2010** no modifica directamente ningún aspecto relacionado con la regulación de la negociación colectiva, pero sí cambia la regulación de los descuelgues salariales al suprimir la obligación introducida en 1994 de que los convenios de ámbito superior al de la empresa acordaran cláusulas relativas a las condiciones y los procedimientos de dichos descuelgues, dando libertad a las empresas para aplicarlas siempre que exista acuerdo entre el empresario y los representantes de los trabajadores o se haya acudido a los procedimientos previstos de conciliación o arbitraje. Lo que sí prevé la norma de 2010 es que el acuerdo de inaplicación salarial deberá determinar el proceso de recuperación del régimen salarial pactado en el convenio correspondiente, sin que la inaplicación pueda superar el período de vigencia del convenio o, en su caso, los tres años de duración.

En cambio, en la reforma de **2011** sí que se producen cambios significativos en la regulación de la negociación colectiva, ya que ese es el objetivo principal del Real Decreto-ley 7/2011, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. En concreto, reordena la estructura de la negociación colectiva al abrir la posibilidad de que los convenios de empresa tengan prioridad aplicativa respecto de los convenios de ámbito superior, pudiendo modificar esos convenios en determinadas materias (entre ellas, las salariales y las relativas a la jornada laboral), siempre que no se haya pactado lo contrario (a esa prioridad aplicativa) en acuerdos interprofesionales o convenios nacionales o autonómicos. También en materia de estructura de la negociación colectiva se suprime la posibilidad prevista en 1994 de que los convenios sectoriales provinciales puedan modificar convenios de ámbito superior

(autonómicos o nacionales), pero manteniendo esa posibilidad para los convenios autonómicos, salvo en una serie de materias, que son las mismas que las fijadas en 1994. Asimismo, la reforma de 2011 introdujo importantes cambios en relación con la vigencia y la negociación de los convenios, fijando el período mínimo para su denuncia antes de finalizar su vigencia, el período máximo para iniciar la negociación de un nuevo convenio una vez denunciado, y, aunque se mantiene el principio de ultraactividad, la duración máxima de esa negociación.

Por último, la reforma de **2012**, junto a un amplio arsenal de medidas de claro carácter desregulador y flexibilizador en relación con el mercado de trabajo y las relaciones laborales, y que modifican la contratación, el despido y las posibilidades de modificar las condiciones de trabajo, también introduce cambios muy sustanciales y relevantes en la negociación colectiva. Posiblemente, el cambio más notable en materia de negociación colectiva de la reforma de 2012 sea el fin del principio de ultraactividad, cuando haya transcurrido un año desde la denuncia del anterior convenio[7] y no se haya acordado uno nuevo o dictado un laudo obligatorio, salvo que establezca lo contrario el propio convenio. Es decir, el convenio anterior no se prorrogará más allá de un año, perdiendo su vigencia, y aplicándose, si lo hubiere, el convenio colectivo de ámbito superior que fuera de aplicación. Otros dos cambios de gran transcendencia son, en primer lugar, la posibilidad de que durante la vigencia de un convenio puede negociarse su revisión y, en segundo lugar, el establecimiento de la prioridad aplicativa de los convenios de empresa en determinadas materias, sin limitación ni condicionamiento alguno, ya que se suprime la posibilidad de que se pacte lo contrario en acuerdos interprofesionales o convenios estatales o autonómicos, como sí preveía, en cambio, la reforma de 2011[8].

Además de estos cambios directamente relacionados con la negociación colectiva, la reforma de 2012 también introdujo cambios importantes en relación con las posibilidades de flexibilidad interna, incluyendo dentro de las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo las salariales, y diferenciando su regulación según modifique o no un convenio colectivo estatutario. En el caso de que modifique un convenio colectivo, el descuelgue o inaplicación del convenio se tendrá que producir de acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, aunque en el caso de que se mantengan las discrepancias y esas no se hayan resuelto por los procedimientos disponibles, cualquiera de las partes podrá someter a la Comisión

[7] El Real Decreto-ley previo establecía dos años. La ley redujo ese período a un año.

[8] Asimismo, la Ley 3/2012 introduce otro cambio que no estaba recogido en el previo Real Decreto-ley 2/2012, la consideración como nulas y sin efectos de las cláusulas de los convenios que permitan la jubilación obligatoria de los trabajadores.

Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o a las correspondientes comisiones autonómicas, según el caso, el arbitraje obligatorio de esas discrepancias. Pero el cambio más importante en relación con los descuelgues es la amplitud de las causas que lo permiten, al bastar con la disminución durante dos trimestres consecutivos de los ingresos ordinarios o de las ventas. Por otra parte, el acuerdo de inaplicación de un convenio (que podrá ser tanto de sector como de empresa) deberá fijar su duración, pudiendo prolongarse hasta el momento en que sea aplicable a la empresa un nuevo convenio.

Los cambios en la regulación de la negociación colectiva de las últimas reformas laborales van en la línea de permitir tanto una mayor flexibilidad interna como una mayor flexibilidad salarial. Eso es mucho más patente con la última reforma laboral, la de 2012, que ha producido una alteración sustancial en el marco regulador de las relaciones laborales, que incluso puede llegar a constituir un nuevo modelo de negociación colectiva, al suponer un profundo cambio en las relaciones de poder entre empresarios y trabajadores, a favor de los primeros y en perjuicio de los segundos. En concreto, en el área de la modificación de las condiciones de trabajo, incluyendo los salarios, y, en particular, de la negociación colectiva, esos cambios en las relaciones de poder se pueden resumir en cuatro:

- La posibilidad de que las condiciones de trabajo en sentido amplio, incluyendo las salariales, se puedan modificar por decisiones unilaterales del empresario, cuando no se regulen por convenio colectivo sino por contratos individuales, acuerdos de empresa o decisiones empresariales de repercusiones colectivas.

- Además, cuando las condiciones de trabajo incluidas las salariales, estén pactadas en un convenio colectivo, las posibilidades de modificarlas, es decir, de inaplicarlas, son muy superiores tras la reforma laboral al ampliarse considerablemente las causas que justifican la inaplicación o descuelgue de lo previsto en el convenio, ya que para ello bastará con la reducción durante dos trimestres consecutivos de los ingresos ordinarios o de las ventas.

- La mayor descentralización de la negociación colectiva, debido a la prioridad aplicativa de los convenios de empresa, lo que posibilita que un convenio de este ámbito funcional, independientemente del tamaño de la empresa, pueda modificar otro de ámbito superior, por ejemplo, un convenio sectorial que puede ser provincial, autonómico o nacional, aun cuando las condiciones del nuevo convenio sean menos favorables para los trabajadores. Esta posibilidad propiciará la concurrencia de convenios y la mayor proliferación de los convenios

de empresa, lo que puede ir en detrimento de la articulación y coordinación de la negociación colectiva y puede provocar diferencias sustanciales en las condiciones de las distintas empresas de un mismo sector, probablemente en perjuicio de las de menor tamaño y con menor grado de sindicación de los trabajadores.

- La supresión de la prórroga indefinida del convenio, es decir, de la ultraactividad, ya que el convenio denunciado por alguna de las partes sólo se prorrogará durante un año, decayendo su vigencia una vez que haya transcurrido ese plazo. Ello puede convertirse en un elemento que favorezca la precarización de las relaciones laborales y la conflictividad social, cuando no exista convenio colectivo de aplicación o si, existiendo, ése es menos favorable para el trabajador que el que decayó. Además, el fin de la ultraactividad puede suponer un factor de presión de los empresarios a los trabajadores para que éstos acepten las condiciones propuestas por aquéllos, por la posibilidad de que finalmente se produzca un vacío en la regulación de esas condiciones y se mantengan congelados los salarios.

Todavía es pronto para que se puedan analizar con detalle las consecuencias de las últimas modificaciones relativas a la negociación colectiva, aprobadas en 2012 —primero por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, publicado en el BOE de 11 de febrero, y, posteriormente, aprobadas definitivamente por la Ley 3/2012, de 6 de julio, publicada en el BOE de 7 de julio— por el poco tiempo transcurrido desde entonces, pero teniendo en cuenta la relevancia de esas modificaciones sí que es conveniente comparar con los años anteriores los datos principales de la evolución y situación de los convenios colectivos a lo largo de 2012, con las últimas cifras, que son las de los convenios registrados hasta el 30 de septiembre de ese año, para ver si se puede detectar algún indicio de posibles cambios estructurales en la negociación colectiva española.

Ahora bien, los efectos de las posibles modificaciones en la naturaleza de la negociación colectiva son difíciles de detectar a corto e incluso a medio plazo por el carácter estructural, de cambio de modelo, que supone la reforma de 2012, lo que exige un período de maduración y consolidación de la reforma, que puede ser relativamente largo. Además, la puesta en marcha de la última reforma laboral, la de 2012, así como de las dos anteriores, las de 2010 y 2011, han coincidido en el tiempo con una fase de la economía española de intensa desaceleración de la actividad, que incluso se ha convertido en recesión (descenso intertrimestral del PIB real o en volumen durante un mínimo de dos trimestres consecutivos) en varios trimestres de

2008 y 2009, que ha vuelto a producirse desde mediados de 2011 y que se mantiene en los tres primeros trimestres de 2012. Esta situación de intensa crisis económica, que se refleja en una acusadísima destrucción de empleo y un muy notable incremento del paro hasta rozar los cinco millones ochocientas mil personas desempleadas en el tercer trimestre de 2012, tiene algunas consecuencias importantes en la evolución de la negociación colectiva, como el descenso del número de empresas y trabajadores cubiertos por los convenios colectivos, por la desaparición de empresas y la disminución del empleo asalariado, y por el retraso de la firma de los convenios por las dificultades que entraña la crisis en la negociación entre empresarios y trabajadores.

Con los datos todavía provisionales de 2011 y, sobre todo, de 2012 —correspondientes a los convenios registrados hasta el 30 de septiembre de 2012, y que no se considerarán definitivos por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social hasta el 31 de mayo de 2013 los de 2011, y el 31 de mayo de 2014 los de 2012[9]—, se puede analizar la evolución del número de convenios y del número de empresas y trabajadores cubiertos por esos convenios en los últimos años. El cuadro 1 analiza la evolución de esas variables desde 1999. De esta evolución se constata que desde 1999 hasta 2010, último año para el que los datos son considerados como definitivos, se diferencian dos etapas en relación con el número de convenios: una primera, hasta 2007, caracterizada por una fase fuertemente expansiva, en la que el número de convenios es claramente creciente, hasta alcanzar el máximo, ligeramente por encima de seis mil, en el último año; y una segunda, desde 2008, en la que desciende el número de convenios, de modo que en 2010 el número es casi de mil menos que tres años antes (en 2007). En 2011 y 2012 el número de convenios sigue decreciendo, pero este descenso, en parte, está influido por la provisionalidad de los datos de los convenios de los dos últimos años, especialmente los de 2012.

Asimismo, el número de empresas y de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva también aumenta durante la fase expansiva de la economía, avance que se prolonga hasta 2008, pese al efecto negativo ya en ese año de la crisis iniciada a finales de 2007 en el número de empresas y en el empleo. Esta prolongación puede deberse, por un lado, a la inercia de la negociación colectiva, acentuada por la importancia de los convenios plurianuales negociados en años anteriores a 2008, y, por otro lado, a la discutible fiabilidad de los datos corres-

[9] Los datos de los convenios de un año se consideran definitivos con los convenios registrados hasta el 31 de mayo del año t+2. Con los datos de 2010 se ha producido una excepción, ya que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social los ha considerado definitivos el 30 de junio de 2012.

Cuadro 1

Evolución del número de convenios, de empresas y de trabajadores en el período 1999-2012

Años	Nº de convenios	En miles	
		Nº de empresas	Nº de trabajadores
1999	5.110	1.222,6	9.008,1
2000	5.252	1.198,3	9.230,4
2001	5.421	1.293,2	9.496,0
2002	5.462	1.302,3	9.696,5
2003	5.522	1.281,4	9.995,0
2004	5.474	1.282,4	10.193,5
2005	5.776	1.314,0	10.755,7
2006	5.887	1.457,0	11.119,3
2007	6.016	1.413,7	11.606,5
2008	5.987	1.605,2	11.968,1
2009	5.689	1.520,5	11.557,8
2010	5.067	1.481,1	10.794,3
2011[1]	3.904	1.016,5	8.901,1
2012[1]	1.445	514,2	4.443,1

[1] Datos provisionales con los convenios registrados hasta el 30 de septiembre de 2012.
Fuente: MEYSS, Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo.

pondientes a trabajadores y empresarios[10]. Pero a partir de 2009 el número de empresas y de trabajadores afectados por los convenios colectivos se reduce notablemente, en alrededor de ciento veinte mil empresas y un millón cien mil trabajadores entre 2008 y 2010, descenso que se mantiene con las cifras todavía provisionales de 2011 y 2012.

[10] Ver las razones expuestas en Pérez Infante, J.I. (2006) y (2008) sobre las deficiencias de las estadísticas de negociación colectiva. Entre las razones de estas deficiencias caben destacar la parcialidad de la estadística, que no incluye los convenios prorrogados entre los convenios vigentes y, por lo tanto, excluye a los convenios en ultraactividad; que hasta 2010 en los convenios plurianuales las cifras de empresas y trabajadores cubiertos eran exclusivamente las del primer año de vigencia, sin que se actualizara la información para los años posteriores; y, por último, que la información que suelen tener los miembros de las comisiones negociadoras encargadas de cumplimentar las bajas estadísticas sobre el número de empresas y trabajadores suele ser muy insuficiente y deficiente, repitiéndose en muchos casos las cifras de los convenios anteriores aunque la situación haya cambiado notablemente.

En cualquier caso, sí que parece que desde el inicio de la crisis económica se está produciendo un retroceso importante en la negociación colectiva, algo que ya ocurrió en la crisis anterior, la de 1992-1994, lo que parece relacionarse con el carácter procíclico de la evolución de los convenios, especialmente en lo que respecta al número de trabajadores, y que puede deberse tanto a la incidencia de la crisis en la desaparición de empresas y en la destrucción de empleo, como en el retraso de la propia negociación por la dificultad para alcanzar acuerdos entre empresas y trabajadores en situaciones de crisis. Y ese carácter regresivo y anticíclico de la negociación colectiva se mantiene e incluso acentúa con los datos provisionales de 2012, como se desprende del cuadro 2, en el que se refleja la evolución del número de convenios y de trabajadores con los convenios registrados hasta el 30 de septiembre de cada año, la fecha de referencia para los últimos datos de 2012.

De hecho, con los datos de septiembre de cada año, las cifras del número de convenios y de los trabajadores afectados por estos en 2012 son las más bajas de

Cuadro 2

Evolución del número de convenios y de trabajadores cubiertos en el período 1999-2012, con los datos de los convenios registrados hasta el 30 de septiembre de cada año

Años	**Nº de convenios**	**Miles de trabajadores**
1999	3.238	6.384,0
2000	3.322	7.161,1
2001	3.351	6.374,7
2002	3.562	6.724,6
2003	3.705	6.958,0
2004	3.440	6.746,9
2005	3.353	6.705,5
2006	3.748	7.353,8
2007	3.626	7.049,9
2008	3.526	7.985,7
2009	3.622	7.827,4
2010	2.027	5.108,2
2011	2.141	5.061,2
2012	1.445	4.443,1

Fuente: MEYSS, Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo.

la serie histórica disponible que se inició en 1981. Las cifras del número de convenios de 2010 y 2011, con los convenios registrados hasta el 30 de septiembre, también son inferiores a las de todos los años anteriores aunque eso no ocurre con las cifras de los trabajadores cubiertos, ya que con anterioridad a 1997 existen algunos años con cifras inferiores. En todo caso, parece producirse una importante incidencia de la crisis en la dinámica de la negociación colectiva a partir, sobre todo, de 2010, lo que, además, coincide con el período de aprobación de las tres últimas reformas laborales. Esta incidencia se acentúa acusadamente en 2012, año en que concurren una nueva recesión de la actividad económica y la aprobación de la reforma laboral más desreguladora y drástica de todas las aprobadas desde el Estatuto de los Trabajadores de 1980.

Ahora bien, lo que cabe preguntarse es si esa evolución regresiva en la negociación colectiva será pasajera y se superará cuando finalice la crisis y se inicie un periodo de recuperación económica, situación que, por otra parte, parece muy lejana en el tiempo, o si los cambios producidos por la reforma laboral pueden tener en el futuro consecuencias de carácter estructural y permanente, en parte irreversibles. Y ello tanto porque las dificultades para negociar convenios colectivos durante la crisis, la mayoría de carácter plurianual, pueden llegar a repercutir en la propensión futura de las empresas a negociar convenios colectivos con los trabajadores, como por la mayor facilidad derivada de la reforma de 2012 de modificar las condiciones de trabajo, incluidas las salariales, si esas condiciones no están establecidas por un convenio estatutario, al bastar en esos casos con la decisión unilateral de los empresarios y unas causas muy generales e imprecisas relacionadas con la competencia, productividad o la organización teórica y del trabajo de la empresa.

Por otra parte, con los datos muy provisionales de 2012, el porcentaje del total de convenios que son convenios de empresas asciende al 72,6%. Pese a este elevado porcentaje, representativo de la importancia cuantitativa de los convenios de empresa, la importancia de las empresas y de los trabajadores cubiertos por esos convenios sobre el total de los convenios vigentes en cada año es muy inferior: insignificante en el caso de las empresas, al representar únicamente el 0,3%, y reducida en el caso de los trabajadores, con el 8% (cuadro 3). Aunque esos porcentajes no son muy diferentes de los de años anteriores, sí que significan la acentuación de unos cambios que comienzan a detectarse desde 2008: el primero, el cambio de la tendencia del porcentaje de convenios, que era claramente creciente desde mediados de la década de los ochenta del pasado siglo y que se interrumpe a partir de ese año y, el segundo, la intensificación de la tendencia descendente del porcentaje de los trabajadores, iniciada también a mediados de la citada década de los ochenta.

CUADRO 3

Evolución del peso relativo de los convenios de empresa sobre el total de convenios en el período 1985-2012. En %

Años	S/total convenios	S/total de empresas	S/total de trabajadores
1985	67,6	0,3	17,3
1990	70,8	0,3	14,9
1995	71,7	0,3	13,7
2000	73,3	0,3	11,7
2001	74,2	0,3	10,9
2002	74,8	0,3	10,6
2003	75,1	0,3	10,7
2004	74,8	0,3	10,0
2005	75,4	0,3	10,8
2006	75,7	0,3	11,0
2007	76,4	0,3	10,9
2008	75,8	0,3	10,2
2009	76,0	0,3	9,6
2010	75,0	0,3	8,6
2011[1]	75,6	0,3	8,6
2012[1]	72,6	0,3	8,0

[1] Convenios registrados hasta el 30 de septiembre de 2012.
Fuente: MEYSS, Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo.

Parece que, en contra de la mayor relevancia que se pretendía con la prioridad aplicativa de los convenios de empresa en las reformas laborales de 2011 y 2012, la crisis está frenando el desarrollo de estos convenios de empresa, que, además, representan un porcentaje de trabajadores cada vez menor, no sólo porque están desapareciendo empresas sino también porque es posible que en la situación actual de crisis económica sea mayor la dificultad para negociar convenios de ese ámbito que de otro ámbito diferente, lo que parece confirmarse con el dato de 2012 de que el incremento salarial pactado en los convenios de empresa supera al pactado en los convenios de ámbito superior, algo que contrasta con la evolución histórica y con el objetivo pretendido con la prioridad aplicativa de los convenios de empresa.

Si se diferencian los convenios de ámbito superior al de la empresa por su distinto ámbito, los convenios sectoriales provinciales, autonómicos y nacionales son

los únicos que tienen alguna significatividad, ya que los convenios de grupo de empresas o los sectoriales locales, comarcales y los interautonómicos tienen una representatividad muy escasa. Después de 2008 apenas se producen cambios relevantes en el peso relativo de esos convenios sectoriales, tanto en el número de convenios en vigor como en el de las empresas y trabajadores cubiertos (cuadro 4). La conclusión más clara de la evolución de los convenios es que el descenso del porcentaje del número de convenios de empresa sobre el total de convenios se contrarresta —sobre todo en 2012, año en el que los datos están muy condicionados por su elevada provisionalidad— por el aumento de los porcentajes de los convenios provinciales y de los nacionales, y que la disminución del porcentaje de los trabajadores cubiertos por los convenios de empresa se compensa casi exclusivamente por el aumento del porcentaje de los convenios nacionales, mientras que se mantiene prácticamente constante el porcentaje de los convenios provinciales y disminuye el de los autonómicos.

De esos datos no parece deducirse que los convenios provinciales estén perdiendo importancia relativa, tanto en su extensión (número de convenios) como en su incidencia en la negociación colectiva (empresas y trabajadores cubiertos), a pesar del cambio normativo de 2010 que suprime la posibilidad existente desde la reforma de 1994 de que esos convenios puedan modificar lo previsto en convenios de ámbito superior. Lo que sí parece constatarse con los datos del cuadro 4 es la importancia creciente de la incidencia en cuanto a los trabajadores cubiertos de los convenios nacionales, algo que ya venía produciéndose desde 2006 y que, como se ha señalado, los convierte en los convenios que contrarrestan el descenso del peso relativo de los trabajadores con convenio de empresa.

CUADRO 4

Importancia relativa de los convenios sectoriales provinciales, autonómicos y nacionales. En %

Años	S/total convenios			S/total empresas			S/total trabajadores		
	Provinciales	Autonómicos	Nacionales	Provinciales	Autonómicos	Nacionales	Provinciales	Autonómicos	Nacionales
1992	24,1	0,4	1,4	79,4	3,3	16,7	54,8	3,7	25,1
1993	25,2	0,4	1,3	76,4	7,8	14,6	55,1	6,1	21,6
1994	25,3	0,6	1,5	79,1	4,0	16,3	54,7	4,1	24,4
1995	24,0	0,7	1,6	78,3	4,8	16,0	55,3	3,1	27,1
1996	22,8	0,7	1,5	75,2	5,0	18,0	51,9	5,3	27,4
1997	22,7	0,9	1,6	75,5	5,0	18,9	51,4	5,8	30,3
1998	23,1	1,0	1,6	74,2	4,0	21,3	51,8	6,0	29,7
1999	22,9	1,0	1,6	73,7	3,8	21,8	52,1	5,5	29,7
2000	22,0	1,0	1,6	74,5	7,6	17,5	54,3	8,1	25,2
2001	21,8	1,0	1,6	76,2	8,7	14,6	55,8	8,7	23,8
2002	20,2	1,2	1,6	68,3	15,3	15,9	54,6	9,5	24,2
2003	19,9	1,4	1,6	69,7	14,8	15,0	54,3	10,4	23,6
2004	20,1	1,5	1,6	73,8	9,7	15,6	54,5	10,0	24,4
2005	19,7	1,5	1,5	72,8	10,1	16,3	52,8	9,9	25,3
2006	19,1	1,4	1,6	66,9	9,5	22,8	52,5	9,7	25,4
2007	18,2	1,5	1,6	67,2	8,4	24,0	53,0	8,9	25,8
2008	18,6	1,7	1,7	66,6	5,7	27,3	53,2	8,3	27,1
2009	18,2	1,7	1,7	66,8	5,8	27,0	52,6	8,3	27,7
2010	19,2	1,7	1,7	67,9	5,8	25,9	53,7	7,8	28,2
2011[1]	18,5	1,6	1,7	63,9	8,7	26,4	52,6	7,9	28,7
2012[1]	20,5	1,5	2,8	71,6	5,6	22,6	52,6	4,0	33,9

[1] Convenios registrados hasta el 30 de septiembre de 2012.
Fuente: MEYSS, Estadística de Convenios Colectivos.

III. LA FLEXIBILIDAD SALARIAL Y LA POLÍTICA DE DEVALUACIÓN INTERNA. EL RETROCESO DE LOS SALARIOS REALES

La defensa de la flexibilidad salarial, en concreto la de los salarios reales (salarios monetarios deflactados por los precios), se ha generalizado entre un grupo mayoritario de economistas (no sólo neoclásicos sino también postkeynesianos) y múltiples organismos nacionales (Banco de España) e internacionales (FMI, OCDE, BCE o Comisión Europea). Desde el punto de vista teórico la defensa de la flexibilidad salarial se basa en la relación de la tasa "natural" o de "equilibrio" anteriormente expuesta, $u^* = f(w/p,z)$, de forma que los salarios **w/p** serán una función decreciente de la tasa de paro efectiva o real, **u** —que sería la suma de las tasas de paro "natural" y cíclico— debido a la presión negativa que ejercerá el exceso de la oferta de trabajo sobre la demanda, y creciente de **z**, es decir, de los factores residuales y exógenos al modelo, puesto que para una determinada tasa de paro incidirán al alza sobre el nivel del salario real, aumentándolo, lo que en el caso de un nivel elevado de la tasa de paro puede significar su rigidez a la reducción.

Ello puede expresarse con la relación: $w/p = h(u, z)$[11].
$(-)(+)$

Los factores incluidos en **z**, que presionarán sobre los salarios son, según las diversas versiones de los economistas ortodoxos, muy variados: el salario mínimo y la negociación colectiva, que influirán en un salario mayor que el explicado por las fuerzas del mercado (demanda y oferta de trabajo) y, por lo tanto, por el nivel de la tasa de paro; la generosidad de las prestaciones por desempleo, que desincentivará la búsqueda activa de empleo de muchos desempleados excluyéndolos de la presión a la baja de los salarios; y las dificultades y costes del despido que pueden permitir una mayor presión de los trabajadores *"insiders",* principalmente ocupados indefinidos, sobre los salarios. Por lo tanto, con niveles elevados de paro lo recomendable, según ese tipo de explicación, sería la aprobación de reformas laborales encaminadas a limitar o reducir el salario mínimo y disminuir la capacidad de la negociación colectiva para determinar los salarios, debilitándola o descentralizándola, reformar el sistema de prestaciones por desempleo, endureciendo las condiciones de acceso a esas prestaciones o de mantenimiento de las mismas y disminuyendo su cuantía o duración, y facilitando y reduciendo el coste del despido.

---

[11] Como resumen de la teoría del paro natural y del de la flexibilidad de los salarios puede consultarse Blanchard, O. (2006), especialmente el capítulo 6.

Pero este tipo de explicaciones tiene dos fallos importantes debido a la ideología que las sustentan. El primero consiste en considerar al mercado de trabajo como el de una mercancía cualquiera, que determina su precio, el salario, exclusivamente por las fuerzas de la demanda y de la oferta, sin tener en cuenta su consideración como institución social y de que lo que se compra y vende en ese mercado no es el trabajo realizado sino la fuerza de trabajo, la capacidad de trabajar de personas, que no puede intercambiarse como cualquier otra mercancía. En este sentido, es difícil considerar a la negociación colectiva como un factor perturbador de los salarios y exógeno del modelo explicativo, en un país como España, cuando ha sido hasta ahora el procedimiento ordinario y generalizado para la determinación de los salarios. Y el segundo fallo sería que la teoría considera única o preferentemente la dimensión del salario como coste laboral del empresario y no la dimensión del salario como ingreso de los trabajadores y, por consiguiente, como una de las fuentes principales de la generación de la demanda de consumo. La exclusión de esta segunda dimensión supondría el cumplimiento de la Ley de Say, de que toda oferta genera su propia demanda, algo circunstancial a la teoría económica convencional pero muy alejado de la realidad.

Es más, las distintas reformas laborales encaminadas a flexibilizar los salarios, a reducir los salarios reales, además de suponer una importante debilitación de la negociación colectiva, una mayor precarización e inestabilidad del empleo y una reducción de la protección social (a través de las prestaciones por desempleo), influiría directamente en el deterioro del nivel de vida de los trabajadores, aumentaría la desigualdad social y la pobreza y la exclusión social de muchos trabajadores y de sus familias y, en consecuencia, deprimiría aún más la demanda del consumo privado y la demanda efectiva, con los correspondientes efectos negativos sobre el PIB y el empleo.

Pero a pesar de ello, ha triunfado entre la mayoría de los economistas españoles y de los citados organismos nacionales e internacionales, la tesis de la necesidad de flexibilizar los salarios a través de las distintas reformas laborales, especialmente de la última, la de 2012, que, como se ha señalado, ha supuesto una importante desregulación del mercado de trabajo, a la vez que un cambio notable en la relación de poder entre empresarios y trabajadores a favor de los primeros. Los defensores de esas reformas laborales y de la flexibilidad salarial han razonado sobre la necesidad de instrumentalizar una importante “devaluación interna”, que sería el único mecanismo para mejorar la competitividad de la economía española, y en concreto de las empresas, en una situación en la que al no existir una moneda nacional no existe tampoco la posibilidad de la devaluación externa. Pero esta tesis de la

"devaluación interna" para mejorar la competitividad de la economía, implicaría no sólo la moderación o reducción de los salarios, sino también la de los precios y la de los impuestos, y la devaluación que se está produciendo en España en los últimos años, sobre todo en este último, se limita a los salarios, ya que la inflación y los impuestos —más concretamente los tipos impositivos— están aumentado acusadamente.

En Pérez Infante, J.I. (2008) se analiza la evolución de los salarios a partir de 1978, tanto de los pactados como de los realmente percibidos por el trabajador (salario bruto o coste salarial por trabajador estimado por la Encuesta Trimestral del Coste Laboral), en términos nominales y reales (en este último caso deflactando los nominales por el IPC), y se concluía que existía una relación bastante evidente entre la situación económica y del mercado de trabajo (PIB y empleo) y la evolución de los salarios, sobre todo cuando se compara con los salarios pactados reales, de forma que en una situación de crisis económica los salarios reales tienden a descender en la mayoría de los años, aunque con un retardo temporal de uno o dos años como consecuencia de algunas inercias de la negociación colectiva. Estas inercias están motivadas por varias razones, entre las que destacan que en muchos casos la negociación de los convenios es larga (puede llegar a uno o dos años, incluso) y no siempre se acaban adaptando las propuestas iniciales a los posibles cambios en la situación económica que se ha ido produciendo mientras dura la negociación, y que cada vez es más predominante la negociación plurianual (más de las tres cuartas partes de los trabajadores con convenio tienen convenios plurianuales), en la que las revisiones pactadas para cada uno de los años de vigencia suelen tener en cuenta la evolución de la inflación, pero no los cambios de la situación económica. A este respecto, hay que tener en cuenta que la vigencia media de los convenios válidos (sin considerar las prórrogas) es muy alta, cercana a cuatro años; en los cuatro últimos años esa vigencia media fue de 3,7 años en 2009 y 2011 y de 3,6 años en 2010 y 2012[12].

El cuadro 5 refleja la evolución de los salarios pactados y los salarios brutos percibidos por los trabajadores —tanto en términos nominales o monetarios como reales— desde 1999, período que incluye una fase fuertemente expansiva, con elevado crecimiento económico y notable creación de empleo —desde 1999 a 2007— en la que se producen importantes tensiones inflacionistas, llegando a alcanzar el incremento interanual del IPC de diciembre el 4% (2000 y 2002), y una fase de intensa crisis económica, con años en los que desciende el PIB, como ocurre en 2009, 2010 y 2012, y la destrucción de empleo es muy elevada. En concreto, en la fase de crisis

[12] Véase CCNCC (2012 e).

económica que se inicia a finales de 2007, la evolución de los salarios pactados es de moderación, llegándose a alcanzar importantes retrocesos en las tasas de crecimiento de 2008 (del 4,2% al 3,6%), 2009 (del 3,6% al 2,2%) y 2012 (del 2,5% al 1,3%, en este último año sin aplicación de las cláusulas de garantía salarial). Por otra parte, si se tiene en cuenta sólo los nuevos convenios, los firmados en el año, el crecimiento salarial es notablemente inferior al de los convenios firmados en años anteriores. Con datos de 2012, el aumento salarial de los nuevos convenios se reduciría hasta el 0,7%, variación muy similar al criterio previsto en el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (II AENC) para este año, el 0,5%.

Algo similar ocurre si, en vez de los salarios pactados nominales, se consideran los salarios brutos percibidos por el trabajador y estimados por la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (coste salarial por trabajador), cuya tasa de crecimiento anual pasó del 4% en 2007 al 0,6% en el primer semestre de 2012, retroceso que hace difícil no reconocer la incidencia de la crisis en la moderación salarial, en el acusado retroceso del crecimiento de los salarios nominales. Ahora bien, en los dos primeros años de ese período de crisis económica (2008 y 2009), la moderación es escasa e incluso en 2008 se produce un repunte del ritmo de crecimiento de los salarios brutos (desde el 4% al 5,1%). Esta evolución de los salarios al principio de la crisis puede estar afectada, aparte de por las ya citadas consecuencias de la inercia de la negociación colectiva, por el efecto composición de los salarios, que en las situaciones de crisis económica suele ser estadísticamente positivo, impulsando el crecimiento medio de los mismos.

En efecto, sobre todo al inicio de las crisis económicas, el descenso del empleo se concentra en aquellos colectivos de trabajadores en los que se había concentrado el incremento del empleo de la fase cíclica anterior, la expansiva, como las mujeres, los inmigrantes, los trabajadores de la construcción y los servicios y los ocupados temporalmente, cuyo salario es inferior a la media, por lo que el salario medio y su incremento tenderá a elevarse en mayor medida que el salario individual de los trabajadores que permanecen ocupados.

Si, por la mayor facilitad de cálculo, se tiene en cuenta sólo uno de esos factores que influyen en el efecto composición de los salarios, el descenso de la temporalidad, que fue muy intenso tanto en 2008 como en 2009[13], tendría un impacto positivo sobre el salario medio debido a que los salarios de los trabajadores contratados temporalmente son casi un tercio menor que los salarios de los contratados indefinida-

[13] La reducción de la tasa de temporalidad en media anual, según la EPA, fue de 2,4 puntos en 2008 (del 31,7% al 29,3%) y de 3,9 puntos en 2009 (del 29,3% al 25,4%).

CUADRO 5

Evolución de los salarios pactados y brutos, monetarios y reales (En %)

Años	Crecimiento salarial pactado		Incidencia cláusulas garantía salarial[1] en puntos porcentuales	Porcentaje (%) de trabajadores con cláusulas de garantía salarial	Crecimiento del salario bruto. Coste salarial por trabajador[2]	Incremento IPC[3]	Crecimiento de los salarios reales[4]	
	Inicial	Final					Pactados	Brutos
1999	2,4	2,7	0,3	58,8	2,3	2,9	–0,2	–0,6
2000	3,1	3,7	0,6	65,1	2,3	4,0	–0,3	–1,6
2001	3,5	3,7	0,2	68,8	3,5	2,7	1,0	0,8
2002	3,1	3,9	0,8	68,1	3,9	4,0	–1,0	–1,0
2003	3,5	3,7	0,2	71,9	3,8	2,6	1,1	1,2
2004	3,0	3,6	0,6	68,8	2,8	3,2	0,4	–0,4
2005	3,2	4,0	0,8	71,9	2,6	3,7	0,3	–0,6
2006	3,3	3,6	0,3	70,8	3,4	4,7	0,9	0,7
2007	3,1	4,2	1,1	66,0	4,0	4,2	0,0	–0,3
2008	3,6	3,6	0,0	67,3	5,1	1,4	2,2	3,6
2009	2,2	2,2	0,0	59,0	3,2	0,8	1,4	2,4
2010	1,5	2,2	0,7	47,1	0,9	3,0	–0,8	–2,0
2011[5]	2,2	2,5	0,3	48,9	1,0	4,4	0,1	–1,4
2012[5]	1,3	–[6]	–	44,8	0,6[7]	3,4[8]	–2,0[9]	–2,7

[1] Diferencia del crecimiento salarial final y el inicial, una vez aplicadas las cláusulas de garantía salarial.
[2] Datos estimados por la Encuesta Trimestral del Coste Laboral del INE.
[3] Variación interanual de diciembre de cada año. Los datos desde 2003 se corresponden con el IPC base 2011 y los anteriores al IPC histórico enlazado.
[4] Deflactados los salarios monetarios con el IPC.
[5] Datos correspondientes a los convenios registrados hasta el 30 de septiembre de 2012.
[6] No se conocerá el crecimiento salarial final hasta que no se dispongan de los datos del IPC de 2012.
[7] Media del primer semestre.
[8] Variación interanual de septiembre de 2012.
[9] No se incluye la aplicación de las cláusulas de garantía salarial.
Fuente: MEYSS, Estadística de Convenios Colectivos, e INE, IPC y ETCL.

mente. Este efecto sobre los salarios, reflejo de una parte del efecto composición (la relacionada exclusivamente con el descenso de la tasa de temporalidad) ascendería, según los cálculos efectuados en Pérez Infante, J.I. (2011), a prácticamente un punto porcentual en 2008 (0,9) y a 1,3 puntos en 2009. Además, el elevado incremento del salario percibido en 2008 se ve afectado por la importancia de la revisión de los salarios de 2007, pagada en 2008, como consecuencia de la repercusión del aumento del IPC de ese primer año —del 4,2%[14]— en la aplicación de las cláusulas de garantía salarial, que ascendió a 1,1 puntos porcentuales (diferencia entre el crecimiento salarial final o revisado de 2007, 4,2%, y el inicialmente pactado en los convenios colectivos para ese año, 3,1%).

Si se eliminara el impacto del efecto composición de los salarios relacionados con el descenso de la temporalidad y la incidencia en el salario de 2008 de la aplicación de las cláusulas de garantía salarial por el crecimiento de la inflación de 2007, el incremento del salario bruto de 2008 sería el 3,1% (5,1 - 0,9 - 1,1) en vez del 5,1%, lo que significaría una moderación salarial de nueve décimas porcentuales (4 - 3,1), en vez de la acentuación del crecimiento salarial estimado por la ETCL de 1,1 puntos (5,1 - 4%). Del mismo modo, si al crecimiento salarial de 2009, el 3,2%, no afectado por las cláusulas de garantía salarial del año precedente, ya que en 2008 no hubo desviación de la inflación respecto de la prevista, se le eliminara el impacto del efecto composición relacionado con el descenso de la temporalidad, equivalente a 1,3 puntos porcentuales, el incremento del salario bruto sería del 1,9%, 1,2 puntos porcentuales menos que el calculado para 2008 (1,9 - 3,1). Pero, en todo caso, a partir de 2010, ya la moderación de los salarios brutos percibidos por los trabajadores es muy intensa, más aún que la de los salarios pactados, al retroceder su ritmo de crecimiento de 2009 a 2010, del 3,2% al 0,9%, elevarse ligeramente en 2011 (del 0,9% al 1%) y volver a reducirse en 2012 hasta el 0,6%, el crecimiento más bajo de toda la serie histórica existente y 3,4 puntos menos que el último año de expansión económica, 2007.

Si, en vez de los salarios nominales, se consideran los reales, estos aumentan en el caso de los salarios pactados en 2008 y 2009, en el 2,2% y el 1,4%, respectivamente, a pesar de la moderación salarial de los salarios nominales, porque esa moderación es notablemente inferior a la de la moderación de la inflación, medida por la tasa de variación interanual del IPC de diciembre. En cambio, a partir de 2010 se produce un importante retroceso de los salarios reales pactados que, sin consi-

[14] Superior en 2,2 puntos al inicialmente previsto con base en el objetivo del 2% del Banco Central Europeo para el conjunto de la zona del euro.

derar todavía la aplicación de las cláusulas de garantía salarial, llega a suponer en 2012, con los datos disponibles, una pérdida del poder adquisitivo de los salarios pactados superior a dos puntos porcentuales. Por su parte, los salarios brutos reales evolucionan de una forma similar que los pactados, aunque aumentan más en 2008 y 2009 por las razones antes apuntadas para los salarios brutos nominales, en particular por el efecto composición de los salarios motivado por la reducción de la tasa de temporalidad. También a partir de 2009 el descenso de los salarios brutos reales, indicador de la pérdida del poder adquisitivo de los salarios brutos percibidos por los trabajadores, sin contar con las mayores deducciones derivadas de los aumentos impositivos, es más intenso que el de los salarios pactados, acumulando una pérdida de 6,1 puntos porcentuales entre 2010, 2011 y el primer semestre de 2012.

Este descenso de los salarios reales, pactados y percibidos por los trabajadores, que implica una importante pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, se explica, por un lado, por el importante efecto que la crisis económica tiene en el descenso del empleo y el aumento del paro, lo que, junto a la moderada estrategia sindical en relación con los criterios salariales, provoca un notable freno en las reivindicaciones salariales; y, por otro lado, por el sentido unidireccional de la política de "devaluación interna" que patrocina el Gobierno de flexibilizar y limitar los salarios y no así los precios y los impuestos. Esta política gubernamental de "devaluación" salarial tiene una base principal en la reforma laboral de 2012, la cual va a suponer una notable pérdida de poder sindical y de los trabajadores, al debilitar la negociación colectiva (fin de la ultraactividad y descentralización), propiciar y facilitar los descuelgues salariales y de otras condiciones de trabajo e intensificar la amenaza del despido de los trabajadores.

Pero esa pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, que se añade a los efectos regresivos de una política económica cuyo objetivo exclusivo es el ajuste y la austeridad presupuestaria, con el abandono de cualquier estrategia de crecimiento, se convierte en un círculo vicioso que eleva continuamente el déficit público y agrava también continuamente la depresiva situación de la economía española, al acentuarse el descenso de los ingresos públicos y el retroceso de la demanda interna, de tal entidad que es prácticamente imposible que se pueda contrarrestar por la demanda externa (exportaciones), lo que induce a un proceso cada vez más acusado de destrucción del empleo y de aumento del paro.

Sin un cambio profundo en la política económica, basada en la austeridad fiscal sin límites y en la flexibilidad salarial, que defiende el Gobierno alemán y la Unión Europea y que sigue miméticamente el Gobierno español, no parece que exista alguna posibilidad, incluso a largo plazo, de superar la situación crítica actual, ya que estas

políticas empeoran, al contrario de lo que suele defenderse por su partidarios, la confianza y credibilidad de los agentes nacionales e internacionales en la economía española, al provocar "la paradoja de la austeridad", de mayor necesidad de ajustes y agravar la crisis del conjunto de la economía y, en particular, del mercado de trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANCHARD, O. (2006): *Macroeconomía,* 4ª edición. Pearson. Preutice Hall; Madrid.

COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS, CCNCC (2010): *La reciente reforma laboral: objetivos, contenido y análisis.* Adenda al Boletín de Observatorio de la Negociación Colectiva nº 21, mayo-julio 2010.

COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS, CCNCC (2011): *La reforma de la negociación colectiva.* Adenda al Boletín del Observatorio de la Negociación Colectiva nº 28, agosto-septiembre 2011.

COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS, CCNCC (2012 a): *El Real Decreto-Ley 3/2012 de reforma laboral,* Adenda al Boletín del Observatorio de la Negociación Colectiva nº 32, marzo 2012.

COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS, CCNCC (2012 b): *Vigencia de los convenios colectivos,* Boletín del Observatorio de la Negociación Colectiva nº 35, agosto-septiembre 2012.

PÉREZ INFANTE, J.I. (1999): "Las reformas laborales recientes: objetivos, contenidos y efectos": FUNCAS, *Cuadernos de Información Económica* nº 150, septiembre 1999, págs. 5-23.

PÉREZ INFANTE, J.I. (2006): "Las estadísticas del mercado de trabajo en España": Informes y Estudios. Empleo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

PÉREZ INFANTE, J.I. (2008): "Negociación colectiva y salarios. Aspectos metodológicos, evolución y situación actual": *Arxius de Ciencias Sociales* nº 18, junio, págs. 55-74. Número monográfico sobre "Relaciones laborales en España: problemas y retos".

PÉREZ INFANTE, J.I. (2009): "Objetivos y contenidos de las reformas laborales en España y propuestas de futuro", en el libro de Gómez-Sánchez (ed.) *La reforma laboral en España,* págs. 888-123. Editorial Biblioteca Nueva Fundación José Ortega y Gasset, Madrid.

PÉREZ INFANTE, J.I. (2010): "El mercado laboral español y la reforma laboral". Boletín de Inflación y Análisis Macroeconómico, Instituto Flores de Lemus. Universidad Carlos III de Madrid.

PÉREZ INFANTE, J.I. (2011): "La negociación colectiva y los salarios en España: Un análisis económico agregado". *Cuadernos de Relaciones Laborales* Vol. 29, nº 2 (2011), págs. 261-302.

PÉREZ INFANTE, J.I. (2012 a): "Otra vuelta de tuerca: la nueva reforma laboral", marzo 2010. Artículo incluido en la Tribuna Abierta de la Asociación Española de Economía del Trabajo (www.aeet.es).

PÉREZ INFANTE, J.I. (2012 b): "La última reforma laboral después de la aprobación de la Ley 3/2012, de 6 de julio", septiembre 2012. Artículo incluido en la Tribuna Abierta de la Asociación Española de Economía del Trabajo (www.aeet.es).

Ricardo Escudero

Claves de política legislativa de la reforma laboral[1]

[1] Este trabajo se inscribe dentro de una línea de investigación más amplia sobre el mismo tema que inicié con el artículo "El Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero: la envergadura de una reforma profundamente desequilibradora de la negociación colectiva", publicado en *La negociación colectiva en las reformas laborales de 2010, 2011 y 2012,* Editorial Cinca, Madrid 2012, pág. 11 a 55.

Mujer a la mandolina - Mujer con guitarra - La guitarrista, 1916-1917. María Blanchard

La reforma laboral de 2012 supone un cambio de modelo en la forma de concebir las relaciones laborales y difumina en exceso la genuina función compensadora de desigualdades consustancial al Derecho del Trabajo. Ella se proyecta directamente sobre sus centros neurálgicos y supone un fortísimo robustecimiento de los poderes empresariales y el consiguiente debilitamiento de la posición ocupada por los trabajadores. Además, la reforma aminora el alcance de la negociación colectiva, impactando sobre su estructura y su contenido, reduce el intervencionismo administrativo y pretende limitar el alcance del control judicial por medio de una definición amplísima de las causas que condicionan determinadas decisiones empresariales.

1. EL IMPACTO DE LA REFORMA SOBRE LOS CENTROS NEURÁLGICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

LAS dos normas legales en que se ha plasmado la última reforma laboral, esto es, el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral —en adelante, RDL 3/2012 y Ley 3/2012— han supuesto un importante punto de inflexión en la regulación de las relaciones laborales y en la relación del ordenamiento jurídico laboral con el mercado de trabajo. Y ello porque, en conjunto, constituyen una nueva vuelta de tuerca en favor de las posiciones empresariales difuminando en exceso la genuina función compensadora de desigualdades que, desde su nacimiento, ha sido —y debería de seguir siendo— consustancial al Derecho del Trabajo.

En efecto, los cambios producidos en el ordenamiento español van a contribuir a impulsar un auténtico cambio de modelo en la forma de concebir las relaciones laborales. Ciertamente, la reforma legal modifica un amplísimo número de materias contenidas en diferentes normas legales, pero, más allá de una visión exclusivamente cuantitativa, aquélla se proyecta, de un modo muy directo, sobre los centros neurálgicos del Derecho del Trabajo. Para hacerse una idea de su envergadura, es preciso caracterizar sus señas de identidad, que, en síntesis, pueden resumirse del modo siguiente.

En primer lugar, y como verdadera clave de bóveda de toda la reforma, ésta produce un fortísimo robustecimiento de los poderes de los empresarios en decisivas parcelas de la relación laboral. Y ello es así porque se ponen a su disposición un auténtico arsenal de medidas que pueden ser utilizadas, de manera simultánea o combinada, tanto en el ejercicio ordinario de sus poderes directivos como en el extraordinario, y tanto en los supuestos en los que la empresa pase por situaciones críticas como cuando no sea así.

En segundo término, las modificaciones legales implican el consiguiente debilitamiento de la posición ocupada por los trabajadores, ya que aumentan, de

manera particularmente intensa, su inseguridad y disminuyen el grado de protección de los mismos a través de los importantes cambios en materia de flexibilidad de entrada, interna y de salida o en la extinción de los contratos. Se trata de un conjunto de medidas que tienen una clara vocación de permanencia más allá del contexto económico en el que nos movemos, por lo que aspiran a modificar las relaciones de trabajo en un sentido marcadamente favorable a los intereses empresariales.

En tercer lugar, la reforma legal aminora el alcance de los derechos de consulta de los representantes de los trabajadores y de la negociación colectiva, que se lleva a cabo mediante diversas vías, directas e indirectas. Así, se otorga un mayor espacio a las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo de carácter individual frente a las de naturaleza colectiva, lo que supone un impulso a la individualización de las relaciones laborales en ese ámbito. Además, el nuevo marco legal es extremadamente imperativo a la hora de reordenar la estructura de la mencionada negociación, a fin de conseguir una descentralización forzada por la ley en favor de los convenios y acuerdos de empresa; y, asimismo, de favorecer, de manera muy incisiva, los contenidos flexibilizadores de los convenios de diferente nivel y de los referidos acuerdos. La reforma legal robustece tanto las facultades empresariales que la negociación colectiva se va a resentir sobremanera.

En cuarto lugar, la reforma de 2012 ha reducido el intervencionismo administrativo al suprimir la autorización de la autoridad laboral en los supuestos de suspensión de contratos y reducción de jornada y de despidos colectivos, salvo en los casos de fuerza mayor. Novedad que, sin perjuicio del eventual control judicial, supone un mayor poder del empresario a la hora de ejecutar tales medidas tras la superación de unos períodos de consulta comprimidos temporalmente en espacios excesivamente cortos, que ya fueron aceptados en 2010 y que ahora se mantienen. Todo ello reduce la efectividad de la negociación entre el empresario y los representantes de los trabajadores llevada a cabo con carácter previo a la adopción unilateral de tales medidas por parte de aquél.

Y, por último, la reforma legal pretende limitar el alcance del control judicial respecto de determinadas iniciativas empresariales. En concreto, se admiten unas causas justificativas de una serie de iniciativas empresariales que, en conjunto, se caracterizan por su insoportable levedad y que, además, van acompañadas de la eliminación del test de razonabilidad de las mismas que, antes, se exigía legalmente y que dejaba un mayor margen de valoración de las circunstancias concurrentes a los jueces y tribunales.

Como se deduce de lo expuesto sintéticamente, estamos ante una modificación legal de una enorme trascendencia, pues, de modo deliberado, se alteran los resortes de poder entre las partes del contrato de trabajo y, también, entre los sujetos que pactan los diferentes productos de la negociación colectiva. Y, asimismo, se varían las funciones de la Administración laboral y se busca encorsetar la propia función de los tribunales y de los jueces de lo social. El decidido énfasis puesto en el incremento de los poderes empresariales, tanto de los ordinarios como de los extraordinarios —que se han normalizado de modo muy evidente—, constituye el centro de gravedad de la reforma, lo que condiciona la actuación de los demás sujetos que confluyen en las relaciones laborales, incluso de los poderes públicos con competencias relacionadas con ellas.

2. EL DECIDIDO INTENTO LEGAL DE REMOVER LOS OBSTÁCULOS A LA LIBERTAD DE EMPRESA Y LA MARCADA DESCOMPENSACIÓN DE LOS EQUILIBRIOS INTERNOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

El preámbulo de la Ley 3/2012 imputa "fundamentalmente a la rigidez del mercado laboral español" la rapidez e intensidad de la destrucción de empleo en España, con la clara voluntad de justificar unas reformas legales de muy hondo calado. Juicio de valor que conlleva una verdadera carga de profundidad tanto respecto de la legislación laboral como de la negociación colectiva, y que supone un simplista e interesado proceso de culpabilización de la pérdida de millones de puestos de trabajo. En el fondo de tal afirmación late la idea, tan querida desde posiciones liberales, de que la legislación laboral se ha excedido en la protección de los derechos de los trabajadores, por lo que es preciso revisarla, restringiendo su alcance para conseguir una mayor satisfacción de la posición empresarial. Y, asimismo, subyace la creencia de que los representantes de los trabajadores y la tradicional forma de entender la negociación colectiva contribuyen a poner trabas a la libertad de empresa, al distorsionar el natural desenvolvimiento de la misma.

Partiendo de tal premisa, la reforma otorga más poderes aún a quienes ya lo tienen de por sí, dada la posición de supremacía que ocupan en la relación de trabajo. Y, al actuar así, se han puesto en cuestión las propias esencias del Derecho del Trabajo, su fundamentación y sus complejos equilibrios internos, ya que el genuino sentido tuitivo que, como es bien sabido, forma parte de su código genético, se ve descompensado a favor de las posiciones empresariales. Esto es, se ha descompensado su función básica, que no es otra que ser un instrumento nivelador o corrector de desigualdades, como, de modo muy temprano y lúcido, reconoció nuestro

Tribunal Constitucional en su sentencia 3/1983, de 25 de enero. El sentido protector del Derecho del Trabajo, tan arraigado históricamente, se ha desdibujado en la reforma laboral de 2012 ante la clara reafirmación de los poderes empresariales.

En efecto, se está ante un uso alternativo del Derecho del Trabajo, ya que se lleva a cabo una revisión del mismo en clave marcadamente productivista y autoritaria. Y lo que es absolutamente preocupante es que parece haberse utilizado el artículo 9.2 de nuestra Constitución, que impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. No obstante, la reforma legal de 2012 se ha orientado a remover las trabas, no a la igualdad efectiva y a la plenitud de los derechos de personas pertenecientes a grupos que se encuentran en una posición de inferioridad, sino a la libertad de empresa. Esa y no otra es la finalidad básica y el hilo conductor de la reforma de 2012 y a su consecución dirige todas sus baterías. En suma, el énfasis puesto en dicha libertad y en la defensa de la productividad implica el absoluto predominio de las variables económicas sobre las relativas a la promoción de los derechos de los trabajadores y los de sus representantes.

En efecto, el centro de gravedad de dicha norma se sitúa en una intensa defensa de la libertad de empresa que desplaza, de modo decidido, a otros derechos constitucionales, incluso de carácter fundamental. Así, es tan sorprendente como significativo que el único precepto regulador de un derecho al que alude el preámbulo de dicha norma sea el art. 38 de la Constitución española, olvidando la mención a aquéllos que se refieren a la autonomía colectiva, a la libertad sindical, al derecho al trabajo, al de negociación de convenios colectivos y a la adopción de medidas de conflictos colectivos (art. 7, 28.1, 35.1 y 37.1y 2). Este olvido es exponente del desequilibrio de la reforma en favor de los intereses empresariales, pues supone ignorar que los poderes públicos han de procurar, también, la plenitud de otros derechos reconocidos constitucionalmente. Además, la alusión al mencionado art. 38 se realiza, de una manera muy forzada, a propósito del papel que ha de cumplir la Administración pública para garantizar la productividad, resolviendo discrepancias entre las partes relativas a la inaplicación en la empresa de las condiciones laborales pactadas en un convenio colectivo *erga omnes*. Ahora bien, el referido preámbulo pretende justificar la intervención arbitral de un órgano administrativo en la solución de conflictos de intereses entre el empresario y los representantes de los trabajadores en la empresa, que, pese a todo, incurre en inconstitucionalidad al lesionar el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva.

Por todo ello, se propicia una verdadera regresión histórica en la forma de concebir las relaciones laborales, pues se revisan en clave marcadamente unilateral y autoritaria los planteamientos vigentes con anterioridad. Se trata, pues, de una reforma de envergadura que puede calificarse de muy desequilibrada al no respetar los debidos y obligados contrapesos entre las posiciones de las partes y al cambiar, en favor del empresario, las reglas del juego.

3. LA CONTUNDENTE AMPLIACIÓN DE LOS MAYORES MÁRGENES CONCEDIDOS A LA FLEXIBILIDAD DE ENTRADA, INTERNA Y DE SALIDA

La reforma legal dice ser equilibrada y, entre otras afirmaciones excesivas, sostiene que se inscribe en los parámetros de la llamada flexiseguridad. No obstante, es más que evidente que se inclina, de modo clamoroso, por el primer polo del concepto en perjuicio del segundo; esto es, por la flexibilidad al servicio del empresario frente a la seguridad en interés del trabajador. Además, el preámbulo de la Ley 3/2012, alejándose de la genuina significación de esta última noción, reconoce que quiere "generar la seguridad necesaria para trabajadores y empresarios, para mercados e inversores" (sic), como si las exigencias y las expectativas de unos y otros fueran exactamente las mismas. Por otra parte, el aumento del poder empresarial potenciado por la reforma se produce, de modo acumulativo, en los distintos planos de las relaciones laborales. Esto es, no hay un planteamiento alternativo de las diferentes medidas que conforman la flexibilidad sino que el empresario las puede utilizar, simultánea o sucesivamente, en un determinado momento o en intervalos más o menos breves.

Así, en primer lugar, la flexibilidad en la entrada conoce algunas novedades como la relativa a la aceptación de la posibilidad de que las empresas de trabajo temporal actúen como agencias de colocación, lo que se mueve en la línea de impulsar la privatización de esta importante actividad de intermediación, marginando aun más el protagonismo de los Servicios Públicos de Empleo en la materia. Por otra parte, no se han adoptado medidas que contribuyan a corregir la existencia del altísimo porcentaje de contratación temporal, que todavía alcanza alrededor del veintiséis por ciento del total de los trabajadores contratados y que sólo ha descendido en torno a seis puntos por el impacto de la brutal caída del empleo en el sector de la construcción. Así, por ejemplo, no se ha modificado, en clave restrictiva, el objeto de los contratos temporales para obra o servicio determinados ni la duración máxima de los contratos de eventualidad, que permanece invariable en el elevado umbral de doce meses en un arco de dieciocho.

Ciertamente, se restablece la regla que limita el encadenamiento de contratos temporales, que impone la fijeza cuando se rebasa el umbral de veinticuatro meses en un total de treinta, pero, en realidad, se trata de una anticipación en ocho meses de la suspensión de dicha regla. Por otra parte, se modifica el régimen legal de los contratos de formación y aprendizaje al ampliar, de modo muy discutible, el alcance de los sujetos que pueden concertarlos, y para permitir que se puedan concertar varios contratos de esa naturaleza si el objeto de la cualificación profesional de cada contrato es distinto, lo que puede implicar la continuidad del estatus precario de trabajador en formación. Y, asimismo, se revisan las bonificaciones a la contratación indefinida, si bien, en algunos supuestos, dejan de vincularse al incremento de empleo neto por parte de la empresa.

Además, la reforma crea una nueva figura, supuestamente estelar, el llamado "contrato indefinido de apoyo a los emprendedores", que pueden suscribir las empresas con menos de cincuenta trabajadores y que cuenta con importantes incentivos en el Impuesto sobre Sociedades y con ciertas reducciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social si se conciertan con menores de treinta años o mayores de cuarenta y cinco. No obstante, el talón de Aquiles de esta modalidad contractual es que se impone, de manera obligatoria, la necesidad de observar un período de prueba de un año de duración, al margen de la voluntad de las partes y de la cualificación de los trabajadores contratados. Tal opción rompe completamente la naturaleza de dicha institución y puede constituir un nuevo recurso empresarial para la rotación desmedida e injustificada de trabajadores, formalmente fijos pero materialmente temporales, y plantea problemas desde el punto de vista de su acomodación al contenido esencial de determinados derechos constitucionales.

En segundo término, la reforma legal de 2012 incrementa extraordinariamente los márgenes empresariales en orden a conseguir la flexibilidad interna, esto es, la que afecta al contenido de las condiciones de trabajo, a través de múltiples vías que afectan a figuras muy distintas. Así, se pone fin a la noción de categoría para sustituirla completamente por la de grupo profesional, concediéndose el plazo de un año a los convenios colectivos para que lleven a cabo tal adaptación. Dicho parámetro es potencialmente más elástico y permite unos mayores márgenes a la movilidad funcional libremente decidida por el empresario, incluida la que implica la encomienda de funciones inferiores a las correspondientes al grupo del trabajador. Ciertamente, se reconocen determinados derechos formativos a los trabajadores, pero la finalidad real de los mismos es la de perfeccionar sus competencias profesionales para procurar su adaptación a las modificaciones efectuadas en el contenido de su prestación laboral, lo que la reforma legal considera una

prioridad a la vista de la mayor extensión y polivalencia de las funciones a realizar por ellos.

Por otra parte, se otorga al empresario la posibilidad de distribuir irregularmente a lo largo del año el diez por ciento de la jornada de trabajo, lo que opera a falta de regulación en convenio colectivo o de acuerdo de empresa en tal sentido (art. 34.2 ET). En consecuencia, aquél puede decidir, de modo unilateral y sin sujeción a exigencias causales de ningún tipo, llevar a cabo tal distribución, lo que puede suponer que, en una jornada anual de 1.826 horas, el empresario pueda distribuir de manera irregular 182 horas al año. En fin, al empresario le bastaría bloquear la suscripción de un pacto en la materia con los representantes de los trabajadores para obtener un resultado realmente flexibilizador, pues el referido precepto le otorga tal facultad sin contrapeso alguno, a salvo del obligado respeto a los períodos mínimos de descanso diario y semanal y de la exigencia de un preaviso mínimo al trabajador de cinco días para que éste conozca el día y la hora de la prestación laboral. Pues bien, la adopción de tal criterio legal va a suponer un impacto negativo en el ejercicio del derecho de conciliación entre la vida personal, familiar y laboral. Y ello va a afectar, de modo muy en particular, a las mujeres que, en el común de los supuestos, son las que asumen las responsabilidades familiares de hijos y de mayores dependientes, muy especialmente en el caso de alargamiento de la jornada de trabajo durante ciertas semanas al año.

Es cierto que el nuevo art. 34.8 del ET admite que, para garantizar dicho derecho, se promoverá la utilización de la jornada continuada, el horario flexible u otros modos de organización del tiempo de trabajo y de los descansos, pero estas técnicas han de compatibilizarse con la mejora de la productividad en las empresas. Y lo mismo sucede con la concreción del permiso de lactancia y de la reducción de jornada —que pasa a ser diaria y no de duración superior— que corresponden al trabajador, si bien los convenios colectivos pueden establecer criterios para garantizar los derechos de conciliación del trabajador y las necesidades productivas y organizativas de las empresas (art. 37.6 ET). En fin, la admisión de la posible realización de horas extraordinarias en los contratos a tiempo parcial también puede producir efectos negativos en la referida conciliación (Véase, M.ª A. Ballester Pastor, Revista de Derecho Social nº 57, 2012, pág. 99 y ss).

Por otra parte, se amplían las posibilidades de que el empresario proceda a la movilidad geográfica y a las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo: para ello, se ensanchan las causas que condicionan el recurso a tales medidas; y, además, se simplifican los procedimientos, por ejemplo, al reducir la intervención

de los representantes de los trabajadores en período de consultas de las referidas modificaciones, ya que algunas que antes eran colectivas han pasado ahora a ser consideradas como individuales, por lo que ya no requieren negociación previa a su ejecución por parte del empresario. A ello hay que añadir los cambios efectuados en materia de inaplicación en la empresa de los convenios colectivos estatutarios, la primacía aplicativa de los convenios de empresa y el fin de la ultraactividad del convenio al año desde la denuncia del mismo, si no hay pacto en contrario. Las novedades de estas tres figuras se mueven plenamente en la decidida búsqueda de flexibilización de las condiciones laborales. Y, en fin, se ha suprimido la autorización administrativa en los casos de suspensión de contratos y reducción de jornada por causas empresariales, salvo si concurre causa de fuerza mayor, lo que va a producir una serie de consecuencias negativas en la dinámica negocial que es preceptiva en ellas.

Una rápida visión de conjunto de todas esas medidas, unida a la expansión de las causas justificativas de cada una de ellas, que veremos a continuación, evidencia que se han ampliado, de modo desmesurado, las posibilidades de que el empresario recurra a ellas. Ciertamente, el uso de aquéllas podría ser entendido como manifestaciones de la gestión preventiva del empleo, esto es, como técnicas que intentan evitar o retrasar al máximo el recurso a la extinción de los contratos de trabajo. Pero, pese a ello, el diseño legal no responde a la consecución de tales objetivos, ya que todas esas medidas no se conciben, necesariamente, como alternativas previas a la utilización empresarial del despido.

Por último, la Ley 3/2012 ha actuado, con decisión, sobre la flexibilidad de salida al modificar importantes extremos de la extinción de los contratos de trabajo, si bien ha pretendido edulcorar sus verdaderos propósitos al referirse en el epígrafe del capítulo IV de dicha norma legal a las “medidas para favorecer la eficiencia del mercado de trabajo y reducir la dualidad laboral”. Esta farisaica rúbrica quiere encubrir el favorecimiento de los márgenes del despido por medio de la ampliación de sus causas, la simplificación de los procedimientos de los colectivos por causas empresariales, su posible proyección sobre el personal laboral del sector público y la rebaja de sus costes indemnizatorios. En concreto, se produce la eliminación de la autorización administrativa en los despidos colectivos, excepto en los casos de fuerza mayor, por lo que la intervención de la autoridad laboral va a ser, en el conjunto de los supuestos, más débil al limitarse a una labor de mediación y de asistencia pero ya no dirimente. Ello se va a traducir, en la práctica, en un menor alcance de la negociación entre empresario y representantes de los trabajadores en el período de consultas y en unas indemnizaciones más reducidas. Y, asimismo, la supresión del plan social,

ahora sustituido por un mucho más limitado plan de recolocación externa cuando los despidos afecten a más de cincuenta trabajadores, marcha en la misma dirección y supone alejarnos de los modelos europeos que son referentes en esta materia.

Por otra parte, se reducen los costes del despido disciplinario improcedente al rebajarse la indemnización de 45 días de salario por año de servicio a 33 y de un máximo de 42 mensualidades a 24. Asimismo, se suprimen, en tal tipo de despidos, los salarios de tramitación, es decir, los devengados entre el momento del despido y el de la sentencia, salvo en los casos en que se produzca la readmisión del trabajador; esto es, sólo en casos realmente marginales. En fin, se amplía el radio de acción del despido por absentismo, aun justificado, del trabajador.

En conclusión, la reforma de 2012 es una norma de excepción que no va a tener consecuencias demiúrgicas en la reducción de las voluminosas e insoportables cifras de desempleo. El riesgo de las excesivas expectativas depositadas por el Gobierno en dicha norma es la frustración, pues es bien sabido que el problema de la creación y del mantenimiento del empleo es muchísimo más complejo y que las modificaciones legislativas pueden ser un factor coadyuvante, pero, ni mucho menos, el único determinante de tales objetivos. Así, la consecución de esta última variable depende de un cúmulo de elementos mucho más amplios y complejos que desbordan el ámbito de la legislación laboral. La amplia batería de medidas flexibilizadoras previstas en tal reforma se va a poder aplicar de un modo automático, pero su impacto positivo sobre la creación y el mantenimiento del empleo está por ver. Al contrario, los datos estadísticos evidencian que se ha producido un aumento en el número de trabajadores despedidos desde febrero de 2012, con lo que las bondades de la reforma brillan por su ausencia.

4. LA ADMISIÓN DE UNAS CAUSAS INSOPORTABLEMENTE LEVES COMO JUSTIFICACIÓN DE IMPORTANTES DECISIONES EMPRESARIALES Y EL INTENTO DE DISMINUIR EL CONTROL JUDICIAL

La reforma legal de 2012 ha llevado a cabo una profunda revisión de las causas que justifican la adopción de importantes medidas por parte de los empresarios. La finalidad común es la de robustecer los poderes de éstos, ensanchando las posibilidades puestas a su disposición para llevar a cabo la movilidad geográfica, las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, la inaplicación de ciertas materias reguladas en los convenios colectivos estatutarios, la suspensión de los contratos de trabajo o la reducción de la jornada o el despido, colectivo u objetivo.

Ciertamente, la reforma legal de 2010 ya había ampliado el alcance de algunas de las causas que condicionaban la adopción de dichas medidas, pero la de 2012 da varias vueltas de tuerca en ese sentido, hasta el punto de admitir unas razones caracterizadas, en conjunto, por su manifiesta levedad, propiciando, en ciertos casos, una auténtica descausalización de las mismas.

Así, en todos los supuestos indicados hay un hilo conductor común que está constituido por la concurrencia de causas económicas, técnicas, organizativas o productivas. Ahora bien, las circunstancias fácticas que han de estar en la base de aquellas medidas y de las que depende su licitud no coinciden exactamente, habiendo formulaciones diversas que van desde lo más etéreo y omnicomprensivo hasta situaciones más condicionadas, aunque realmente, nunca lo sean en grado extremo. Y, por otra parte, hay importantes coincidencias entre los distintos bloques de supuestos que guardan entre sí un evidente paralelismo o simetría, por lo que conviene agruparlos para tener una idea más global y acabada de la opción legal en esta materia.

En primer lugar, hay una práctica identidad material entre las causas exigidas con ocasión de la movilidad geográfica y de las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo según lo dispuesto, respectivamente, en los arts. 40 y 41 del ET. En ambos casos, los empresarios pueden fundamentar tales medidas en razones económicas, técnicas, organizativas o de producción relacionadas, de modo genérico, "con la competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa", si bien, en el caso de la movilidad geográfica, se añaden, además, las contrataciones referidas a la actividad empresarial. Pues bien, una formulación tan deliberadamente genérica demuestra, sin lugar a dudas, que el legislador hace un planteamiento puramente fisiológico o normalizado y no excepcional de tales figuras novatorias. Y ello facilita, extraordinariamente, su utilización por el empresario, ya que la elasticidad de las situaciones descritas por la norma legal hace que se puedan basar en tales razones múltiples cambios en las condiciones de trabajo, que afectan a cuestiones tan esenciales como son el lugar de la prestación laboral y de residencia del trabajador y, además y entre otras, los salarios, el tiempo de trabajo o los horarios y las funciones realizadas por los trabajadores. En suma, una definición tan deliberadamente vaporosa de las causas provoca una prácticamente ilimitada ampliación de las mismas, pues al empresario no le resultará muy difícil argumentar que las medidas por él propuestas guardan relación con tan polivalentes motivos, en un momento en el que pocas cosas en la empresa son ajenas al cúmulo de elásticas variables manejadas legalmente y, más aun, en épocas de crisis económica y de fuerte competitividad en el mercado.

En segundo término, la reforma legal de 2012 amplía, también, los márgenes de las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en que ha de fundamentarse tanto la inaplicación de los convenios colectivos regulados en el título III del ET como la suspensión de los contratos y la reducción de jornada (arts. 82.3 y 47 ET). En todos estos supuestos, se adoptan una serie de criterios que flexibilizan sobremanera la posibilidad de acogerse a tales medidas, ya que se entiende que concurren causas económicas "cuando de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa, en casos tales como la existencia de pérdidas actuales o previstas, o la disminución persistente de su nivel de ingresos ordinarios o ventas", entendiéndose, en todo caso, "que la disminución es persistente si durante dos trimestres consecutivos el nivel de ingresos ordinarios o ventas de cada trimestre es inferior al registrado en el mismo trimestre del año anterior". La laxitud de tal exigencia es manifiesta, dado que no se prevé que la empresa esté en pérdidas en un determinado ejercicio económico sino tan sólo que sufra una merma en sus ingresos ordinarios o ventas, sin el requisito añadido de que ella sea grave o especialmente intensa. Y, además, se permite que empresas con un alto volumen de beneficios puedan recurrir a tales medidas, siempre que demuestren la caída de tales parámetros durante el tiempo exigido para ello. Por ello, se ha utilizado un criterio meramente contable, fácil de manipular, por otra parte, por el empresario, y otro puramente temporal, pero se ha despreciado el relativo a la entidad o gravedad de la disminución de las señaladas variables económicas.

En tercer lugar, en el caso del despido, colectivo y objetivo, se mantienen las mismas exigencias en materia de causas de tipo económico que respecto de la inaplicación de los convenios colectivos estatutarios, como la suspensión de los contratos y la reducción de jornada, con la única diferencia de que sean tres y no dos el número de trimestres en los que ha de darse, de modo consecutivo, la disminución persistente de ingresos ordinarios o de ventas. Esto es, en materia de despido se reitera, en los mismos términos, el supuesto de hecho que sirve para las otras dos figuras mencionadas, con la única salvedad de que, en aquél, se eleva el listón temporal exigible para justificar la existencia de la causa económica. Se recogen, pues, idénticos parámetros de referencia en las tres hipótesis comentadas, si bien el legislador es más severo en la última de ellas, lo que se corresponde, claramente, con los efectos más graves del despido.

En cuarto lugar, las causas técnicas, organizativas o de producción que han de justificar tanto la inaplicación de los convenios colectivos estatutarios como la suspensión de los contratos y la reducción de jornada, están formuladas de un modo absolutamente idéntico a las exigidas en la hipótesis de los despidos, colectivos u objetivos, por dichos motivos. Ciertamente, ello ya pasaba antes de la reforma de

2010, pero sólo para la suspensión y reducción de jornada y de los despidos, no para la inaplicación del convenio; ahora se amplía también a este supuesto. Y ello no deja de sorprender si se tiene en cuenta que se trata de figuras de distinto alcance, con muy distintas consecuencias desde la perspectiva del mantenimiento o no de la relación laboral. Esto es, no se exige un mayor rigor en la concurrencia de las tres causas exigidas para fundamentar los mencionados despidos que en los otros dos supuestos, pese a ser medidas de muy distinto calado, a diferencia de lo que sucede con las causas económicas.

Estamos, pues, ante una formulación legal de las causas técnicas, organizativas o de producción que, de un lado, es excesivamente genérica, pues los supuestos de hecho que tienen cabida dentro de cada una de ellas son muy amplios. De otro, ellos son puramente ejemplificativos, ya que la descripción de los mismos se hace "entre otros". Y, además, las referidas situaciones fácticas son intercambiables entre sí o polivalentes, al servir para justificar medidas tan diferentes como la inaplicación de un convenio estatutario, la suspensión de contratos, la reducción de jornadas o el despido colectivo y objetivo, sin que haya un escalonamiento o una secuencia gradual en la adopción de las medidas a las que puede recurrir el empresario, por lo que no es necesario que éste utilice, primero, las que implican la conservación del contrato de trabajo y, después, las más traumáticas de finalización de los contratos de trabajo.

Es verdad que esto último tampoco se exigía en el pasado, pero la reforma de 2012 deja, de modo deliberado, muchos más cabos sueltos desde el momento en que ha eliminado el requisito finalista, antes exigido legalmente en todos los supuestos que se analizan, por lo que ya no es preciso que el empresario pruebe la conexión funcional o de relación de causa a efecto entre las medidas pretendidas por él y los fines requeridos legalmente. Y, en concreto, la necesidad de acreditar la razonabilidad de su decisión, bien para preservar o favorecer su posición competitiva en el mercado, bien para contribuir a prevenir una evolución negativa de la empresa o para mejorar su situación. Y es claro que ello implica unas menores trabas a la iniciativa empresarial, que ve ampliado, de modo muy intenso, su radio de actuación al encontrar menores obstáculos para que las medidas por él adoptadas estén justificadas.

Pues bien, todos estos cambios pretenden llevar a cabo una mayor automaticidad en la aplicación de las causas que condicionan tan importante conjunto de medidas de modificación sustancial de condiciones laborales, suspensivas, de reducción de jornada y de extinción de los contratos. Con ello, el legislador busca reducir el alcance material y la efectividad del control judicial, que considera disfuncional por introducir elementos de incertidumbre en las actuaciones empresariales. Ello se

deduce, con toda claridad, de la lectura del preámbulo de la Ley 3/2012, que expresa, sin ambages, las duras quejas sobre la actuación de los tribunales. Y, por ello, se aspira a limitar su actuación a la mera constatación de las circunstancias fácticas en que se basan las causas alegadas por los empresarios.

Ciertamente, no se trata de que jueces y tribunales puedan efectuar un juicio de oportunidad de las decisiones empresariales para determinar si son o no las más adecuadas entre todas las posibles. Pero, aun así, la función de los jueces y tribunales no es tan notarial, ni tan mecánica, ni tan simple como da a entender el referido preámbulo, ya que el arbitrio judicial es algo mucho más complejo y habrá de tomar en consideración una serie de elementos que sirvan para ponderar si, en cada caso concreto, concurren o no las causas alegadas por el empresario. Es evidente que, en todo caso, el juez o tribunal podrán evaluar si concurre o no el fraude de ley o el abuso de derecho. Pero, además, ellos podrán efectuar un juicio de adecuación entre las circunstancias fácticas alegadas y la concreta medida empresarial, entre otras cosas, para saber si aquéllas tienen o no la entidad suficiente para alcanzar al número de trabajadores que se han visto afectados por ella. Lo contrario supondría admitir que una disminución leve en los ingresos ordinarios o en las ventas de una empresa durante los trimestres exigidos legalmente podría justificar, sin más, la inaplicación de un convenio estatutario, la suspensión de contratos o la reducción de jornadas o el despido, colectivo u objetivo, por causas económicas.

Por todo ello, esperemos que la interpretación judicial corrija algunas de las anomalías e inconcreciones que se derivan de las previsiones legales, estableciendo pautas basadas en los criterios de la razonabilidad y de la proporcionalidad que modulen la valoración de las circunstancias concurrentes en cada caso. La aplicación de la ley efectuada por los Tribunales en materia de despidos colectivos desde el inicio de la reforma está yendo, en general, en la línea de exigir el obligado respeto a las exigencias procedimentales y materiales previstas legalmente y, en especial, en lo relativo al deber de negociar de buena fe. Y ello, de algún modo, está neutralizando los efectos derivados de la mayor laxitud de las causas admitidas legalmente.

5. LA REDUCCIÓN DE ESPACIOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y EL RÍGIDO INTERVENCIONISMO EN PRO DE SU DESCENTRALIZACIÓN HACIA LA EMPRESA

El legislador español ha querido, por distintas vías, reducir el espacio asignado, tradicionalmente, a los representantes de los trabajadores y a los productos típicos

de la negociación colectiva, esto es, a los convenios colectivos y, dentro de ellos, a los acuerdos interprofesionales y a los convenios sectoriales. Y lo ha hecho orillando las exigencias derivadas del texto constitucional, relativas al alcance de la autonomía colectiva y a la consideración de los sindicatos como sujetos de especial relevancia constitucional, asumida, de manera inequívoca y reiterada, por el Tribunal Constitucional. En efecto, el robustecimiento del poder empresarial conlleva la correlativa minoración del alcance y de la efectividad de la negociación colectiva y, por tanto, del poder de los representantes de los trabajadores. Y, así, esta reforma minora el alcance de los derechos de consulta y, más aún, de negociación colectiva, ya que afecta, de una manera muy profunda, a las vigas maestras de la misma.

En primer lugar, se ponen las bases para trastocar su estructura interna de modo tal que se apuesta firmemente por su descentralización, esto es, un desplazamiento de la negociación hacia la empresa, lo que se lleva a cabo a través de dos medidas de hondo calado: de un lado, merced a la posible inaplicación de los convenios colectivos en la empresa —señaladamente, de los sectoriales— en un conjunto de materias muy relevantes, por medio de la revalorizada figura de los acuerdos de empresa pactados sobre la base de una serie de razones definidas muy ampliamente por el nuevo artículo 82.3 del ET. Y, de otro, se revisan en profundidad las reglas de concurrencia entre los convenios colectivos de diferente nivel, al imponerse directamente por el legislador y sin posibilidad alguna de excepción por parte de la propia autonomía colectiva, la primacía aplicativa de los convenios de empresa frente a los sectoriales, sean éstos provinciales, regionales o estatales, en las condiciones laborales de mayor relieve. Y ello, al margen de que los convenios de ámbito empresarial establezcan condiciones menos favorables para los trabajadores que los sectoriales.

Pues bien, ambas medidas suponen la voluntad legal de vaciar los convenios colectivos de sector, lo que es muy preocupante, ya que se pone en cuestión su tradicional función armonizadora de mínimos, que pretende evitar la competencia desleal entre las empresas en el seno de una determinada rama de actividad. Además, tal opción legal puede producir una sucesión de regulaciones a la baja en un contexto productivo como el español, caracterizado por la existencia de un elevadísimo número de pequeñas y medianas empresas, en las que la capacidad de presión de los representantes de los trabajadores es muy limitada.

En segundo término, la Ley 3/2012 incide, de un modo muy agresivo, sobre los contenidos de los convenios colectivos. Ciertamente, las modificaciones legales de 1994, en 2010 y en 2011 ya acentuaron la finalidad adaptadora de la negociación

colectiva, esto es, su capacidad para flexibilizar las condiciones laborales en atención a las específicas circunstancias de los diferentes sectores y empresas. Ahora bien, la reforma de 2012 ha dado una contundente vuelta de tuerca a tal función, con la intención de poner a aquélla al servicio de la adaptación de los salarios y otras condiciones de trabajo a la productividad y competitividad empresarial. Su preámbulo lo afirma con claridad al sostener que las modificaciones en materia de negociación colectiva responden al objetivo de procurar que ésta "sea un instrumento, y no un obstáculo, para adaptar las condiciones laborales a las concretas circunstancias de la empresa". Pero, aunque no se reconozca de modo expreso, hay otras finalidades como la relativa a la voluntad de proceder a una devaluación interna por medio de las reducciones salariales llevadas a cabo a través de los cambios efectuados en las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo y de la inaplicación de los convenios sectoriales en la empresa.

La consecuencia de tales opciones es el intento de acabar con una forma más garantista de entender la negociación colectiva, que pasa a ser concebida, prevalentemente, como un mecanismo para la consecución de la flexibilidad interna por encima de otras funciones consustanciales a la misma. Básicamente, la relativa al equilibrio entre los derechos de las partes negociadoras y, muy en especial, a la defensa de los de los trabajadores, quiénes, de manera individual, no pueden condicionar los omnímodos poderes empresariales. En efecto, la función de mejora de los mínimos legales por parte de los convenios colectivos sigue existiendo. Es decir, la reforma española apuesta por una negociación colectiva peyorativa respecto de lo establecido en los convenios de superior ámbito, procurando no la mejora de las condiciones laborales recogidas en el convenio sectorial aplicable sino, con el pretexto de su adaptación a sus específicas circunstancias, su posible empeoramiento en la unidad empresarial.

Por otra parte, la Ley 3/2012 no efectúa muchas concesiones a la relación de supletoriedad entre la ley y el convenio colectivo, que den prioridad de paso a lo pactado en la negociación colectiva y, a falta de regulación por ésta, sea de aplicación lo dispuesto en la ley. Por el contrario, aquélla establece múltiples reglas de aplicación directa que tienden a flexibilizar, de manera extrema, la regulación convencional de las condiciones de trabajo. Esto es, la citada norma legal no se fía de las soluciones que puedan aportar los negociadores de los convenios, por lo que es muy intervencionista y utiliza muy a fondo la regla de la imperatividad que, en importantes cuestiones, produce un efecto inatacable por la autonomía colectiva. Todo ello implica que se trata de una reforma marcadamente liberalizadora en cuanto a sus objetivos, pero abiertamente intervencionista en cuanto a sus contenidos y formas.

En tercer lugar, la mencionada reforma también produce sus efectos negativos, de forma indirecta, sobre la eficacia normativa y la personal de carácter general de los convenios colectivos suscritos al amparo del título III del ET. En definitiva, se ponen los medios para desvirtuar el convenio colectivo, muy en especial los de nivel sectorial, que, a partir de ahora, se van a convertir en una especie de queso *gruyère*, cuyos huecos van a ser ocupados por los revalorizados acuerdos de empresa, que van a ocupar un lugar decisivo en la regulación de las condiciones de trabajo. Y ello es muy preocupante, ya que, desde 2010, el legislador español ha admitido que una comisión *ad hoc* elegida directamente por los trabajadores de una empresa en la que no haya representantes del personal, pueda negociar en los períodos de consulta y, en su caso, llegar a acuerdos sobre movilidad geográfica, modificación de condiciones de trabajo, inaplicación de un convenio colectivo estatutario o regulación, temporal o definitiva, del empleo. Imaginar que, en una pequeña empresa sin presencia sindical, una comisión formada por un máximo de tres trabajadores pueda acordar con el empresario tan decisivas cuestiones, es realmente sobrecogedor. Y es un verdadero sarcasmo hablar de negociación colectiva cuando, en tales ámbitos, el predominio de las posiciones empresariales es manifiesto.

En fin, se hurta a la autonomía colectiva la decisión final sobre la eventual inaplicación de los convenios colectivos en la empresa, ya que, en el caso de que no se haya alcanzado un acuerdo al respecto ni los procedimientos de mediación o arbitraje hubieran resuelto las discrepancias, cualquiera de las partes podrá someterlas a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órgano autonómico equivalente. Ello supone que unos órganos de naturaleza administrativa y de composición tripartita intervengan, pese a ser calificados como meramente consultivos, para dirimir tales conflictos, rompiendo así completamente las reglas en las que se basa el arbitraje voluntario que, por definición, requiere el acuerdo de ambas partes para recurrir a esta específica técnica y la elección por ellas del árbitro que ha de decidir sobre el fondo de la controversia. Por otra parte, el fin de la vigencia del convenio colectivo cuando haya transcurrido un año desde su denuncia sin acordarse uno nuevo o haberse dictado un laudo arbitral, puede conllevar, de no mediar pacto en contrario, la pérdida del espacio regulador y de la eficacia de la negociación colectiva en el caso de que no exista un convenio sectorial de referencia que fuera aplicable.

Por todo ello, el escenario en el que, a partir de ahora, se va a mover la negociación colectiva va a ser mucho más adverso de lo que hubiéramos podido imaginar hace muy pocos años. Así, es claro que la negociación colectiva se ha visto profun-

damente condicionada por la crisis económica. Pero a ello se une, ahora, una reforma legislativa que añade mayores dificultades al desarrollo de aquélla desde el momento en que, como he advertido ya, incide sobre las variables básicas de su configuración y pretende cambiar su sentido y su significación. Además, las posibilidades de presión de los trabajadores para conseguir un marco regulador más favorable a sus intereses se ven menguadas por la mayor debilidad resultante de ambas variables y, también, por el miedo a perder su empleo en un contexto de fuerte riesgo de que ello pueda suceder.

Gema Torres
Fernando Puig-Samper

Sobre las políticas de formación para el empleo

Mujer sentada - Composición con mancha roja, 1916.
María Blanchard

Al abordar las políticas de formación para el empleo, y tras señalar el "vuelco educativo" que se ha producido en España en las últimas décadas, el artículo explica el modelo y las políticas de formación que se han desarrollado hasta el momento actual, los aspectos críticos del sistema y la importancia de la formación para el empleo para abordar los problemas descritos. Sin embargo, hoy vivimos un cambio de tendencia que inclina las decisiones hacia una perspectiva puramente empresarial y pretende limitar la capacidad de acción de las organizaciones sindicales. Junto a ello, las restricciones económicas y las decisiones políticas están poniendo en riesgo la continuidad del actual modelo de formación. Por último, se reafirma un aspecto esencial: la formación es un derecho que debe tener, para su desarrollo, garantías colectivas. Y aquí es clave el papel sindical.

¿ES posible hablar de ciudadanía activa desde las carencias educativas? ¿Podemos sostener el Estado del bienestar sin tener una sólida base educativa y formativa? ¿Hay alguna garantía de tener empleos de calidad sobre la base de competencias profesionales no reconocidas o desajustadas en relación a las nuevas necesidades? ¿Podemos cambiar un modelo productivo sin intervenir desde la educación, la formación, la investigación y la innovación? ¿Podemos hablar de derecho a la formación sin participación sindical?

Las preguntas anteriores nos llevan a respuestas en ámbitos personales, sociales, laborales y económicos, pero lo común de todas ellas es que siempre son negativas. Los cambios requieren acciones, y tanto la educación como la formación son palancas necesarias para generar la fuerza suficiente. Nos limitaremos aquí a dar una visión desde la perspectiva de la formación para el empleo, pero no queremos dejar de resaltar desde el inicio que nos aventuramos en un campo transversal, que afecta a todas las facetas de nuestra vida, y transcendente, puesto que condiciona de forma relevante nuestras capacidades de acción en todos los ámbitos. Quizás su transcendencia y su transversalidad explican gran parte de la conflictividad social que rodea siempre su desarrollo.

EL VUELCO EDUCATIVO

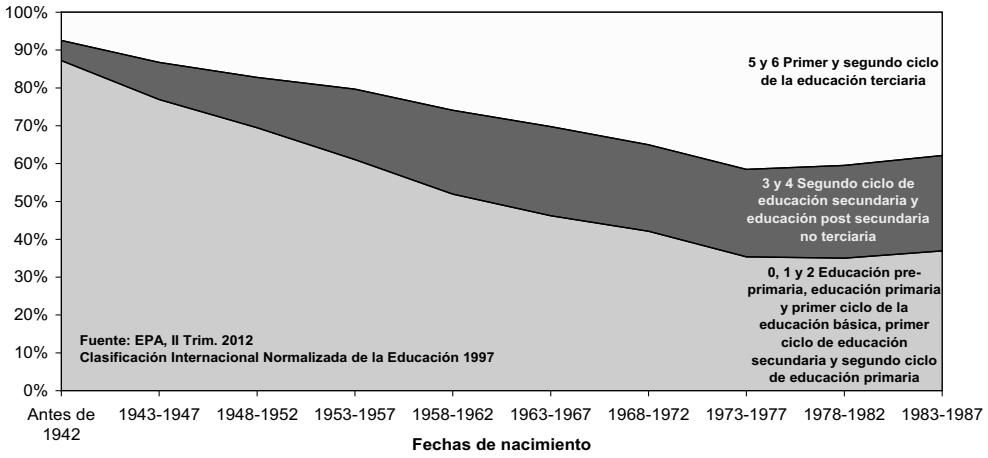
Como vamos a aventurarnos en un viaje crítico con nuestra realidad más inmediata, quizás no esté de más aclarar una cuestión desde el inicio: España ha mejorado sus niveles educativos en las últimas décadas de manera indiscutible, y de forma especial entre las mujeres.

En el gráfico 1 podemos apreciar de forma clara el cambio que se ha producido. Analizando los niveles de formación alcanzados por diferentes generaciones, y considerando sólo las personas mayores de 25 años, vemos el *"vuelco formativo"*[1] que

[1] La expresión de "vuelco formativo" utilizada por Luis Garrido está recogida, también, en el capítulo sobre el sistema educativo del libro *"Tres décadas de cambio social en España"*, coordinado por Juan Jesús González y Miguel Requena, y editado en 2005 por Alianza Editorial.

GRÁFICO 1

Nivel de formación entre 25 y más de 70 años de edad



se ha producido en España. En primer lugar, si entre las personas mayores de 70 años nos encontramos con que el 39,6% son analfabetas o con estudios primarios incompletos, en el grupo de edad entre los 25 y los 29 años este porcentaje se reduce al 2,2%. Comparando estos mismos grupos generacionales en los niveles más altos de la formación, vemos cómo en el de mayor edad sólo el 5,8% tiene estudios universitarios de algún tipo, mientras que en el más joven la cifra se eleva hasta el 24,2%.

Según Miguel Requena y Fabrizio Bernardi[2], *"alfabetismo masivo, escolarización general, feminización del estudiantado y amplio acceso a la enseñanza superior definen los grandes cambios que han caracterizado la evolución secular y la modernización de la educación en España"*. Las causas de este proceso las atribuyen estos autores a dos factores. El primero, *"las reformas y políticas educativas que se han venido aplicando en el país desde la década de los años setenta"*. El segundo, *"que el país ha dedicado una cantidad creciente de recursos a la financiación pública y privada de sus instituciones educativas"*.

Sobre el primer aspecto comentaremos algo en el siguiente apartado. En relación a los recursos destinados a la financiación de las instituciones educativas, el incre-

[2] En el capítulo citado en la nota anterior.

mento progresivo se ha visto interrumpido con la crisis económica. En términos relativos, en relación con el PIB, entre 2002 y 2009 el gasto público pasó del 4,34% del PIB al 5,07%, para ir disminuyendo hasta el 4,81% en 2012. Esto se traduce también en términos absolutos. El gasto público en educación pasó de 31,5 mil millones de euros en 2002 a 53,1 en 2009, para reducirse de nuevo hasta casi 50,5 en 2012. Un 60% de incremento en una década[3], a pesar de todo, pero con los recortes de estos últimos años en 2013 destinaremos en términos absolutos la misma cantidad que cinco años antes.

No hablamos de cuestiones menores, bien al contrario. Estamos ante uno de los cambios sociales más relevantes de la sociedad española, con impactos personales, sociales, económicos y políticos nada desdeñables. Hoy estamos ante el reto de sostener esta línea de progreso, de afianzar nuestro sistema de educación y de formación[4] contra viento y marea. Si la crisis económica actual, junto a decisiones políticas de profunda torpeza, dañaran esta pieza clave del progreso social las consecuencias serían irreparables. Y el riesgo, hoy, es evidente.

Por otro lado, la positiva evolución vivida a lo largo de décadas no implica que el diagnóstico que podemos hacer hoy de los niveles educativos de la población española sea plenamente satisfactorio. Hay problemas serios que deben ser afrontados con rigor si queremos responder positivamente a las preguntas con las que iniciábamos este artículo.

No somos optimistas respecto a las posibilidades de que esto sea así, teniendo en cuenta el marco político y económico actual. Nos enfrentamos hoy a la incapacidad de comprender que los sistemas educativos necesitan una estabilidad normativa adecuada para evitar incertidumbres a los estudiantes y a sus familias; que esta estabilidad requiere, a su vez, de un fuerte consenso entre todas las partes actoras en el sistema educativo (profesorado, asociaciones de padres y madres, sindicatos, partidos políticos…); que la igualdad de oportunidades es una base exigible para todo sistema educativo, que se pone en riesgo cuando se eliminan prestaciones, becas o ayudas[5] de cualquier otro tipo; que el profesorado, junto a la inversión en

---

[3] Ver *"Datos y cifras. Curso escolar 2012-2013"* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

[4] Oriol Homs, en *"La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento"* (2008, Colección de Estudios Sociales nº 25, Fundación La Caixa), diferencia los conceptos diciendo que la educación tiende a desarrollar el "saber" y la formación el "saber hacer", subrayando que la primera no caduca.

[5] El presupuesto para becas en el curso 2012-2013 disminuye un 11,5% respecto al curso anterior, y el presupuesto para ayudas disminuye un 45,4%, según los datos del Ministerio de Educación en la publicación ya citada de datos y cifras.

educación son piezas clave del funcionamiento del sistema. Todo ello dibuja un panorama sombrío que choca con el aparente consenso internacional de que la educación es la base imprescindible para el desarrollo personal, social y económico, para construir sociedades plenamente democráticas, para impulsar sociedades o economías del conocimiento.

EL MODELO Y LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL HASTA LA CRISIS

Como ya hemos dicho, una de las causas de este vuelco educativo está en las reformas y políticas educativas que se han venido aplicando en el país desde la década de los años setenta. Todo ello ha tenido lógica traslación a leyes y normas que nos han permitido avanzar, no siempre en línea recta, hasta el punto actual.

En un contexto de debilitamiento de la política institucional *'concertada'* no está de más recordar que la articulación de los principios constitucionales en el ámbito de la formación profesional —responsabilidad de los poderes públicos y protagonismo de los agentes sociales— es la base sobre la que se ha desarrollado el marco normativo e institucional en nuestro país. Por otro lado, la garantía del derecho a la educación y a la formación y readaptación profesional en el trabajo es competencia compartida entre la administración educativa y la laboral. Como derecho laboral (artículo 4 del Estatuto de los Trabajadores) el derecho a la formación se sitúa en el centro de las relaciones laborales y de la propia negociación colectiva, como veremos más adelante.

Tanto el modelo de formación profesional en el ámbito educativo como el actual sistema de formación para el empleo se han discutido y negociado con los agentes sociales, en el marco del diálogo social y en los órganos consultivos competentes (Consejo Escolar, Consejo General de Formación Profesional, Consejo General del Sistema Público de Empleo y Comisión Estatal de Formación dependiente del mismo). Es éste un valor que sin duda hay que seguir reivindicando; el diagnóstico de los problemas en el sistema educativo y en la formación profesional en su conjunto debe hacerse de manera rigurosa en estos espacios de diálogo, y, en lo posible, el acuerdo sobre objetivos y medidas también. No es éste el camino que se ha elegido, y el marco está abiertamente puesto en cuestión con la forma y contenido de las decisiones que viene adoptando el Gobierno surgido de las elecciones de noviembre de 2011.

Recordemos muy brevemente las características de la actual formación profesional, que responden a las reformas iniciadas en los años 80.

Con la reforma de la formación profesional del sistema educativo propiciada por la LOGSE se pretendió, tal como vuelve a repetirse ahora para argumentar nuevas reformas, acercar la formación a las demandas del sistema productivo. Para cumplir con ese objetivo los títulos se diseñaron a partir del análisis de los procesos productivos, incluyendo en todos ellos un módulo de formación práctica en centro de trabajo, con el fin también de facilitar la colaboración de las empresas con la formación, la inserción profesional, etc.

Los cambios introducidos posteriormente (Ley de Cualificaciones y FP —LCFP—, Ley Orgánica de Educación —LOE— y Ley de Economía Sostenible —LES—) no han afectado a la concepción de los ciclos formativos, y han tenido por objeto incidir en la relación formación-empresa-empleo, así como facilitar el acceso para mejorar los niveles de cualificación de jóvenes y población activa en general. Esto último se ha realizado diversificando e incrementando las posibilidades de acceso entre estudios y ciclos (convalidaciones, pruebas, etc.) y diversificando las modalidades de oferta, especialmente para adultos (ciclos a distancia).

El incremento de la demanda y matrícula en la formación profesional que puede observarse en los últimos años es, además de consecuencia de la situación del empleo, efecto también de la adopción de estas decisiones. Por ejemplo, el alumnado de ciclos formativos de FP de grado medio en el curso 2011-2012 alcanzó la cifra de 301.992 personas, mientras que en el grado superior eran 278.584, cifras que revelan incrementos en una sola década del 43% en el primer caso y del 17% en el segundo.

Además, el Gobierno del Partido Popular decidió paralizar la aplicación del RD 1147/11 que regula la ordenación de la formación profesional, y que desarrolla lo previsto en la LOE y en la LES, hasta el curso 2014-2015, pero permitiendo a su vez que las administraciones educativas puedan implantar las medidas que consideren oportunas antes de esa fecha.

Junto a lo anterior tenemos una nueva propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Educación, y con ella de la formación profesional. Con el argumento de mejorar la calidad se modifica la estructura de la formación y los requisitos de acceso, separando de nuevo la enseñanza general de la 'aplicada' que dirige a la formación profesional y estableciendo pruebas selectivas desde la ESO, convirtiendo el modelo educativo en una carrera de obstáculos y renunciando por tanto a garantizar oportunidades de formación a lo largo de la vida.

Entendemos que el 'espíritu' de esta reforma, en confluencia con los recortes en el gasto educativo, va en dirección opuesta a la resolución de los problemas, y habrá que ver la evolución de los indicadores de fracaso, abandono escolar y nivel educativo general en los próximos años si estas decisiones no se corrigen.

En cuanto a la formación dirigida a trabajadores y trabajadoras, fue el Acuerdo Económico y Social de 1984[6] el primero en abordar un apartado específico sobre la formación profesional, aunque todavía más centrado en la formación reglada y la formación ocupacional.

Entre el año 1993 y el 2006 las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Ministerio de Trabajo firmaron sucesivos Acuerdos de Formación que se articulan de manera directa en el sistema de fuentes de derecho a la formación profesional en el trabajo a través del art. 4 y 83.2 del ET bajo cuya cobertura se han negociado. Con el primer Acuerdo se diseñó un modelo de gestión y financiación de la formación profesional en el marco del contrato de trabajo, basado en la negociación colectiva.

El subsistema de formación para el empleo se financia, sobre todo, mediante la cuota de formación profesional que se recauda a través de nuestras nóminas. El tipo de cotización aplicado por formación profesional es del 0,7%, del cual 0,6% corresponde a la empresa y 0,1% al trabajador o trabajadora. Estamos, por tanto, ante una aportación que tiene como origen las rentas del trabajo.

Aunque los posteriores acuerdos han ido introduciendo cambios y adaptaciones en el sistema, la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el subsistema y la unidad de caja de la cuota de formación son principios que se han mantenido hasta la actualidad.

Las tensiones que han provocado algunos de los cambios tienen que ver con la consideración de la formación también como parte de las políticas activas, cuya gestión es competencia autonómica. Desde el origen de los Acuerdos algunas CCAA (Cataluña, Galicia…) cuestionaron su constitucionalidad y la gestión de los fondos bajo su cobertura, conflicto que sigue sin cerrarse de manera satisfactoria, a pesar de las sentencias del Tribunal Constitucional, sentencias que apoyan sólo parcialmente los argumentos de estas CCAA.

[6] Producto de este Acuerdo es la creación del Consejo General de la FP (CGFP-Ley 1/86), órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno en materia de Formación Profesional.

En el año 2006 se firmaron los IV Acuerdos de Formación, cuyas previsiones se trasladaron al RD 395/2007 por el que se regulaba la Formación Profesional para el Empleo, y con el que se estableció un modelo en el que las distintas posiciones se veían reconocidas, además de avanzar en la articulación de la formación de trabajadores con el Sistema Nacional de Cualificaciones regulado en la Ley 5/2002, proponiendo la integración de la formación dirigida a los trabajadores ocupados y desempleados, cuya normativa, planificación y gestión era distinta.

Tanto el Gobierno anterior como el actual han introducido modificaciones puntuales al margen del diálogo con los agentes sociales, en aspectos relativos a la distribución del presupuesto, programas específicos y, en el caso de la última Reforma Laboral (Ley 3/012) afectando al principio de legitimidad para participar en las decisiones sobre el subsistema, situando a los centros de formación en igualdad de condiciones con las propias organizaciones sindicales y empresariales. Lo anterior afecta a la gobernabilidad del sistema, pero es sobre todo un gesto más de abandono de la política de diálogo característica del modelo de formación.

Por otra parte, como proceso paralelo al desarrollo de la formación en el ámbito educativo y laboral, se venía valorando la necesidad de establecer objetivos comunes de 'cualificación' más allá de la distribución de competencias, etc. que ha condicionado el entramado normativo y de planificación y gestión de los recursos. La confluencia de todas las partes implicadas en la formación en el Consejo General de Formación Profesional permitía buscar espacios de encuentro. El trabajo en el marco de este órgano, cuya finalidad es el asesoramiento al Gobierno en materia de formación profesional, culminó con la publicación de la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional, en la que se recogían en buena medida los objetivos e instrumentos del conjunto de la formación acordados en los Programas Nacionales de Formación Profesional elaborados por el propio Consejo.

La Ley 5/02 de las Cualificaciones y la Formación Profesional (LCFP), promovida por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, regula el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), con el que se pretende responder a las demandas de cualificación en el marco de la formación a lo largo de la vida. En el artículo 1 se señala que la coordinación de los instrumentos que se regulan debe contribuir a la finalidad de 'ordenar un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas'.

Esta ordenación de un sistema integral supone trabajar en distintas dimensiones con el enfoque común de facilitar el acceso a la cualificación y su reconocimiento en el marco de los niveles de formación profesional (no regula los niveles universitarios). Así se regulan instrumentos y procedimientos de 'uso común' entre administraciones (Catálogo de Cualificaciones, Centros Integrados, Centros de Referencia, procedimiento para el reconocimiento de la experiencia laboral…). La participación de las organizaciones sindicales y empresariales es de distinta naturaleza, de acuerdo a los objetivos o función de los distintos instrumentos, desde la definición de contenidos de la formación a partir de la elaboración del Catálogo a la cogestión (Centros de Referencia Nacional de carácter sectorial…).

Tras más de 10 años desde la publicación de la Ley 5/2002, se ha desarrollado gran parte de la normativa prevista, a excepción de los sistemas de orientación y calidad. Hay que decir que ha habido una gran lentitud y bastantes dificultades, entendemos que producto de las tensiones e intereses encontrados que hemos señalado anteriormente. A pesar de ello, el desarrollo del Catálogo, la adaptación de Títulos del sistema educativo y de los Certificados de Profesionalidad, el procedimiento para el reconocimiento de la experiencia (que se ha aplicado en la mayor parte de las CCAA), permiten valorar las potencialidades del SNC, en cuanto al reconocimiento mutuo entre las ofertas de distintas administraciones, pero muy especialmente en cuanto a la planificación conjunta de la oferta y la gestión de recursos públicos, donde las organizaciones sindicales tendríamos que intervenir con mayor decisión.

El objetivo de integración de la formación profesional a través de los instrumentos del SNC puede facilitar sin duda la complementariedad de la oferta; una vez adaptados los contenidos de títulos y certificados de profesionalidad el reto se encuentra en incrementar el acceso y diversificar la oferta. Entre los problemas detectados en el ámbito de la oferta está precisamente la concentración de los recursos en determinados contenidos, y ello tanto en el sistema educativo como en la formación de trabajadores/as.

En el sistema educativo, cuatro áreas profesionales concentran la matrícula del 53% de los estudiantes en los ciclos de grado medio y el 47% en los de grado superior. Estas áreas son las correspondientes a Administración y Gestión, Sanidad, Informática y Electricidad y Electrónica. En la formación para el empleo un 39% de los trabajadores que se han formado lo ha sido en prevención de riesgos, informática, gestión de recursos humanos o idiomas.

La colaboración entre administraciones (laborales y educativas, estatales, autonómicas y locales) y entre éstas y las organizaciones empresariales y sindicales, se hace imprescindible para mejorar la prospección de nuevas necesidades formativas, planificar una oferta que atienda las demandas de personas en distintas situaciones así como del entorno productivo y, hoy más urgente que nunca, contribuir a orientar la generación de nuevas actividades productivas hacia un modelo económico diferente, en el que la competencia se base en el conocimiento, la experiencia, la investigación y la innovación.

Derecho a la educación y derecho laboral, responsabilidad de las administraciones en la garantía de la formación y de los agentes sociales en la negociación colectiva, competencia compartida entre administración general y autonómica, competencias distintas en materia educativa y laboral. Tensiones en la administración general y entre ésta y las administraciones autonómicas y tensiones con respecto al papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el sistema de formación. Este es el complejo contexto de la formación profesional y tomarlo en consideración es imprescindible para no reinventar la rueda en cada legislatura, a riesgo de profundizar en los problemas en vez de acordar las soluciones.

ASPECTOS CRÍTICOS DEL SISTEMA

Como ya hemos dicho, en este artículo no abordaremos todos los aspectos posibles de la educación y de la formación. Sin embargo, hay aspectos cuya interrelación hace inevitable que nos movamos en terrenos compartidos. Sin ir más lejos, tenemos que afrontar tres tipos de problemas que inciden de lleno en la cualificación de la población activa.

El fracaso escolar, el abandono prematuro de los estudios y las carencias en la comprensión en diferentes campos, nos indican problemas de base. La falta de oferta y diversidad de la formación profesional reglada constituye otra de nuestras líneas de preocupación, como ya hemos visto. Por último, las carencias formativas y la falta de reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales que hoy se registran en buena parte de la población activa, nos indican problemas que deben ser atendidos desde la planificación conjunta en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Sobre el primero de estos aspectos conviene recordar el Informe PISA 2009 realizado por la OCDE para España. Siempre nos detenemos en los datos globales sobre

comprensión lectora o matemática[7], pero quisiéramos resaltar en este artículo otro aspecto abordado por el Informe PISA: la equidad en los aprendizajes y en los resultados. En primer lugar, porque *"el grado de adquisición de las competencias básicas por el alumnado tiene relación con el estatus social, económico y cultural de las familias"*. En segundo lugar, *"la variación del rendimiento de los alumnos puede deberse a diversas causas que tienen que ver con los factores propios de cada sistema educativo; entre ellas, los recursos humanos, materiales y financieros puestos a disposición de los centros, los procesos educativos derivados de las diferentes formas de organizar los centros y las enseñanzas dentro de ellos, de los funcionamientos de los equipos docentes o del trabajo en las aulas y, desde luego, de la trayectoria académica de los alumnos, de su actitud y esfuerzo ante el aprendizaje y de la confianza que en él depositan su familia, sus profesores, el centro y el propio sistema"*.

Hemos querido recordar estas consideraciones porque en el momento actual ambos aspectos se ven negativamente alterados. Por un lado, se está produciendo un empobrecimiento relativo del conjunto de la sociedad española. Por otro, se están recortando recursos para los centros educativos y para los estudiantes. La conjunción de ambos factores puede suponer que en el futuro constatemos una pérdida de equidad de nuestro sistema educativo, así como de calidad en los resultados medidos por el Informe PISA.

Tampoco nos detendremos en los datos del fracaso escolar[8] o del abandono prematuro de los estudios en España[9], pero sí queremos subrayar que el fracaso debería entenderse como un problema colectivo, como un fracaso del sistema educativo al no ser capaz de cumplir el objetivo propuesto de universalizar la educación cumpliendo unos mínimos estándares. El reto de superar estas carencias corresponde al sistema educativo, sin duda. Pero no podemos atribuir a éste en exclusiva

---

[7] Las competencias en lectura a los 15 años de edad, medidas en el Informe PISA 2009, nos indican que un 20% de estos jóvenes se encuentra en los niveles más bajos de rendimiento y un 3% en los niveles más altos, aunque con diferencias territoriales entre CCAA significativas. Es este último dato el que más nos aleja del promedio de la OCDE, que alcanza el 8%. En competencias matemáticas tenemos a un 24% en los niveles más bajos, cifra similar a la OCDE, y un 8% en los niveles superiores frente al promedio del 13% en la OCDE. En competencias en ciencias tenemos un 19% en los niveles más bajos y un 4% en los más altos, frente al 8% de promedio en la OCDE.

[8] En el curso 2006-2007, el 28,4% acabaron la ESO sin título de graduación. Para profundizar en el tema es recomendable la lectura de *"Fracaso y abandono escolar en España"*, de Mariano Fernández Enguita y otros, publicado en la Colección de Estudios Sociales, nº 29, de la Fundación La Caixa en 2010.

[9] Según el *"Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2011"* (Ministerio de Educación), el abandono prematuro de los estudios alcanza al 28,4% de los jóvenes de 18 a 24 años en 2010, frente a una media europea del 14,1%. En todo caso, conviene remarcar la gran diferencia territorial en España, con un 12,6% de abandono en el País Vasco y un 36,7% en Baleares.

lo que es un problema social de mayor alcance. Lo que diferencia unas políticas de otras es que se orienten o no a la corrección de las desigualdades sociales y a la superación de las discriminaciones.

En todo caso, también desde el punto de vista de la formación para el empleo se trata de problemas relevantes y con consecuencias a tener en cuenta. Nos encontramos con un alto volumen de población adulta que o bien carece de la formación requerida o bien no ha visto reconocidas y acreditadas sus competencias profesionales.

LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

Llegados a este punto, cabe preguntarse si es necesario un sistema de formación más allá del integrado en el propio sistema educativo. Diremos desde ya que nuestra respuesta es afirmativa. Y para resumir, lo centraremos en dos aspectos: el "desajuste" entre las competencias exigidas y las competencias reconocidas, y las desigualdades generadas por las lagunas formativas.

Es cierto que si el modelo de producción y competencia de un país se basa en los bajos costes laborales y actividades sin valor añadido, la demanda de personas con buenos niveles de formación es irrelevante. Cualquiera vale para cualquier cosa. Y, al mismo tiempo, si no hay actividad económica que genere empleo nos encontraremos con que la intensidad en la formación se convierte en frustración. El esfuerzo no tiene recompensa.

La recuperación de la actividad económica y la reorientación de un crecimiento gaseoso que parece sostenerse sólo sobre burbujas, son claves para decidir qué tipo de formación necesitamos y por qué, así como son determinantes para modificar una cultura empresarial que, en general, se encuentra muy lejos de considerar la formación como un elemento a abordar internamente y menos aún a acordar con los trabajadores.

Algunos datos confirman esta afirmación. Entre los factores de productividad relacionados con el empleo, un 62% de las empresas anteponen las cualidades del empleado o la experiencia a la formación, alterándose sólo en las grandes empresas, que dan un mayor peso a la formación[10]. Este resultado, obtenido en el estudio

[10] *"Estructura ocupacional y carencias formativas en las empresas"*, de Luis Garrido y Juan Carlos Rodríguez. Editado por FOREM en 2011.

encargado por FOREM y realizado por Luis Garrido y Juan Carlos Rodríguez, se enlaza con la conclusión de que *"el ideal de las empresas apunta a la contratación de empleados ya formados, mientras que la promoción interna a través de la formación queda en un lugar residual"*.

GRÁFICO 2

Nivel de formación personas desempleadas

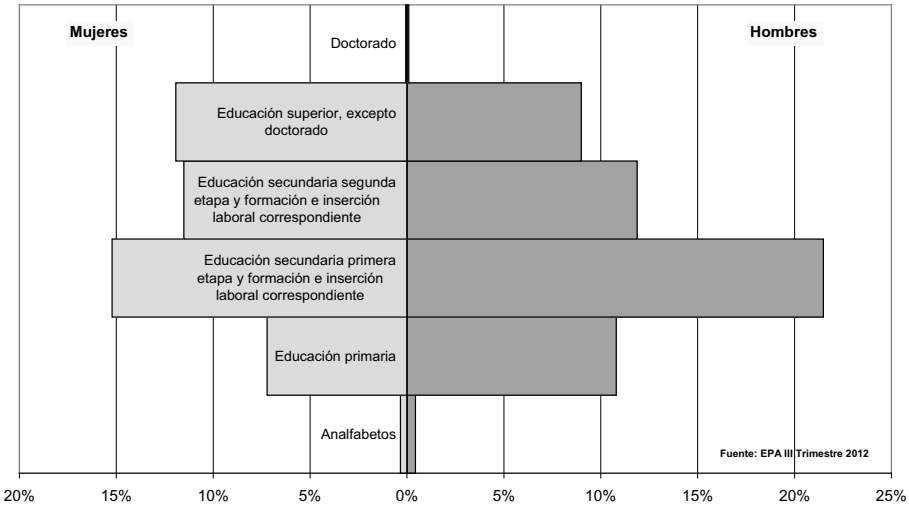
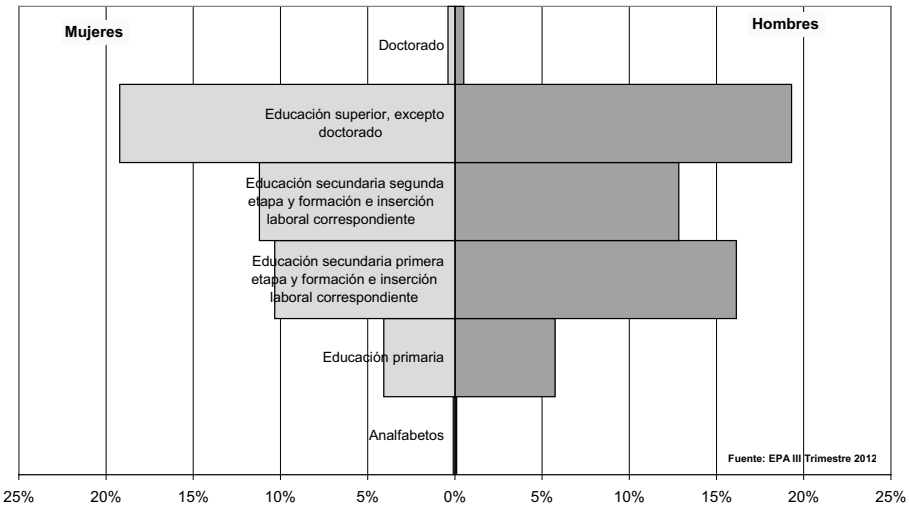


GRÁFICO 3

Nivel de formación personas ocupadas



Las empresas que necesitan cubrir lagunas de formación en la totalidad o en parte de sus plantillas pueden seguir dos vías. Una, promover la formación interna y reforzar con ello los restantes aspectos más valorados: experiencia, compromiso e integración. Otra, promover procesos de sustitución de la plantilla, expulsando a la que carece de los nuevos conocimientos exigidos y contratando personas con la formación ya obtenida, aunque esto deteriore los otros aspectos mencionados —experiencia, compromiso e integración—. Es un modelo de empleo *"prêt-à-porter"*, donde el empresario renuncia al reajuste y opta por la renovación a bajo precio.

Es obvio que cualquiera que quiera promover empleo de calidad y estable tiene que defender la cualificación y la experiencia como bases del mismo. Reforzar la formación permanente tiene, entre otros, este objetivo, de ahí la importancia de la formación de trabajadores y trabajadoras, que en nuestro país se ha articulado básicamente a través de la formación para el empleo. Desde la óptica empresarial, es una formación orientada a las necesidades específicas del puesto de trabajo. Desde el punto de vista personal es la base para afrontar los cambios productivos con una formación o un reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas que permita el acceso a un empleo, el mantenimiento del mismo y la promoción profesional, con una mejor calidad de las condiciones laborales y mayor estabilidad en el empleo.

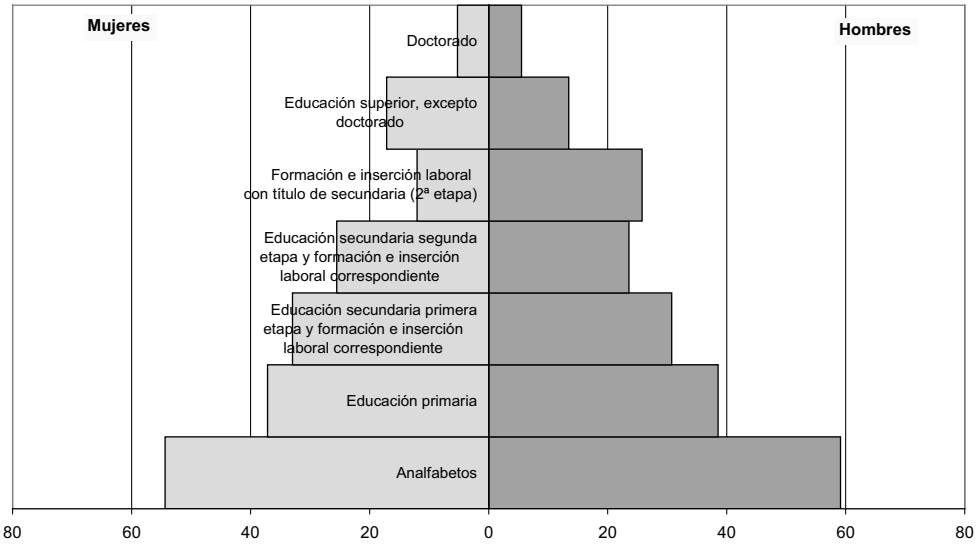
Tener un buen nivel de formación no asegura tener un buen empleo, pero las carencias formativas aseguran la falta de empleo y dificultan el acceso a un empleo deseado. Los gráficos 2 y 3 nos muestran la gran diferencia que hay entre la estructura formativa de la población ocupada y la de la población desempleada. Las principales diferencias están en la importancia de los estudios superiores entre la población ocupada (39,26%) y el peso de los niveles bajos de formación entre la población sin empleo (56,0%).

Otra manera de aproximarnos es comparando las tasas de paro teniendo en cuenta el nivel de formación alcanzado y el sexo. En este caso, podemos ver en el gráfico 4 cómo disminuye progresivamente la tasa de paro a medida que se incrementa el nivel de formación alcanzado, desde el 55,73% entre las personas analfabetas hasta el 14,82% entre quienes tienen estudios superiores (sin incluir doctorado) o el 3,75% entre quienes tienen un doctorado.

Pero no se trata sólo del empleo, sino de los cambios sectoriales y ocupacionales producidos. Respecto al primero de los cambios referidos, el de la estructura productiva, conviene recordar que nos movemos hacia una estructura muy asentada en el

GRÁFICO 4

Tasas de paro según nivel de formación y sexo



Fuente: EPA III Trimestre 2012.

sector servicios. Desde el año 1992, año en el que firmamos los primeros Acuerdos de formación, hasta ahora, vemos (gráfico 5) cómo el sector servicios supone ya el 75% en términos de ocupación, mientras que la industria se reduce del 23% al 14%, la construcción del 10% a poco menos del 7% (pasando por años en los que ha llegado a suponer el 13%), y la agricultura de casi un 10% a poco más del 4%.

Estos cambios en la estructura económica implican movilidad y cambios ocupacionales. La cuestión es que estos cambios afectan a personas adultas que ya están fuera del sistema educativo y que, si no ampliamos y flexibilizamos la oferta, muy difícilmente volverían a él para recualificarse. Sin embargo, o dan pasos en la obtención de nuevas competencias profesionales o se pueden ver empujadas al desempleo o a empleos precarios.

Como podemos ver en el gráfico 6, entre 1992 y 2012 se han producido cambios significativos. Por un lado un incremento progresivo del segundo grupo, técnicos y profesionales científicos e intelectuales, explicado por el incremento en sectores como la educación y la sanidad pero también por el crecimiento de profesiones que se asocian con títulos universitarios de distinto tipo. Por otro lado, también desde el punto de vista de las ocupaciones se aprecia la disminución de aquellas vinculadas a los sectores industriales, la construcción y la agricultura.

GRÁFICO 5

Personas ocupadas por el sector económico

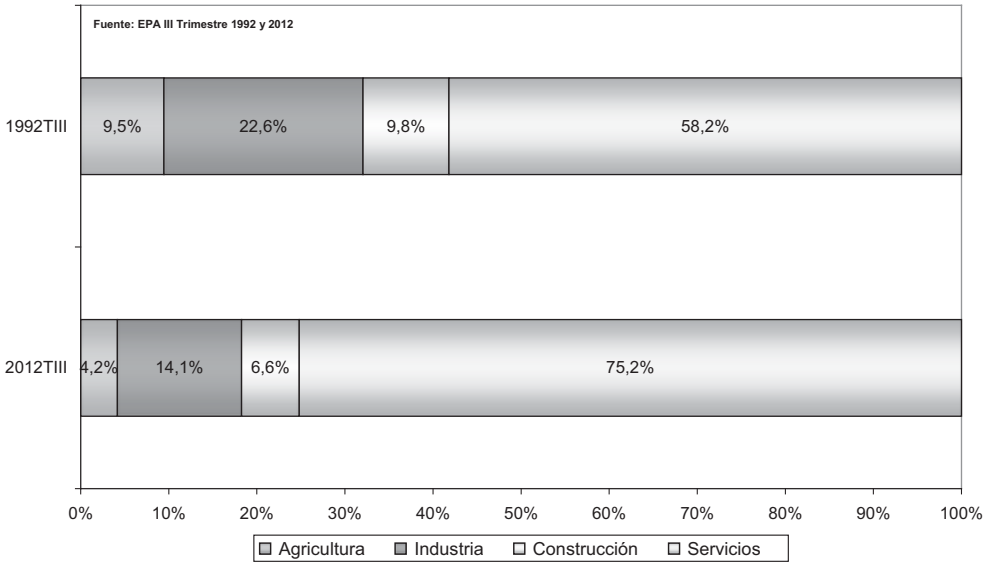
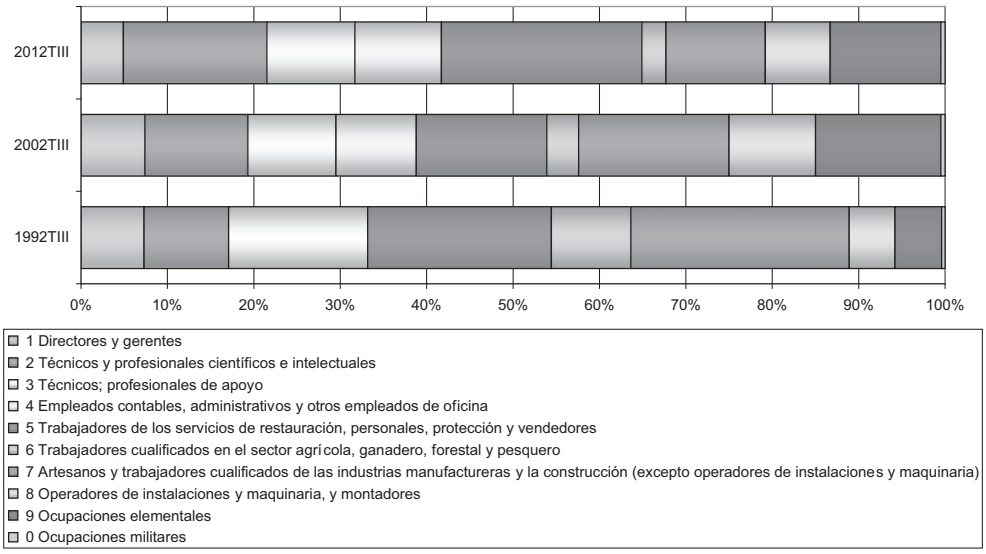


GRÁFICO 6

Personas ocupadas según grupo de ocupación



	Niveles (000s)			Cambio (%)	
	2000	2010	2020	2000-2010	2010-2020
Legisladores, directores y gerentes	1.259	1.409	1.450	11,9	2,9
Profesionales	1.948	2.495	2.482	28,1	–0,5
Técnicos y profesionales de apoyo	1.555	2.319	2.971	49,1	28,1
Administrativos	1.584	1.728	1.768	9,1	2,3
Trabajadores de Servicios, comerciantes y dependientes	2.389	3.179	3.570	33,1	12,3
Trabajadores cualificados en el sector agrícola y pesquero	697	498	367	–28,6	–26,3
Artesanos y otros oficios	2.760	2.477	2.215	–10,3	–10,6
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	1.639	1.685	1.755	2,8	4,2
Ocupaciones elementales	2.476	2.804	2.954	13,2	5,3
Todas las ocupaciones	16.412	18.700	19.629	13,9	5,0

Fuente: Cedefop. Skills Forecast. Datos publicados en 2012.

Este es un fenómeno que se está produciendo en todo el mundo, y que en Europa ha dado pie a la iniciativa *New skills for new jobs* y a la observación sobre la evolución del empleo y de las ocupaciones que puede producirse en esta década, hasta 2020. Según los datos de CEDEFOP referidos a España, entre 2010 y 2020 se espera un fuerte crecimiento de las ocupaciones agrupadas como técnicos y profesionales de apoyo así como de personas ocupadas en sectores comerciales y de servicios de distinta índole.

Por último, en relación con los desajustes entre ocupación y cualificación, hay que señalar los cambios que se producen en las ocupaciones profesionales. No ya en las que aparecen o desaparecen, sino en las que manteniendo su definición nominal sufren, sin embargo, una profunda transformación de sus contenidos. De hecho, el estudio ya mencionado de Luis Garrido y Juan Carlos Rodríguez concluye que *"razonamiento lógico e idiomas, así como informática, relaciones personales y trabajo en equipo en el tratamiento de personas; capacidades organizativas en el tratamiento de objetos; y habilidades de lenguaje, uso de telecomunicaciones y capacidades organizativas en el tratamiento de la información… son los campos que señala el espacio de carencias de cualificación reconocido por las empresas"*.

Pero no es sólo un problema de empleo, es un problema de igualdad. La crisis económica y laboral que vivimos en estos momentos está causando un profundo incremento de las desigualdades sociales. Varios datos nos van confirmando la tendencia. Eurostat nos dice que un 27% de la población española estaba en 2011 en riesgo de pobreza o exclusión social, un dato creciente desde 2008 (con un nada despreciable 22,9%). El mismo organismo europeo nos ofrece el ratio entre el total de ingresos recibidos por el 20% de la población con los ingresos más altos y el total recibido por el 20% de la población con los ingresos más bajos, un ratio que nos permite ver la evolución de la distribución de la riqueza. A mayor ratio, mayor desigualdad. Pues bien, España tenía en 2011 un ratio de 6,8, el más alto de todos los datos registrados en la Unión Europea.

Por otro lado, según la EPA hay ya en el tercer trimestre de este año más de 627 mil viviendas familiares en las que no hay ninguna persona ocupada y ninguna como perceptora de ingresos, una cifra que ha aumentado un 83% desde el mismo trimestre del año 2007.

Está claro que cuando hay desigualdades, o se adoptan medidas correctoras o aquéllas se reproducen y agravan. Así, nos encontramos con colectivos que tienen mayores dificultades para el acceso a la formación o que tienen más necesidades de acceder a la misma. Esto ha llevado a que las normas regularan colectivos y áreas prioritarias en las distintas convocatorias de formación dirigidas tanto a personas ocupadas como desempleadas.

La norma reguladora de la formación para el empleo[11] establece que estos colectivos son, sin distinción entre personas ocupadas o desempleadas, las mujeres, las personas con discapacidad, los afectados y víctimas del terrorismo y de la violencia de género, y las personas mayores de 45 años. Además, entre las personas desempleadas se incluyen los jóvenes, los desempleados de larga duración y las personas con riesgo de exclusión social. Entre las personas ocupadas, a quienes trabajan en pequeñas y medianas empresas y a quienes tienen baja cualificación. En cualquier caso, la Orden[12] que regula el desarrollo de la formación de oferta da prioridad a las mujeres, las personas con discapacidad y los trabajadores con baja cualificación.

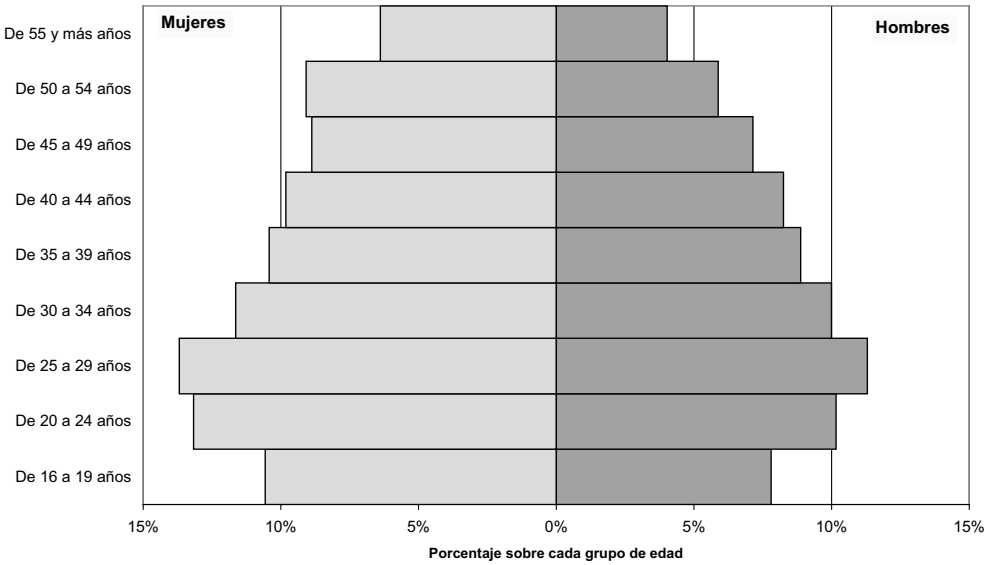
Aún queda mucho por hacer. Es cierto que la participación femenina en estudios no reglados es mayor que la masculina, un 11,9% frente a un 9,0%. También lo es

[11] Real Decreto 395/2007, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
[12] Orden TAS/718/2008.

que participan los jóvenes más que las personas mayores, sobre todo los que tienen entre 25 y 29 años (ver gráfico 7). En este sentido hay que destacar que si entre los hombres la edad implica la reducción de su participación en los estudios, sobre todo a partir de los 45 años, no es así entre las mujeres. Su participación se mantiene casi constante hasta pasar de los 55 años, y por encima de esta edad la participación femenina es casi el doble en términos relativos que la masculina.

GRÁFICO 7

Activos cursando estudios no reglados



Fuente: EPA media de los últimos metro trimestres.

Sin embargo, como ya dijimos en 2010, hay todavía una baja participación entre los trabajadores menos cualificados y las pymes. Respecto a los primeros, aunque algo más del 41% de la población activa tiene un nivel de formación por debajo de la segunda etapa de la educación secundaria, según los datos de la EPA del tercer trimestre de 2012, solo representan un 21% entre quienes realizan estudios no reglados.

En relación con el tamaño de empresa, los datos que nos ofrece la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo muestran cómo hay mayor participación en la formación cuanto mayor es el tamaño de la empresa. En concreto, la tasa de cobertura formativa de las micropymes es del 24,7%, tasa que sube hasta el 58,6% en las pymes y al 90,2% en las grandes empresas.

Los datos nos dicen que todavía hay que insistir en políticas que promuevan la superación de desigualdades en el acceso a la formación. No sólo porque fijamos colectivos prioritarios, sino porque diseñamos modelos basados en la gratuidad y en la universalización del acceso por sectores y por ámbitos territoriales.

UN CAMBIO DE TENDENCIA

Sin embargo, en este año 2012 se ha producido un cambio de enfoque de la formación, que aleja la consideración de la misma desde las perspectivas personales y sociales para considerarla casi en exclusiva desde la perspectiva empresarial o, en el mejor de los casos, institucional. Basta ver cómo el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha modificado la Orden citada en relación con las áreas prioritarias. Hemos pasado de que sean áreas prioritarias las relativas a tecnologías de la información y la comunicación, la prevención de riesgos laborales, la sensibilización en medio ambiente, la promoción de la igualdad, la orientación profesional y aquellas otras que se establezcan por la Administración competente, a que lo sean las relativas a la internacionalización de la empresa, el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico de los procesos productivos.

Nuestra discusión no ha estado centrada en este cambio, sino en la desaparición de cualquier referencia a las *"áreas que se consideren prioritarias tanto en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo y del Sistema Nacional de Empleo como en las directrices establecidas por la Unión Europea",* tal y como se recogía en la Orden Ministerial hasta ahora. Parece que la voluntad es que nada estorbe el objetivo principal de acomodarse a los intereses empresariales en exclusiva.

Este cambio lo apreciamos también en las novedades introducidas en la reforma laboral[13] de este año 2012. Por un lado, en el desarrollo del derecho individual a la formación, estableciendo 20 horas anuales, acumulables durante cinco años. Un derecho que nacía en el proyecto inicial limitado a la *"formación vinculada al puesto de trabajo"* y cuyo disfrute se establecería *"de mutuo acuerdo entre trabajador y empresario"*. Sólo tras la tramitación parlamentaria se consigue abrir algo esta pretensión inicial, de forma que ahora la formación está *"vinculada a la actividad de la empresa"* y sólo actúa el mutuo acuerdo entre trabajador y empresario si no hay ninguna previsión establecida en el convenio colectivo.

[13] Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

También podríamos incluir en esta tendencia la reforma del contrato de formación y aprendizaje. Mucho nos tememos que se está inclinando la balanza más hacia la degradación de las condiciones de trabajo de la persona contratada bajo esta modalidad, que hacia la cobertura de sus necesidades formativas. Aún pendientes de la publicación del nuevo Real Decreto que desarrollará su regulación, en el proceso de consultas sobre el mismo ya hemos advertido sobre este riesgo así como sobre la confusión que generará la regulación pretendida sobre la formación dual.

La reforma laboral, en relación con la formación para el empleo, ahonda también en la línea de reducir la capacidad de acción de las organizaciones sindicales. La entrada de los centros y entidades de formación regulada por el Gobierno es una buena prueba de ello. Por un lado, se hace dándoles entrada directa en la ejecución de los planes de formación[14], hasta ahora reservada a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (en los planes intersectoriales) o a las que superaran el 10% de representación en un ámbito específico (en los planes sectoriales). Pero, por otro, la modificación fundamental se produce al dar entrada a estos centros y entidades, a través de sus organizaciones representativas del sector, en la participación en el diseño y la planificación del subsistema de formación profesional para el empleo, colocándolos al mismo nivel que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas[15]. No es una decisión irrelevante para el futuro del sistema.

En efecto, las organizaciones más representativas —y de manera muy significativa las sindicales— hemos conseguido a lo largo de estos años la extensión de la formación en términos de corrección de desigualdades personales, sectoriales y territoriales. El mayor peso de los centros y entidades de formación en la planificación y el diseño puede suponer un freno a esta corrección, al anteponerse sus necesidades —al estar hoy sometidos a una fuerte presión por la crisis del sector— a las necesidades personales o colectivas. Este riesgo se hubiera evitado limitando su entrada a la ejecución de planes, pero ha podido más la pretensión gubernamental de frenar la capacidad de acción de las organizaciones.

Esta corrección de nuestra participación se produce también al limitar el alcance de las decisiones de las Comisiones Paritarias Sectoriales. Estas Comisiones tienen entre sus funciones fijar los criterios orientativos y las prioridades generales de la oferta formativa sectorial dirigida a los trabajadores. Pues bien, la reforma laboral atribuye a los Servicios Públicos de Empleo la capacidad de especificar en cada

[14] Se modifica para ello el artículo 24 del RD 395/2007.
[15] Se modifica el artículo 26 de la Ley de Empleo.

convocatoria las acciones formativas que tengan carácter prioritario, *"sin perjuicio de las señaladas por las Comisiones Paritarias Sectoriales"*. En otras palabras, nuestro papel sectorial se ve condicionado por esta irrupción en sus competencias.

Por último, conviene no olvidar la aparición en escena de la figura del cheque formación. Aunque de momento es humo, dependerá de cómo se concrete en el futuro el que se convierta en una buena línea de actuación para ayudar a colectivos concretos, o en una vía de individualización que altera tanto los sistemas de financiación de la formación como la selección de proveedores y los contenidos de la formación ofertada.

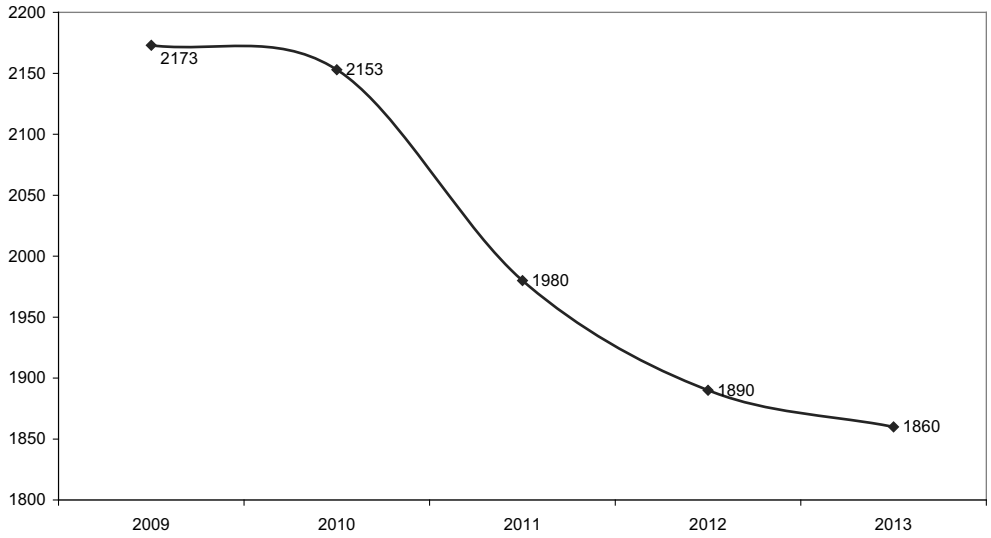
LAS RESTRICCIONES ECONÓMICAS

Sin recursos disponibles no hay posibilidad de ejercer el derecho a la formación. Como ya hemos dicho, en estos momentos abonamos una cuota de formación profesional del 0,7%. Esta vía de financiación es la principal para el subsistema de formación para el empleo, y hoy podemos decir que es la única tras la desaparición de las aportaciones del Fondo Social Europeo y la reducción drástica de las correspondientes al Servicio Público de Empleo Estatal. Hoy disponemos de 1.860 millones de euros procedentes de la cuota, cantidad que se ha reducido progresivamente (gráfico 8) como consecuencia de la disminución de cotizantes al aumentar la tasa de paro en esta crisis económica.

Pero el problema no es sólo éste. El Gobierno ha promovido que la Ley de Presupuestos Generales del Estado permita que parte de esta cuota de formación se destine a fines diferentes, reduciendo por tanto las cantidades realmente disponibles para las acciones formativas. Primero, disminuye del 60% al 50% la cantidad de la cuota destinada a la formación preferente de personas ocupadas, elevando así el porcentaje destinado a la formación de personas desempleadas. Pero de inmediato introduce en la Ley dos novedades que afectan a esta parte de la formación para personas desempleadas. La primera, que este 50% puede destinarse también a la financiación de los programas empleo formación. Es decir, a financiar Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo, básicamente. Hasta ahora su financiación correspondía a políticas activas de empleo ajenas a la cuota de formación, pero es que además así se estableció en el Acuerdo Tripartito de Formación firmado en 2006 y todavía vigente. La segunda, que en 2012 se pudieran destinar hasta el 20% de estos fondos para la realización de acciones de fomento del empleo, eufemismo que oculta la necesidad de financiar salarios en los Centros Especiales de Empleo.

GRÁFICO 8

Cuota de formación profesional



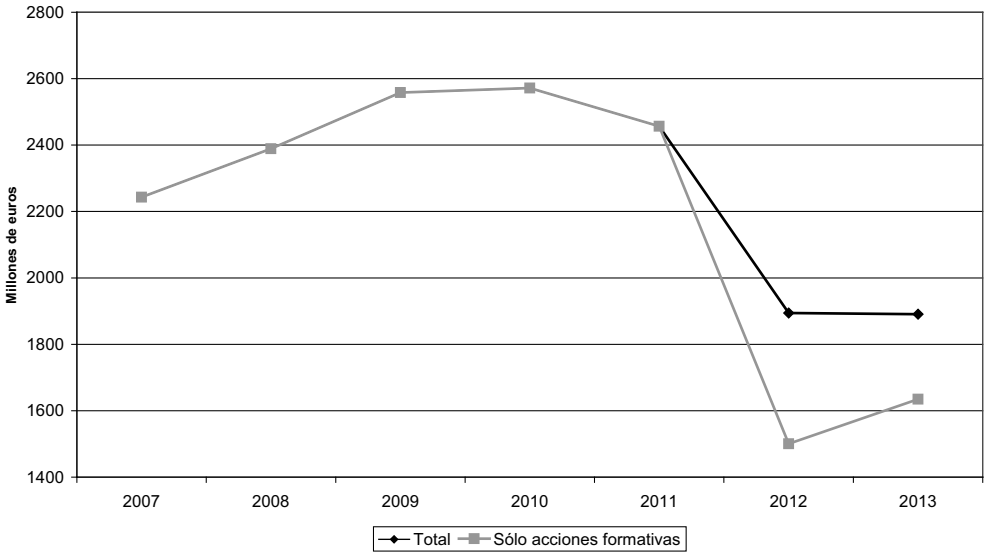
Entre la caída de la cuota recaudada, la desaparición de otras aportaciones y la decisión de destinar parte de los fondos a otras políticas activas de empleo, podemos decir que entre 2009 y 2012 los fondos destinados a las acciones formativas han disminuido un 41% (ver gráfico 9). Como la segunda de las medidas mencionadas se limitaba al año 2012, esperamos que en 2013 podamos recuperar este fondo para las acciones formativas, pero, en el mejor de los casos, dispondremos en 2013 de 1.635 millones de euros para formación para el empleo.

La disminución de los fondos totales, la utilización de parte de los mismos para otras finalidades, junto a las deudas acumuladas por las Administraciones con las organizaciones y los centros y entidades de formación, está produciendo un fuerte desajuste en el funcionamiento del sistema y dejando a multitud de personas sin posibilidades de acceder a la formación.

Además de producir una disminución impropia de los recursos de formación, la decisión del Gobierno de utilizar recursos de la cuota de formación para fines ajenos a la misma pone en riesgo el futuro del subsistema de formación para el empleo. Ya hemos dicho que ésta es la principal fuente de financiación, por lo que sin ella es inviable. Sin embargo, las organizaciones empresariales, que conciben la cuota de formación como una aportación que debería dedicarse sólo a la formación deci-

GRÁFICO 9

Financiación formación para el empleo



dida por las empresas y para personas ocupadas, hoy se ven incitadas a poner en cuestión el mantenimiento de esta cuota. Si no se usa para formación y las Administraciones disponen a su antojo de estos fondos, si se aporta como cuota pero revierte como subvención dañando la imagen de las organizaciones, nos dicen, ¿para qué seguir manteniéndola?

Nunca hemos compartido que una cuota que pagamos todos para la formación sólo se pueda usar mientras estamos ocupados y la perdamos una vez que vamos al paro. Es más, siempre hemos trabajado para integrar progresivamente la formación para personas ocupadas y la de personas desempleadas, las viejas *continua* y *ocupacional*. Volver a separar las dos líneas de formación y de financiación de las mismas es un paso atrás que no debería producirse. En todo caso, nuestra batalla está en conseguir que hasta el último céntimo se dedique a la finalidad que justifica la recaudación de la cuota, pero nunca a la eliminación de la misma. La alternativa que algunos proponen es, tras eliminar la cuota, ir a un sistema privado de formación, con nula presencia de las Administraciones Públicas, limitado a las personas ocupadas, gestionado de forma bipartita y financiado mediante aportaciones pactadas en acuerdos o convenios colectivos. Sin embargo, esto implica dar por perdida la última década, renunciar a que el Sistema Nacional de las Cualificaciones dé transparencia, calidad y seguridad a la formación, empujar a las personas paradas al

vacío formativo separando de nuevo en dos la actual formación para el empleo, y disminuir de hecho los fondos disponibles para la formación. No resolvería, además, el problema de una percepción social que vincula formación con financiación impropia de las organizaciones, sino todo lo contrario.

PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN

Sin ánimo de reproducir aquí todas las propuestas que hemos elaborado a lo largo de estos años[16], sí queremos terminar este artículo resaltando la idea que en todo momento hemos tenido en cuenta: la formación es un derecho personal y colectivo que el sindicato tiene que conseguir hacer efectivo.

Esto está en la base de nuestro quehacer. No hay derecho personal que pueda desarrollarse en el mundo laboral sin contar con las adecuadas garantías colectivas, y la formación no es una excepción. Por ello decimos que, incluso en etapas de crisis, desde la negociación colectiva debemos hacer posible el derecho a la formación. Por un lado, mejorando los contenidos de la negociación colectiva en lo relativo a formación: facilitando el acceso a la misma, regulando los tiempos para formación, vinculando formación con clasificación y promoción profesional, regulando los contratos formativos y las prácticas no laborales en las empresas, promoviendo el reconocimiento de las competencias profesionales. Por otro, reforzando la participación sindical en el seno de la empresa en materia de formación. Y, por último, reforzando el papel sectorial y de las Comisiones Paritarias, mejorando sus capacidades y funciones.

Sin esta base lo demás se difumina. Por ejemplo, entre nuestras reivindicaciones incluimos el pleno desarrollo del Sistema Nacional de las Cualificaciones, que tras una década todavía hoy está a medio hacer. Es un conjunto de instrumentos y acciones sin el cual no avanzaremos en calidad y en transparencia en la formación para el empleo. Pero si el desarrollo de este Sistema no está plenamente entroncado con la vida en las empresas a través de la negociación colectiva, si se ve como un elemento ajeno a las condiciones de trabajo y sin impacto sobre las mismas, se cuestionará su papel en el futuro.

---

[16] Sí conviene recordar el trabajo *"La formación para el empleo desde una perspectiva sindical"* elaborado por CCOO en mayo de 2010, así como las *"Propuestas sindicales para la negociación de los V Acuerdos de Formación para el Empleo"* presentadas por CCOO y UGT en mayo de 2011.

El reto para todos nosotros está en trenzar estos hilos. Cuanta más tupida sea la red resultante menos huecos tendrán acciones y discursos que sólo miran la formación desde la recuperación de la cuota o desde la subvención a las organizaciones.

Ignacio Fernández Toxo y Fernando Lezcano nos planteaban hace un año[17] siete interrogantes dirigidos a "reivindicarnos y repensarnos". El último de ellos concierne a la materia tratada en este artículo:

> ***Séptimo interrogante.*** *La función última del sindicato es organizar a los trabajadores y trabajadoras para defender colectivamente sus intereses. Esto se hace esencialmente a través de la acción sindical, el asesoramiento laboral y la negociación colectiva. En las últimas décadas, la conquista de mayor poder institucional y la profundización de la vertiente sociopolítica del sindicato han favorecido que hayamos ampliado las líneas de intervención. Uno de los ejemplos más paradigmáticos es la participación en la gestión e impartición de la formación para el empleo. ¿Esto ha ido en detrimento de la principal función del sindicato? ¿Estas actividades han redundado en más y mejor organización de los trabajadores y trabajadoras? ¿Están en consonancia los esfuerzos que dedicamos a estos ámbitos y el resultado que de ellos obtenemos, medidos en afiliación? ¿Están contribuyendo estas actividades a mejorar o a perjudicar el crédito del sindicato? ¿Debemos reequilibrar nuestras actividades, sabiendo que la actividad fundamental del sindicato es la acción sindical?*

Esta es la cuestión que tenemos que responder entre todos. Nosotros lo hacemos desde este artículo y a partir de nuestro trabajo sindical, pero es ésta una tarea frustrada si no es compartida por la mayoría de la organización.

El reequilibrio sugerido en el interrogante implica tejer redes para la formación desde la negociación colectiva y cambiar nuestro punto de mirada sobre este asunto. La fortaleza como organización la ganamos en nuestra capacidad de resolución de problemas y de representación en el conflicto, corrigiendo con la fuerza colectiva las debilidades individuales en una lucha desigual en el trabajo. Y sólo desde aquí. Lo demás es puramente instrumental y, si dificulta el logro del objetivo principal, hay que corregirlo.

---

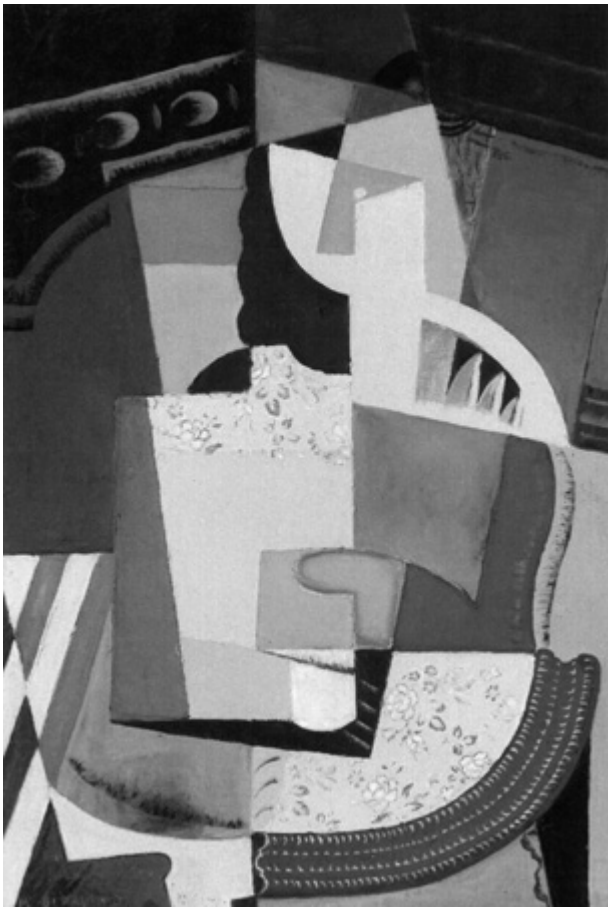
[17] Artículo titulado *"Reivindicarnos y repensarnos: sindicalismo, trabajo y democracia"*, publicado en "Gaceta Sindical. Reflexión y debate" nº 16, junio 2011.

Por eso nuestro papel fundamental está en el diálogo social, generando acuerdos que permitan establecer reglas del juego compartidas y basar sobre ellas las modificaciones normativas que sean precisas; en la participación institucional, porque nos permite influir en decisiones que pueden ser claves para el sistema de formación; en la administración del mismo, porque podemos incidir en las prioridades de las acciones y corregir desigualdades; en la negociación colectiva sectorial, porque podemos impulsar desde ella la formación, promover planes de referencia útiles para el conjunto de las empresas de un sector, y construir itinerarios formativos vinculados a los sistemas de acceso, clasificación y promoción profesional; y en la negociación colectiva en las empresas, porque podemos intervenir en los planes de formación y constituir comisiones paritarias de formación que faciliten la extensión de una formación útil y de calidad para todos.

Francisco Javier Braña

¿Aumento de impuestos o participación en el coste de los servicios? Evaluación y alternativas[1]

[1] Agradezco los siempre atinados comentarios y las sugerencias del profesor Fernando Antoñanzas.



Mujer sentada, 1916-1917. María Blanchard

En medio de esta Gran Recesión, de esta nueva crisis del capitalismo que ha golpeado duramente a España, la enorme caída de ingresos ha puesto en riesgo el mantenimiento del modesto Estado del bienestar conseguido con la recuperación de la democracia. Frente a las políticas indiscriminadas de recortes en los servicios públicos, se plantea la posibilidad de aumentar los impuestos o de establecer o incrementar los sistemas de participación de los usuarios en los costes, lo que se viene llamando "copago", al que supuestamente no habría que tenerle miedo. En este trabajo se discuten las ventajas e inconvenientes de estos dos sistemas de financiación.

1. EL PUNTO DE PARTIDA

ESTAMOS en medio de un nueva crisis del capitalismo, que ha traído consigo una gran recesión, con la particularidad de que esta crisis ha venido precedida por un intento de reducir sistemáticamente el llamado Estado del bienestar, con una reducción en paralelo de su principal forma de financiación, el sistema fiscal, incluso en países con gobiernos social-demócratas bajo la peculiar filosofía de que "bajar impuestos también es de izquierdas". La adopción acrítica de las tesis de la economía neo-clásica dominante de que los impuestos llevan asociada una supuesta pérdida irrecuperable de eficiencia, en particular los que gravan las rentas del capital, así como la aceptación de las supuestas virtudes de la competencia fiscal entre países y regiones, ha llevado a postular y aplicar reducciones en la imposición sobre las personas físicas y las sociedades y aumentos en la imposición sobre el consumo. Como resultado, tanto en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como en los de la Unión Europea (UE) si hasta finales del siglo XX no dejó de crecer la presión fiscal (porcentaje de impuestos sobre el producto interior bruto), desde comienzos del siglo XXI comienza un moderado descenso en la misma[2].

En paralelo a esta visión negativa de la fiscalidad, cobra fuerza la tesis de que los ciudadanos deben corresponsabilizarse financieramente del consumo de los bienes y servicios públicos, pues la provisión "gratuita" —una mistificación del lenguaje ya que no es tal, pues se financian con los impuestos— lleva al uso excesivo, lo que en la jerga de los economistas se denomina "riesgo o abuso moral"[3], entendiendo por excesivo todo aquel consumo cuyo beneficio es inferior a su coste. Para corregir este riesgo moral se propone la participación directa en los costes de servicios, lo que se ha venido a llamar también tique moderador o "copago", término que en adelante utilizaré como equivalente a participar en los costes.

---

[2] Para un análisis de las tendencias de la fiscalidad en general y de la fiscalidad sobre las rentas del capital puede verse Braña (2010 y 2011).

[3] En los seguros, el riesgo moral se define como la mayor probabilidad de que al estar asegurado ocurra aquello precisamente por lo que contratamos el seguro, al disminuir los incentivos para evitar el acontecimiento contra el que va destinado el seguro.

La participación en el coste de los bienes y servicios públicos se justifica en segundo lugar como una forma adicional de contribuir a su financiación, sobre todo en tiempos de crisis en los que no sería aconsejable subir los impuestos, presentándola como un medio de contribuir a la "sostenibilidad" del Estado del bienestar a través de la aportación directa de los usuarios.

En tercer lugar, si en los impuestos el principio que los guía es la capacidad contributiva de las personas (estimada por la renta, el patrimonio o el consumo), en el caso de los "copagos" el principio que los guía es el del beneficio, derivado de la utilización del bien o servicio público y que, supuestamente, supliría la ausencia de señales del coste de oportunidad de los fondos utilizados en la provisión de los mismos, al no existir un precio de mercado. La participación en el coste proporcionaría entonces información sobre las preferencias individuales y de la valoración de los usuarios de los bienes y servicios públicos.

El ámbito de los servicios públicos donde más se ha discutido la utilización de los mecanismos de participación en el coste, y donde desde hace muchos años se ha venido aplicando de hecho, es en la atención sanitaria, si bien también encontramos ejemplos de su aplicación en los servicios sociales, en el sistema educativo y en la administración de justicia, aunque en estos dos últimos casos se habla de tasas. En la discusión sobre la disyuntiva entre utilizar el sistema fiscal o sistemas de participación en el coste por los usuarios, en lo que sigue me voy a centrar en la atención sanitaria, teniendo en cuenta las medidas de reforma contenidas en el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, que se pretenden justificar por la falta de eficiencia del "sistema" nacional de salud[4] y un supuesto "insostenible déficit" en las cuentas públicas sanitarias.

2. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

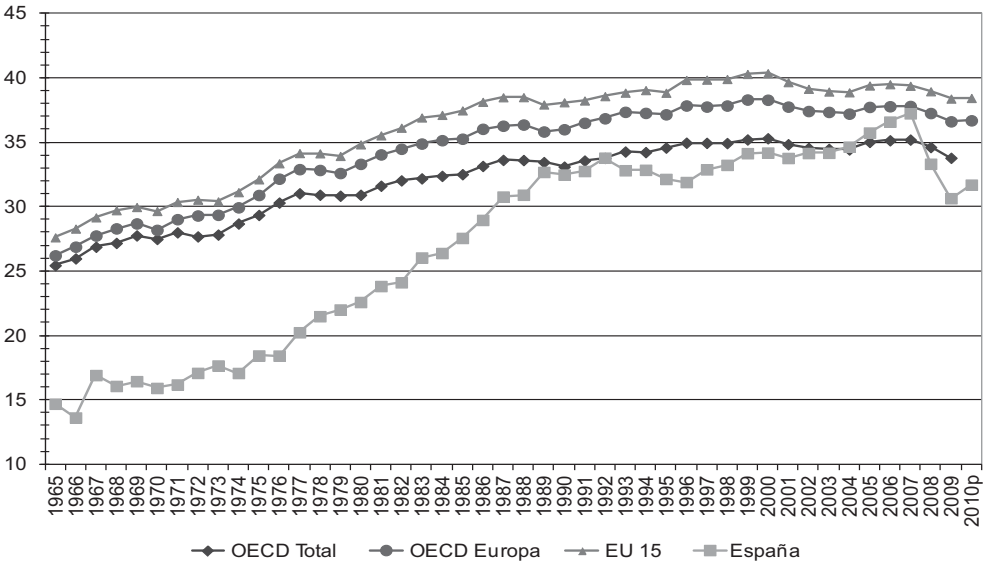
España inicia la recuperación de la democracia con un sistema fiscal de país subdesarrollado pero, tal como se muestra en el gráfico 1, logra acercarse a la presión fiscal de los países de nuestro entorno socio-económico (los de la OCDE) a principios de los años 90 del siglo pasado y, tras un retroceso en los cinco años siguientes, retoma el crecimiento hasta igualar la presión fiscal de los países europeos

[4] Entrecomillo la palabra sistema porque desde la cesión o traspaso de la atención sanitaria a las comunidades autónomas, en un proceso que empieza en 1981 y culmina en 2001 desapareciendo el INSALUD, la atención sanitaria en España es todo menos un sistema.

de la OCDE en 2007, aunque sin llegar a la de los países de la Unión Europea de 15 miembros (UE-15). Pero este acercamiento es engañoso, pues se debe fundamentalmente al crecimiento de las cotizaciones a la seguridad social, ya que si se quitan estas España nunca consigue alcanzar a los países de nuestro entorno, y en el bienio 2008-2009 los ingresos experimentan una caída sin paragón en el resto de países, con una leve recuperación en 2010, mientras se mantiene la recaudación por cotizaciones sociales.

GRÁFICO 1

% total tributos/PIB



Fuente: OCDE Revenue Statistics y elaboración propia.

Por otra parte, la composición de los ingresos es sustancialmente distinta a la de los países de nuestro entorno, pues además de la preponderancia de las cotizaciones sociales, destaca la mucha menor importancia de la imposición personal sobre la renta. Aunque no hay datos desde hace más de 20 años sobre la distribución de la carga tributaria por escalones de renta[5], tal como se representa en el gráfico 2, los impuestos que contribuyen a la progresividad (renta de las personas físicas e impuestos sobre la propiedad, no incluyo sociedades porque dada la evidencia empírica disponible y la estructura monopolística de las grandes empresas en España me parece adecuado

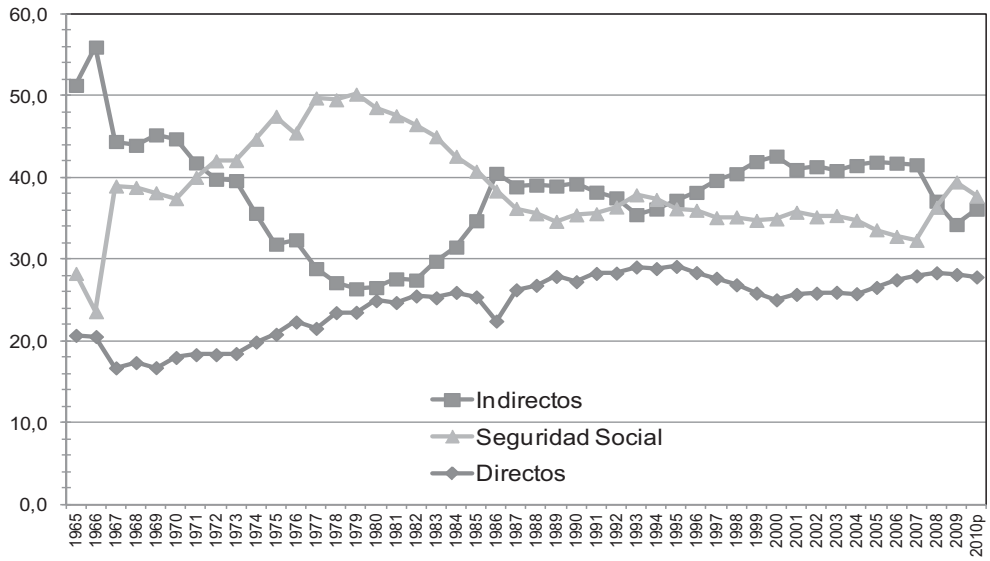
[5] Los cálculos más "recientes" se refieren al año 1990 (Calonge y Manresa, 2001) y mostraban un sistema fiscal prácticamente proporcional.

suponer que se traslada a los precios) sólo representan el 27,8% de la recaudación, los restantes impuestos que recaen sobre el consumo y son regresivos representan el 36,1% de la recaudación, y las contribuciones a la seguridad social, que como mucho serán proporcionales si no regresivas y además técnicamente equivalen a la prima de un seguro, representan el 37,7% restante. Es decir, el sistema fiscal español es regresivo, en proporción pagan menos quienes más tienen. Si nos centramos en el impuesto que más poder redistribuidor tiene, el impuesto sobre la renta de las personas físicas, nos encontramos con enormes diferencias según los tipos de renta pues, con datos de 2010, los asalariados tienen una base imponible media de 19.625 euros, los profesionales en estimación directa de 10.602€, los acogidos a estimación objetiva de 10.776€, de los cuales en los agricultores es de 2.402€, unas diferencias que se han mantenido con escasas variaciones a lo largo de los años.

En España hay además una importante economía sumergida, que según cuál sea el método de cálculo se estima entre un 20,2 y un 23,7% del PIB en el periodo 2005-2008[6], no habiendo descendido en el periodo 1980-2008 más que ligeramente en los años 1995-2000 y en 2008, último año de la estimación, por lo que puede de-

GRÁFICO 2

Estructura del sistema fiscal español en %



Fuente: OCDE Revenue Statistics y elaboración propia.

[6] Arrazola, Hevia, Mauleón y Sánchez (2011).

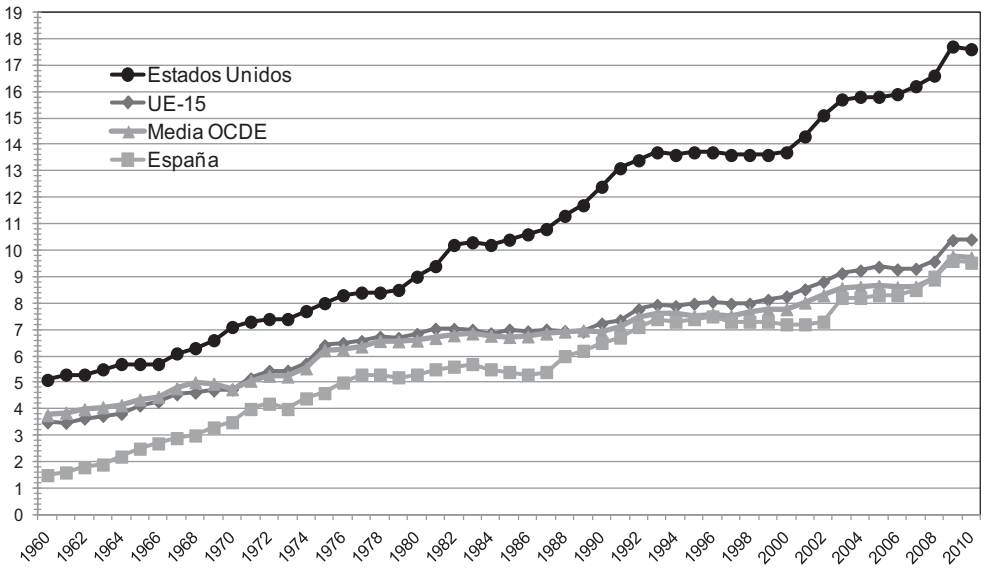
cirse que ni siquiera disminuyó cuando se redujo la presión fiscal directa[7], aunque la economía sumergida no es lo mismo que el fraude fiscal, pues parte de ella paga impuestos. Según los datos de Arrazola *et allia* (2011), en términos de recaudación fiscal la economía sumergida habría supuesto una pérdida de recaudación fiscal media por año de 30.845 a 32.735 millones de euros del año 2000 entre 1980 y 2008, o lo que es lo mismo, entre el 5,4 y el 5,6% del PIB. En el periodo más reciente, 2005-2008, estiman que la pérdida de recaudación puede estar entre 56.000 y 66.000 millones de euros del año 2000. Los cálculos del sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA, 2011) para 2010 elevan la economía sumergida al 23,3% del PIB, lo que supone que se dejaron de ingresar 88.000 millones de euros.

3. EL "SISTEMA" NACIONAL DE SALUD Y SU FINANCIACIÓN

España tiene un "sistema" sanitario cuyo gasto total, público más privado, está desde principios de los años 90 del siglo pasado más o menos al nivel de la media de la OCDE, pero por debajo de la UE-15 y, por supuesto, muy por debajo de lo que se gasta en Estados Unidos, tal como de pone de relieve el gráfico 3.

GRÁFICO 3

Gasto total en salud como % del PIB



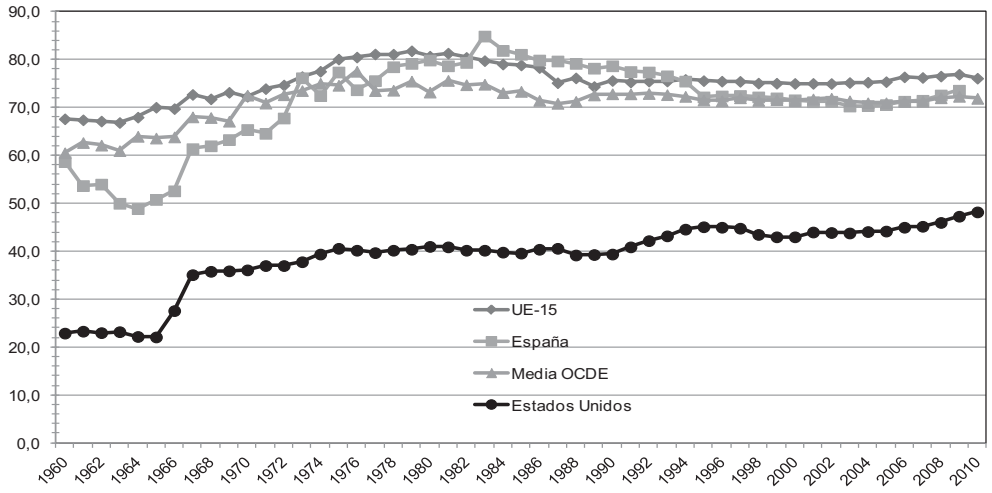
Fuente: OCDE Health Data 2012 y elaboración propia.

[7] Alañón y Gómez (2003).

Pero si nos fijamos en el gasto público, gráfico 4, vemos que su importancia relativa en el gasto total alcanza su máximo en 1983 y desde entonces desciende, hasta igualarse a la media de la OCDE pero por debajo del de la UE-15, con un ligero repunte en 2008 y 2009 por el descenso del gasto privado en salud.

GRÁFICO 4

Pocentaje del gasto público en salud sobre el total



Fuente: OCDE Health Data 2012 y elaboración propia.

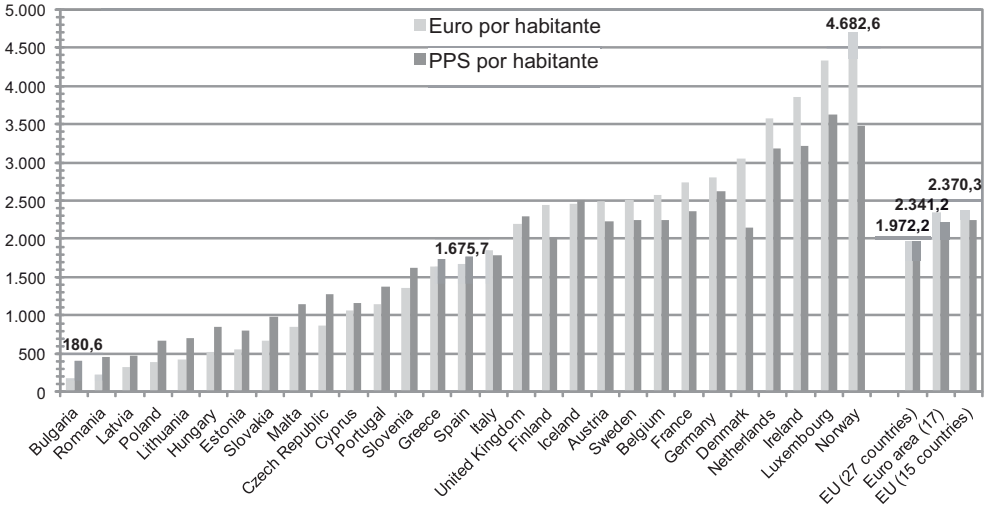
El gasto público en salud por persona, medido en paridad de poder de compra y en euros por habitante muestra que España, en 2009, estaba sustancialmente por debajo de la media de la UE-27, de la UE-15 y del área del euro (Gráfico 5).

Con un gasto menor en atención sanitaria que la media de los países de nuestro entorno, los indicadores de salud de España son sin embargo muy buenos y para la Organización Mundial de la Salud (OMS) el sistema sanitario de España era en el año 2000 el séptimo mejor del mundo y en 2010 la revista *Newsweek* lo colocaba en el tercer puesto[8]. Esto se podría interpretar como que, a pesar del diferencial sistemático que mantenemos con la media de la UE, no sería necesario aumentar mucho el gasto en atención sanitaria, debiendo prestarse mayor atención y mayores recursos a la atención socio-sanitaria, sobre todo a la atención a la dependencia.

[8] World Health Organization. *The world health report 2000: health systems: improving performance*. 2000. www.who.int/whr/2000/en/whr00_en.pdf. The world's best countries. *Daily Beast* 2010 Aug 16. www.thedailybeast.com/topics/the-world-s-best-countries.html

GRÁFICO 5

Gasto en protección social, enfermedades y atención sanitaria, 2009



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

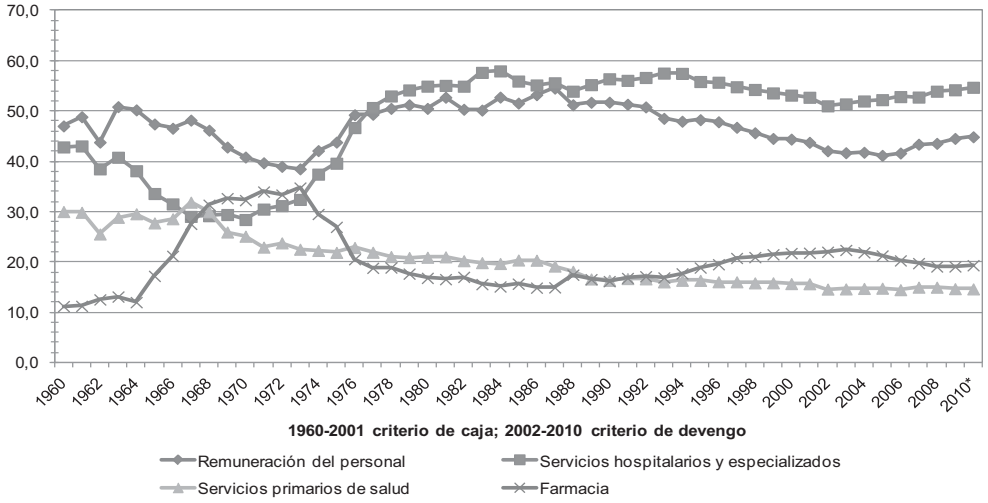
Como se representa en el gráfico 6, el gasto público en salud se distribuye en España de la siguiente manera en 2010: la mayor parte, el 54,7%, corresponde a los servicios hospitalarios y especializados, la atención primaria representa el 14,6% y la farmacia (consumo de medicamentos) el 19,3%, aunque en este último caso no ha dejado de perder importancia relativa en la última década (el máximo fue del 22,45 en 2002). Mientras que la remuneración del personal, que alcanzó un máximo en 1987, al representar el 54,5% del gasto total, no ha dejado de perder importancia hasta llegar al 41,2% en 2005, habiendo subido desde este año para llegar al 44,9% en 2010[9].

Pero como reacción a la crisis económica y la subsiguiente caída de ingresos, a partir de 2010 los gobiernos de las comunidades autónomas empiezan a recortar los gastos en atención sanitaria, olvidando o dejando de lado, como señala un reciente informe de la OMS Europa (2012), que los sistemas de salud requieren que los recursos sean predecibles, por lo que interrupciones súbitas hacen difícil mantener los niveles necesarios de atención, que los recortes se hacen justo cuando se

[9] De acuerdo con la información de Aser García Rada, ("Is Spanish public health sinking?", Brithish *Medical Journal*, vol. 343, November 26, 2001: 7445) esta sería la proporción mas baja entre los países de Europa Occidental, por lo que según este autor el menor gasto sanitario público se debería a los bajos salarios que paga y no a una especialmente buena gestión.

GRÁFICO 6

Gasto sanitario público. Principales partidas (% del total)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Estadística de Gasto Sanitario Público y elaboración propia.

requiere más de la atención sanitaria —por ejemplo para abordar los efectos adversos del desempleo sobre la salud— y que los recortes en todos los ámbitos es improbable que solucionen las ineficiencias existentes e incluso potencialmente exacerben la restricción fiscal.

Por lo que respecta a la financiación, ésta procede desde 1999 de los Presupuestos Generales del Estado para la Administración General del Estado, si bien hay impuestos sobre consumos específicos (alcohol y tabaco) supuestamente afectados a la financiación de la sanidad, así como el llamado céntimo sanitario aplicado a los carburantes como recargo sobre el impuesto específico, mientras que la parte correspondiente a las comunidades autónomas se financia igualmente vía sus presupuestos, aunque en este caso una parte importante de los ingresos procede de los acuerdos de financiación —el vigente de 2009— donde en el cálculo de los ingresos que le corresponde a cada comunidad autónoma están contemplados los gastos en atención sanitaria, aunque no haya recursos afectados a la misma.

Hasta la aprobación del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, había una participación en el coste de los medicamentos del 40% del precio para la mayoría de las personas activas (una minoría de enfermos crónicos contribuía con un 10%, con un límite máximo por receta de 2,64€), los funcionarios contribuyen con un 30%

estén o no en activo y los pensionistas no tenían una contribución adicional[10]. A los medicamentos dispensados en hospitales no se les exige copago. Hay además servicios médicos excluidos del catálogo de prestaciones sanitarias, cuyo pago es del 100 por 100 —como en el caso de la odontología— y en otros la prestación está muy restringida —como la atención a la salud mental. Aún así, los gastos en atención sanitaria han crecido sistemáticamente a lo largo de los años por encima de lo presupuestado, generando su mala gestión una deuda con proveedores —que no déficit— que se estima en 2011 en 11.594,5 millones de euros por el suministro de fármacos y para la adquisición de tecnología sanitaria, lo que supone nada menos que el 20,2% de lo presupuestado para la atención sanitaria por el conjunto de las comunidades autónomas, pero si se incluyen los conciertos y las oficinas de farmacia, la deuda ascendería a 15.700 millones de euros[11].

4. EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN EN EL COSTE EN UN SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Es el momento de preguntar ¿para qué sirve el copago en los sistemas de atención sanitaria, en especial en los que se financian con impuestos o con cotizaciones sociales? Las justificaciones más utilizadas son tres.

En primer lugar, regular la demanda sanitaria, disuadiendo el uso o reduciéndola en aquella parte que tendría menor valor para los usuarios, buscando un mejor uso del sistema sanitario al corresponsabilizar a los usuarios pues, al parecer, "abusan" del sistema, al caer en lo que hemos estudiado como *riesgo moral* a que pueden dar lugar los seguros: es decir, abarrotan los servicios de urgencia o las consultas ambulatorias con problemas menores que impiden el óptimo funcionamiento de la asistencia o son consumidores compulsivos de medicamentos[12]. En los sistemas en

[10] La participación en el coste se estableció en 1967 en un 10% si el precio era superior a 30 pesetas, con un máximo de 50 pesetas, y en el resto 5 pesetas, se subió al 20% en 1978, al 30% en 1979 y en 1980 al 40%. Los enfermos crónicos pagaban el 10% con un límite de 2,64€ por receta. Vid. Puig y Llop (2004). Para los funcionarios, activos y pasivos, la participación es del 30 por 100 desde 1979, siendo la aportación reducida de los crónicos igual a la del régimen general.

[11] Fuente: Alejandro Meraviglia, "La deuda sanitaria por Comunidades Autónomas". *Cinco Días*, 2 de febrero de 2012, que se basa en datos de FENIN, Farmaindustria, Idis y Cepco.

[12] Es muy lamentable que incluso dos personas otrora rigurosas en sus análisis utilicen como justificación para el copago (a su juicio un tabú que supuestamente hay que desacralizar) "reducir el abuso moral de una población acostumbrada a no soportar copagos" (González y Dávila, 2010) sin ser capaces de citar estudios científicos que permitan sostener la existencia del tal abuso (riesgo) moral, afirmación quizás influida por el medio en el que publican, una revista de una asociación empresarial. En primer lugar, habría que preguntarse por qué hay que estar acostumbrado a los copagos. En segundo lugar, los

los que el mecanismo de asignación en la utilización de los servicios sanitarios es la lista de espera, se supone que el copago lo sustituiría y sería más eficiente[13]. En el caso de España se introduce un argumento adicional, referido a la gratuidad de los medicamentos prescritos a los pensionistas: que hay fraude, pues dentro de una familia se estarían utilizando las recetas de los pensionistas para prescribir medicamentos a los activos (Puig, 1988; y Puig, Casado y García, 2008).

En segundo lugar, obtener recursos financieros adicionales, utilizando el principio del beneficio como justificación para financiar así el gasto público, una opción atractiva durante periodos de recesión económica como el actual.

Y en tercer lugar, si el copago es ya general, contribuir a la orientación del consumo hacia servicios coste-efectivos, por ejemplo, con un sistema de copago modulado, su supresión en determinados actos (vacunaciones, control de la tensión arterial), o su reducción en los medicamentos más eficientes, podría animar la prevención o mejorar los tratamientos farmacológicos.

Según el informe de 2010 de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la salud en el mundo, el cobro a los usuarios en el momento en que necesitan de asistencia es el mecanismo de recaudación de fondos predominante en 33 países y representa más del 25% del total de los fondos recaudados para la salud en otros 75. Por lo que respecta a los países desarrollados, la primera oleada de pagos de los usuarios por los servicios sanitarios en centros públicos comenzó con la recesión mundial de los años 70. Y en esta gran recesión se ha vuelto a mirar hacia el copago como solución a los problemas de la sanidad, en un intento de reducir el crecimiento del gasto agregado (Mladovsky *et allia*, 2012). Del estudio de 16 países europeos y con datos referidos a 2010, Más, Cerera y Viñola (2012) encuentran que hay copago en atención primaria en 9 países, en especialistas 11 países, en atención hospitalaria

---

estudios existentes sostienen que la demanda sanitaria está inducida, pues son los médicos los que prescriben tratamientos y firman recetas. En tercer lugar, parece mentira que se olviden de la existencia del copago en medicamentos desde 1967, hasta la reciente reforma aplicable a los activos y los funcionarios. Y, por último, también se olvidan de que hay copagos en la atención a la dependencia y que el "copago" es del 100 por 100 en los tratamientos odontológicos, lo que en el año 2000 supuso el 19,7% del gasto privado en salud, estando este gasto positivamente correlacionado con la renta y con el nivel educativo, a mayor nivel más gasto, cuando los pobres tienen una peor salud dental (Rodríguez, 2006).

[13] Dejamos a un lado eufemismos, muy utilizados por los políticos últimamente tratando de engañar a los ciudadanos, del tipo de que el copago aumentará el acceso a la sanidad —utilizado en Portugal por el Ministro de Sanidad— teniendo en cuenta que para pedir estar exento, lo que determinará una junta médica, hay que pagar previamente 50€, incluso minusválidos y enfermos crónicos; que para poder recurrir la decisión negativa hay que pagar 100€ y que además se aumentan los copagos para la población no exenta.

12 países (aunque varían ampliamente en función de la patología y del tratamiento), en servicios de urgencias 12 países y en medicamentos todos aplican copago[14].

Los gráficos 7 y 8 recogen la información sobre los pagos de bolsillo efectuados directamente por los usuarios, entre los que se incluyen los copagos, en España y en el promedio de países de la OCDE de los que hay disponible información cada año. Puede comprobarse que España ha estado exigiendo más que el promedio de la OCDE, superando desde mediados de los años 90 del siglo pasado el 20 por 100, aunque este porcentaje se haya igualado en los últimos años. Por otra parte, de los países de la Unión Europea sólo Portugal exige mayores desembolsos que España. Pero de esos gastos de bolsillo, la parte destinada al copago al sector público en 2010 no llegaba al 1 por 100.

Los gráficos 9 y 10 representan el gasto *per cápita* en pagos de bolsillo efectuados directamente por los usuarios, gasto que no ha dejado de aumentar, tanto en España como en el promedio de la OCDE, si bien a partir de 1995 España está por encima del promedio, situándose en 2009-2010 en una banda intermedia de países y por encima del promedio de la OCDE.

Como señalan Más, Cerera y Viñola (2012; 5), la implantación del copago requiere hacerse tres preguntas: Primero, ¿qué efecto tendría la disminución de la utilización de los servicios sanitarios sobre la salud de la población? Segundo, ¿cómo cambiarían esos efectos con las características de los pacientes y qué tipo de servicios de salud (necesarios y menos necesarios) disminuirían más con la introducción del copago? Y tercero, ¿qué forma tendría que adoptar el copago?

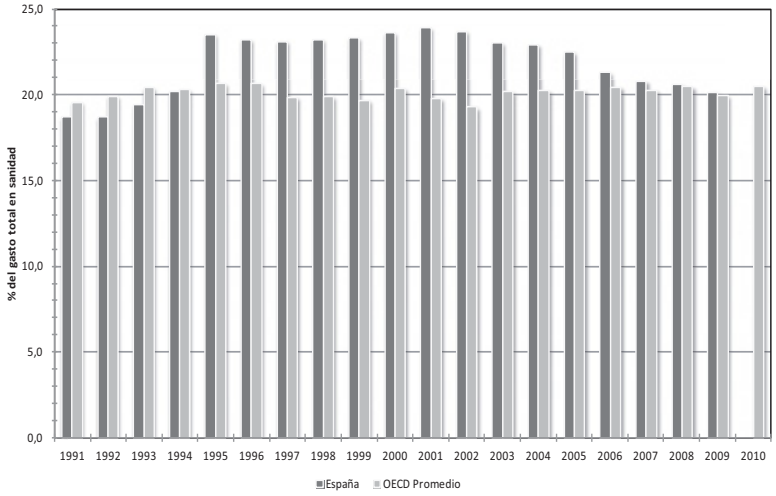
Los defensores del copago argumentan que es muy eficaz para cualquiera de los tres objetivos mencionados, aunque sólo en algunos casos pongan de manifiesto los perjuicios que causa.

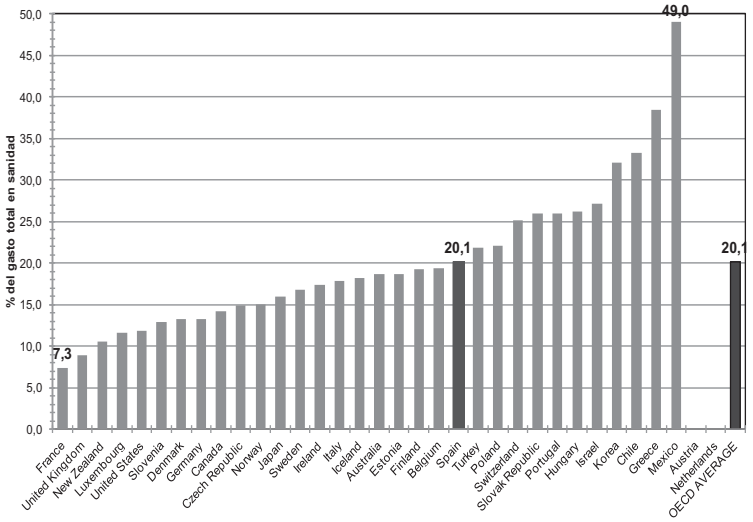
Respecto al primer objetivo de introducir o aumentar la participación en los costes, regular la demanda sanitaria disuadiendo el uso o reduciéndola en aquella parte que tendría menor valor para los usuarios, su eficacia depende de que la demanda de los servicios sanitarios a los que se aplica sea elástica, es decir, que la demanda sea suficientemente sensible a las variaciones en el precio. Pero los servicios médicos se caracterizan por su baja elasticidad precio, aunque esta es más elevada para las

[14] Una revisión más amplia de países pero menos reciente es la realizada por Tur y Planas (2006).

GRÁFICOS 7 y 8

Gastos de bolsillo en % del gasto total en sanidad



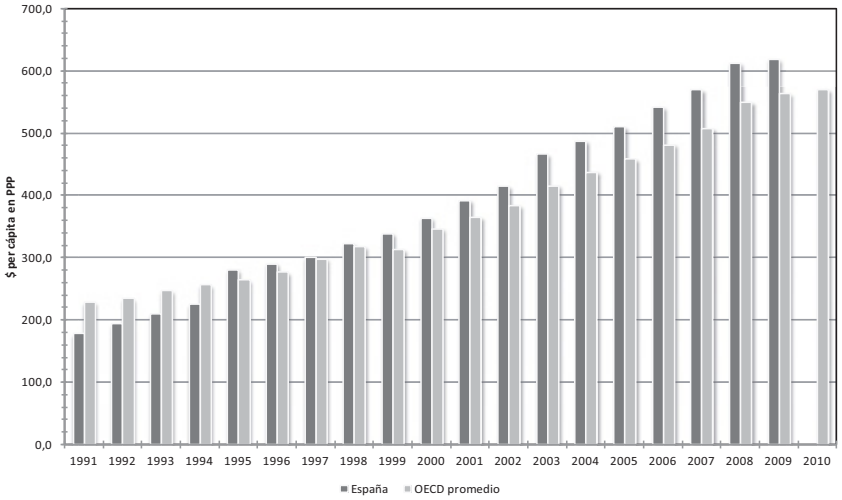


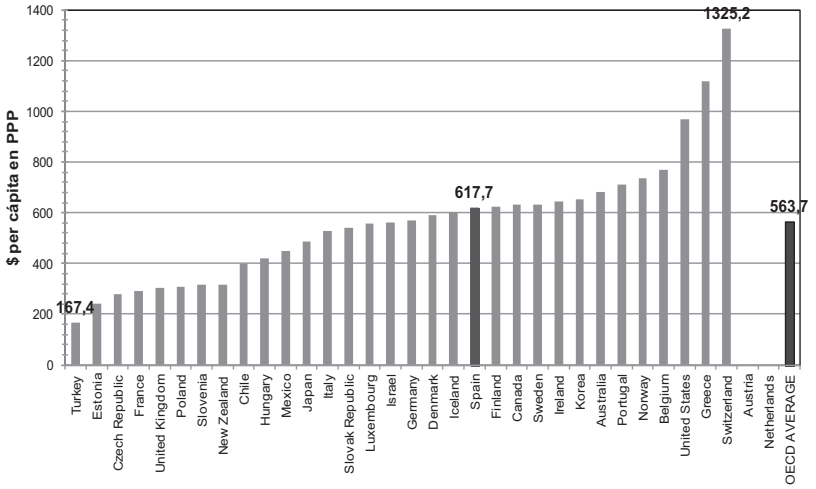
Fuente: OCDE Health Data 2012 y elaboración propia. La comparativa de países es para el año 2010 o el más cercano para el que haya datos.

personas de rentas bajas y con peor estado de salud, que se supone deberían ser las menos afectadas por su introducción. Por otra parte, es bien sabido que los pacientes no son los verdaderos demandantes, pues la atención sanitaria, incluso la primaria en la segunda y posteriores consultas, es lógicamente una demanda inducida por los médicos, teniendo en cuenta que el copago ha de actuar sobre la parte

GRÁFICOS 9 y 10

Gastos de bolsillo en $ per cápita en Paridad de Poder Adquisitivo





Fuente: OCDE Health Data 2012 y elaboración propia. La comparativa de países es para el año 2010 o el más cercano para el que haya datos.

de la demanda que el médico no inicia y, puede ocurrir, como señala Puig (2012; 61 y ss.), que el riesgo moral del médico (que en buena parte depende de la forma en que se le retribuye) sea tanto o más importante que el riesgo moral del paciente.

Dependiendo del diseño, el copago puede dar lugar a efectos de sustitución entre servicios, lo que no es necesariamente mejor sino todo lo contrario; por ejemplo si

se cobra por la atención primaria y no por la hospitalaria, los pacientes irán a la segunda, de ahí que en la mayoría de los países si se cobra en la atención primaria también se cobra en las urgencias. Y no debe olvidarse que los efectos a corto y a largo plazo pueden ser distintos, pues a largo plazo pueden atenuarse o desaparecer.

Hay una amplia bibliografía sobre las ventajas y los inconvenientes del copago y no muchos estudios empíricos, una buena parte de ellos realizados en los Estados Unidos, siendo el más conocido y citado el del experimento patrocinado por la Rand Corporation[15], un país donde la protección social es escasa y la asistencia a una consulta resulta gravosa, recayendo directamente sobre el usuario, por lo que el efecto sobre la demanda será completamente diferente al que se daría si el tiempo gastado en la consulta no afecta o afecta poco a los ingresos.

La evidencia empírica sobre la participación en el coste nos dice que aumentos de la misma reducen ligeramente el consumo o las visitas (la elasticidad para el promedio de participantes en el experimento de la Rand en EE UU, realizado entre 1974 y 1982, oscila entre –0,1 y –0,2 para las consultas médicas, entre –0,03 y –0,5 para los ingresos hospitalarios, entre –0,2 y –0,7 para la duración de la estancia en el hospital y entre –0,17 y –0,22 para el total de servicios sanitarios), lo que se interpreta como que hay poco consumo "excesivo o innecesario". Pero el experimento de la Rand, en el que para el paciente promedio no se encuentran efectos estadísticos del copago sobre la salud, así como otros estudios, muestran que las reducciones afectan de manera significativa más a los pobres (que son los que peor estado de salud tienen), a los mayores y ancianos y a los crónicos.

En el experimento de la Rand, en el que no se incluyó a personas mayores de 64 años, el impacto negativo del copago fue mayor para los niños que para los adultos. Y si a eso se añade, como recuerda Puig (2012) que las personas incluidas en el experimento estaban mayoritariamente sanas, que los médicos cobraban un precio fijo por cada acto, que en aquel entonces no se aplicaban medidas como limitar el acceso al especialista, restringir la prescripción de medicamentos caros y el acceso a ciertas pruebas diagnósticas de alto coste, como tampoco había límites a la cantidad a pagar por los seguros por la atención a los pacientes, se puede afirmar que sus resultados son poco apropiados para aplicarlos a la mayoría de los sistemas de salud, en particular los públicos. De la selección personal de resultados realizada

[15] Para un detallado resumen de los resultados y de las limitaciones de este experimento, me remito a los trabajos de Rodríguez (2006) y al de Puig (2012). En este último además se hace una revisión de un conjunto de trabajos sobre los efectos de los copagos que abarca varios países.

por Puig (2012), recojo las de un estudio sobre un seguro privado en los EE UU, en el que al hacer pagar por las visitas a urgencias, entre 20 y 35$, se redujeron las visitas por causas no urgentes un 14% pero también las urgentes en un 5%.

Sobre los efectos del copago en las personas mayores, la evidencia recogida por Puig se refiere de nuevo a los Estados Unidos, en concreto a un seguro para retirados del sector público en California, complementario de Medicare, el seguro federal para personas mayores. Este seguro, CalPERS, empezó a cobrar 10$ por cada visita al médico a una parte de sus asegurados, teniendo como resultado la reducción de una visita al médico al año (de 9 visitas pasaron a algo menos de 8), lo que supone una elasticidad de –0,7, una reducción desde luego modesta. También se aplicó un aumento en el copago de medicamentos, de un dólar a 5 por los genéricos, a 15 por los preferentes y a 30 por el resto, pero con un límite de gasto de 1.000$ al año. En este caso, de 17 recetas anuales se pasó a 14, pero afectó lógicamente a los medicamentos más caros, con lo que la elasticidad sube hasta 1,5. Pero los más afectados, de nuevo, tanto en la reducción de visitas como en la compra de medicamentos fueron los enfermos crónicos, que además tuvieron que ser ingresados con más frecuencia, un efecto compensación que se comió el 43 por 100 de los "ahorros" del copago, incluso con un gasto mayor que lo "ahorrado" en el caso de los pacientes más graves.

Un reciente estudio sobre personas mayores de 64 años en Estados Unidos con datos de 1996 a 2005 (Costa y Gemmill, 2011), no citado por Puig, examina el efecto de la participación en el coste sobre la probabilidad de que haya un uso inapropiado de la prescripción, encontrando que altos niveles de gastos de bolsillo realizados por los pacientes reducen la probabilidad del uso inapropiado, con una elasticidad de –0,024, pero la elasticidad es inferior a la de los medicamentos en general, de manera que la reducción del uso inapropiado se hace a costa de reducir también el uso apropiado y productivo de medicamentos.

El único caso donde la introducción del copago no parece haber afectado a las visitas al médico es Alemania, donde desde 2004 se ha de pagar 10€ por la "primera" visita al médico cada trimestre —las restantes son "gratis"— lo que no parece que haya tenido efecto sobre el número de visitas, lo que Puig (2012; 131) atribuye a que el número de visitas al médico de los alemanes es muy elevado[16] y que para

[16] Con datos de la OCDE para 2010, el número de visitas por persona era de 8,9, la tercera más alta después de Corea y Hungría, no habiendo dejado de aumentar desde principios de los años 90. El dato para España en 2009 es de 7,5 visitas al año por persona.

los pobres y crónicos hay un techo máximo de gasto en función de su renta, por lo que el copago sólo ha servido para hacer caja.

Desafortunadamente, en la mayor parte de los estudios no se sabe si la introducción o el incremento de los "copagos" empeora o no a largo plazo la salud de los afectados, aparte de que, como señala Rodríguez (2006; 86-87), "la función de un sistema de salud debe ser también "cuidar": disminuir la incertidumbre y la ansiedad, evitar el dolor y, eventualmente, ayudar a morir", por lo que no deberían ignorarse los beneficios de esta función de cuidar a la hora de evaluar la eficiencia y la eficacia de un sistema de salud.

En el caso de los medicamentos, los "consumidores" no saben distinguir entre los que son necesarios y los supuestamente superfluos, y reducen el consumo de ambos cuando se introduce o aumenta la participación en el coste. Se intuye además que hacer adelantar el dinero del copago pone una barrera importante para los más pobres. Por otra parte, está comprobada la existencia de efecto sustitución o compensación entre medicamentos cuando unos están sujetos a copagos y otros no, y en algunos estudios se muestra que estos efectos se comen casi o todo el "ahorro". Uno de los pocos experimentos naturales que ha permitido analizar los efectos de la introducción del copago de medicamentos sobre la utilización y sobre la salud se produjo en Québec, encontrando que se produjo un aumento significativo de efectos adversos (emergencias, hospitalizaciones, ingreso en asilos, muertes) asociados a la reducción del consumo, que fue mayor para los medicamentos no esenciales pero significativo también para los esenciales (González, 2006; 114).

La reciente revisión de estudios de Más, Cerera y Viñola (2012) llega a la conclusión de que el copago reduce el consumo adecuado de medicamentos —los que han sido prescritos por un médico— y también el uso adecuado de servicios de salud. De hecho, lo que hace es reducir la utilización tanto de los servicios sanitarios necesarios (efectivos) como de los innecesarios (poco y muy escasamente efectivos), debido a que se requiere que el usuario pueda distinguir entre qué puede ser un motivo de consulta adecuado y qué no, lo que resulta difícil incluso para los profesionales (López y Ortún, 1998; 129). El copago no parece traducirse en una peor salud de la población, aunque aquí los resultados son débiles y presentan una gran variación, de manera que las conclusiones son menos sólidas. En Finlandia, donde se introdujo un copago modesto para las visitas a urgencias de una unidad de traumatología pediátrica, las visitas descendieron entre un 18% (para niños más pequeños) y un 27% (para los niños más mayores) y ese descenso afectó tanto a las visitas serias como a las leves. Otro estudio en Irlanda encontró que las visitas a urgencias

disminuyeron con la introducción de un copago, tanto las apropiadas como las inapropiadas, lo que tuvo efectos adversos sobre el control de la presión arterial y la supervivencia de pacientes de alto riesgo. Cuando se reduce la utilización de los servicios, de ello no se deriva una mejor atención sanitaria, pues esta depende fundamentalmente de los incentivos y la motivación de los profesionales[17].

Por lo que respecta a los medicamentos, donde parece haber más consenso político sobre la aplicación de copagos, la evidencia empírica señala que los copagos afectan tanto al consumo de los medicamentos menos necesarios como al de los más necesarios y efectivos, con efectos negativos para la salud. Se destaca también que son un instrumento poco útil para estabilizar el crecimiento del gasto farmacéutico a medio y largo plazo. Los copagos diferenciales para diversos grupos de medicamentos (medicamentos excluidos) sí son efectivos para desplazar el consumo hacia los medicamentos con una mejor relación coste-efectividad.

Si bien puede discutirse si entre los objetivos de un sistema de salud debe estar la redistribución, lo que no cabe duda es que los copagos tienen efectos redistributivos y, por ello, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en su informe de 2010 sobre la salud en el mundo, dedicado a la financiación de los servicios de salud, se opone a los copagos, con el argumento de que la obligación de pagar directamente por los servicios en el momento de necesitarlos, ya sea que el pago se realice de manera formal o de manera informal (de forma clandestina), impide que millones de personas reciban asistencia médica cuando la necesitan. Para aquellos que realmente buscan tratamiento, esto puede dar lugar a una situación económica grave, llegando incluso a empobrecerse. “La catástrofe financiera se produce en países con todos los niveles de ingresos, pero es mayor en los que dependen más de los pagos directos como recaudación de fondos para el gasto sanitario” (Pág. 5). Sólo cuando la dependencia del pago directo se coloca por debajo del 15 - 20% de los gastos sanitarios totales, la incidencia del desastre financiero, en general, desciende a niveles insignificantes.

Los pagos directos son la forma de financiación sanitaria menos equitativa, pues son regresivos, permiten que los ricos paguen la misma cantidad que los pobres por un determinado servicio, al afectar más a los pobres que a los ricos y recaer más sobre los pacientes crónicos (a no ser que se tenga en cuenta su renta, lo que es

[17] Una equilibrada revisión de estudios sobre el impacto de los copagos, aunque anterior en el tiempo, que llega a resultados parecidos, se puede encontrar en el trabajo de González (2006), en el que, por cierto, afirma que el abuso iniciado por el paciente es muy limitado en los sistemas públicos de salud. Véase también la selección de estudios que hace Puig (2012).

muy complejo). Por ello, se debería aplicar el principio de capacidad de pago a la participación en el coste, pero dado que ello no es sencillo, uno se puede entonces preguntar si los copagos son o no más inequitativos que otras formas alternativas de financiar la sanidad. Las restricciones a la elegibilidad para tener derecho a la cobertura en función de la renta pueden conducir a una reducción en términos absolutos en el gasto público en salud, pero la evidencia de Alemania y de Holanda, aportada por Mladovsky *et allia* (2012) muestra que aumenta más que alivia la presión sobre el sistema sanitario, debido a la pérdida de las aportaciones de los hogares más ricos y sanos, segmentando los grupos de riesgo, dejando en la cobertura obligatoria a las personas mayores, más pobres y más enfermas y a las personas con familiares no contribuyentes, razón por la que Holanda abandonó esta política en 2006 y en Alemania se han tomado numerosas medidas para aliviar dichos efectos.

La evidencia recogida por Rodríguez (2006) acerca de los efectos de los copagos sobre la equidad en Europa es bien clara: los pagos efectuados directamente del bolsillo de los pacientes (en visitas, medicamentos, hospitalizaciones, dentistas, pruebas diagnósticas, etc., más todos los posibles copagos existentes en los anteriores servicios) son regresivos en todos los países analizados, incluida España. También hay bastante evidencia variada sobre la inequidad en el acceso a los servicios sanitarios a consecuencia de los copagos. Trabajos más recientes reseñados por Benach, Tarafa y Muntaner (2012), en alguno de los cuales se estudia el caso de España, confirman los efectos negativos sobre la equidad.

Respecto al segundo objetivo, recaudar aplicando el principio del beneficio, estoy de acuerdo con González (2006) en que no le corresponde a un sistema público de salud, pues para eso está el sistema fiscal. Si bien, como a continuación señala, "este objetivo recaudatorio es relevante para legitimar socialmente los copagos por prestaciones complementarias que aportan comodidad pero no salud (habitación individual, inmovilización con férula de fibra de vidrio, en vez de escayola) y a las que cubren aspectos sólo vagamente relacionados con la salud (¿fecundación in vitro?)", (González, 2006; 103). Para Rodríguez (2006), la evidencia disponible sugiere que los copagos no tienen ninguna capacidad para contener el gasto sanitario, sobre todo el gasto global a largo plazo, y la evidencia empírica procedente de Holanda, Portugal, Grecia, Gran Bretaña, Finlandia, etc., apoya la hipótesis de que los costes de implantación y administración de los copagos reducen enormemente (hasta llegar a neutralizar, a veces) la capacidad recaudatoria de los mismos. Además, buena parte de los partidarios del pago consideran que el mejor copago es el que recauda poco, al dar prioridad al primer objetivo.

Más, Cerera y Viñola (2012) terminan su revisión concluyendo que numerosas experiencias internacionales han puesto ya de manifiesto que las intervenciones en el lado de la oferta —rediseñar el sistema, aumentar la integración de los servicios, priorizar prestaciones, establecer protocolos, etc.— suelen tener mayores y mejores resultados, tanto en el gasto como en el nivel de salud de la población, que las actuaciones en el lado de la demanda. Además, el copago no se ocupa de la causa principal del problema financiero según la OMS: los incentivos por el uso excesivo de los servicios en un sistema basado en la remuneración por los servicios prestados.

¿Y cuál es la evidencia disponible para España? La evidencia empírica sobre participación en el coste y salud en España es muy limitada y lógicamente se reduce a los medicamentos. Algún autor habla de utilización innecesaria de consultas al especialista, aunque se reconoce que no se puede cuantificar su importancia y por ello no aporta la menor evidencia empírica, a pesar de lo cual se atribuye más a la falta de incentivos a la eficiencia —el médico de primaria supuestamente tiene interés en "echar balones fuera" prescribiendo consultas con el especialista y pruebas diagnósticas de dudoso valor informativo, para aliviar la presión asistencial— que al abuso genuino del paciente.

El primer estudio disponible sobre la elasticidad-precio (Puig, 1988), con datos de 1983, obtiene una elasticidad de –0,13 para el consumo de medicamentos y de –0,22 para el gasto farmacéutico, resultados no muy diferentes de los obtenidos para otros países y que indican que un incremento del precio de un 1 por 100 sólo consigue una reducción en el consumo del 0,13%. Pero cuando en su estimación introduce los efectos de la política informativa a los médicos de la Seguridad Social a partir de 1979, los modelos son mejores estadísticamente y el resultado que dan es que es ésta la que ha sido útil para reducir tanto el consumo como el gasto, mientras que el pago del usuario no afectaría ni al consumo ni al gasto, puesto que la participación del usuario en el coste deja de ser una variable significativa y se ve eliminada de los modelos. Concluye afirmando que no hay pruebas de que el aumento en el precio pagado por el usuario sea una medida útil para reducir el consumo y mucho menos el consumo innecesario (Pág. 67).

Una estimación posterior para el periodo 1965-1994 indica una elasticidad-precio más reducida de aproximadamente –0,08, aunque en este caso se afirma sin más que el copago es un instrumento útil para contener el gasto en medicamentos, si bien la sensibilidad del gasto respecto al precio es reducida (Nonell y Borrell, 1998).

Una tercera estimación de las elasticidades se recoge en el trabajo de Puig, García y Casado (2011), obteniendo un valor de –0,08 para la elasticidad arco de la persona media y de –0,07 cuando se pondera con el gasto. Si no se controla por las categorías de enfermedades, los resultados son –0,13 y –0,14 respectivamente. Las elasticidades son mucho menores para las personas que tenían una participación en el coste inferior al 30%, por consumir medicamentos para crónicos.

En su trabajo de 1988 Puig atribuyó la baja elasticidad a un supuesto fraude existente, según el cual los familiares de los pensionistas utilizan las recetas de éstos para no pagar nada en la farmacia. Con datos de 1983 a 1985, estima que el fraude afectaba del 15 al 20% de las recetas, lo que supondría entre el 30 y el 40% del total del gasto farmacéutico y un 8% del coste de la prestación farmacéutica. El problema de esta estimación es que parte del supuesto de que el consumo real de los pensionistas es proporcional al consumo real de los activos, lo que a mi juicio no se sostiene, pues la morbilidad es mayor cuanto más se avanza en la edad y por lo tanto el consumo es proporcionalmente mayor ya que el gasto en salud aumenta mucho a partir de los 64 años[18], además de que —aunque no se dice— este fraude se tendría que producir necesariamente con la connivencia de los médicos[19].

En un estudio posterior sobre el aumento del consumo farmacéutico de los pensionistas (Puig, Casado y García, 2008), referido a la población de Cataluña de 58 a 64 años y realizado entre 2004 y 2006 a partir de registros administrativos, se distingue entre un grupo formado por aquellos que pasan a ser nuevos pensionistas en 2005 (grupo de tratados) y otro grupo formado por los que están sujetos al copago durante todo el periodo (grupo de control), teniendo en cuenta factores socio-demográficos y la morbilidad estimada de forma indirecta en función de 17 categorías de Grupos de Coste del Diagnóstico (que indican si la persona ha consumido o no ciertos medicamentos que se corresponden con categorías diagnósticas clínicamente relevantes) y de la utilización hospitalaria. Llegan a la conclusión de que el cambio de estado de no pensionista a pensionista supone un aumento significativo del nú-

[18] A mediados de los años 90 el gasto del grupo de 65 y más años era un 36 por 100 superior al gasto del grupo de edad de 60 a 64. Vid. Banco de España, Documento de Trabajo 1107-2011.

[19] En junio de 2012, en una conferencia pronunciada por la Ministra de Sanidad, ésta anunció que al cruzar los datos de las tarjetas sanitarias con el Ministerio de Hacienda para preparar la introducción del copago para los pensionistas, se encontraron nada menos que 800.000 personas que poseían tarjeta de pensionistas que no les correspondía, pues tenían "derecho" a tener una tarjeta de titular, y de ellas habría 200.000 personas que tenían renta suficiente para afrontar el copago de los activos, aunque no queda muy claro si eran o no activos y por ello si estaban cometiendo o no fraude, como se da a entender en la noticia. Ver, entre otros, la crónica de R. J. Álvarez, EFE: "200.000 trabajadores compran fármacos con tarjeta de pensionista, denuncia Mato". *El Mundo*, 25 de junio de 2012.

mero de recetas en el primer año, en el límite inferior entre un 12,9 y un 13,3%, lo que supone un aumento de entre el 15,3 y el 16,7% en el gasto farmacéutico total, mientras que el consumo medio por persona aumenta alrededor del 29,4% en el primer año de gratuidad, si bien aumenta más en las mujeres (30,9%) que en los hombres (27,8%).

La actualización del estudio de 2008 (Puig, García y Casado; 2011) reduce algo los cálculos, pues la desaparición del copago en el límite inferior aumenta el consumo un 9,5% y el gasto farmacéutico en un 15,2%, lo que supone que los costes para la sanidad pública aumentan en un 47,5%. Pero en este nuevo estudio se estima el efecto del copago diferenciando tres grupos de usuarios: aquellas personas que tenían una participación en el coste inferior al 15%, las que pagaban entre el 15 y el 30% y las que pagaban más del 30% (con un máximo del 40%). Los resultados indican que el efecto de suprimir el copago sólo es estadísticamente significativo para el tercer grupo, pues en los otros dos se encuentran aquellas personas que consumen una alta proporción de medicamentos para enfermos crónicos y cuyo consumo no aumenta de manera significativa con la eliminación del copago. Para el grupo que contribuye con el 30% o más, el aumento en el consumo de recetas es del 18,5% y el aumento en el gasto farmacéutico total es de un 25,4%.

Ahora bien, las conclusiones de los estudios citados han de matizarse en función de una serie de limitaciones, algunas reseñadas por los propios autores y que condicionan enormemente —si no es que anulan— la exactitud de los resultados obtenidos. En primer lugar, la persistencia de diferencias entre el grupo de tratados y el grupo de control sobre la morbilidad, que puede que no sean detectadas por la aproximación indirecta utilizada. En segundo lugar, la heterogeneidad entre los usuarios, en particular que hay diferencias en su renta. En tercer lugar, la influencia de los cambios en el coste de oportunidad del tiempo al pasar a ser pensionista. En cuarto lugar, la inexistencia de información sobre la medida en la que el copago aplicado en el periodo anterior a la jubilación suponía una barrera al acceso a los medicamentos necesarios y efectivos dado su estado de salud, barrera que desaparecería al acceder a la gratuidad. En todo caso, como señalan los autores, “el aumento en el consumo asociado a un copago cero es compatible con, pero no es una prueba de, la existencia de riesgo moral” (Puig, García y Casado, 2011; 26).

Otra forma de ver el efecto de la eliminación de la participación en el coste de los pensionistas es comparar el número de recetas y el gasto total de los funcionarios con los de los beneficiarios del sistema nacional de salud (SNS). García Marco (2007) proporciona el desglose del gasto en farmacia de MUFACE para 2003 entre

activos y pasivos que, como ya sabemos, pagan siempre el 30% del coste de los medicamentos. Pues bien, el número de recetas, el gasto medio por receta y con ello el gasto total por persona al año de los activos de MUFACE es superior en los tres casos al de los usuarios del SNS. Si se desglosa el gasto total por persona entre la parte general y la parte de aportación reducida (que corresponde a los medicamentos para crónicos), el gasto de la parte general (que supone el 88,2% del total) es un 58,7% superior en MUFACE, mientras que el gasto de la aportación reducida es un 17% superior en el SNS. Pero cuando hacemos la comparación entre los pensionistas, el número de recetas del SNS, el gasto medio por receta y el gasto total por persona son sustancialmente más altos que los de MUFACE: un 63,3% el número de recetas, un 22,5 el gasto medio por receta y un 99,6 el gasto total.

El efecto distributivo de la participación en el coste se aborda en el trabajo de Puig, Casado y García (2007), con datos para Cataluña obtenidos de registros administrativos y de la Encuesta de Salud de Cataluña de 2006. En primer lugar, distribuyendo a la población por decilas de gasto, el 10% de personas que más gastan acumulan el 66,6% del gasto total, si bien en el caso de los pasivos ese 10% acumula el 38,7% del gasto total, mientras que en el caso de los activos la última decila acumula el 75,4% del gasto total (cuando la novena decila acumula sólo el 14% del gasto). Esa elevada concentración del gasto de los activos da lugar a una alta concentración en los copagos, pues la última decila acumula el 66,6% del total del gasto, cuando la novena acumula un 17%. El índice de concentración del gasto farmacéutico de los activos tiene valores positivos tanto para el gasto (0,01) como para la parte que asume la administración (0,02), por lo que hay una ligera desigualdad a favor de los más ricos. Y como el porcentaje de copagos acumulados que soportan las primeras decilas de activos es superior al porcentaje acumulado de renta, el copago es regresivo.

5. LA REFORMA DEL MES DE ABRIL DE 2012. HAY ALTERNATIVA

De lo visto hasta ahora se puede extraer la conclusión de que la participación en el coste, a pesar de ser ampliamente utilizada, no es recomendable como sistema de financiación de la atención sanitaria y ni siquiera tiene efectos apreciables para introducir o aumentar la corresponsabilidad individual en dicha financiación, no existiendo evidencia empírica contundente que permita afirmar que hay un consumo "excesivo o innecesario".

Ahora bien, lo que sí parece claro es que el sistema de participación en los costes de los medicamentos en España era ineficiente, regresivo y con una importante

desigualdad horizontal entre funcionarios mutualistas y los usuarios del régimen general, activos y pasivos. Hacía falta una reforma, con total independencia de que la crisis económica haya hecho caer los ingresos públicos y con ello generado enormes tensiones sobre la sostenibilidad del gasto público, incluyendo el gasto en atención sanitaria y salud.

En abril de 2012 el gobierno del Partido Popular, pese a haberlo negado en la campaña electoral, aprueba por la vía de urgencia el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, que se convalida en el Congreso el 17 de mayo sin admitir enmienda alguna[20]. En el mundo de los recortes salvajes del gasto público al que venimos asistiendo desde mediados de 2010, este Real Decreto-ley introduce una serie de medidas regulatorias que tienen como objetivo reducir el gasto sanitario público en 7.267 millones de euros[21]. El farmacéutico es uno de los capítulos de gasto más afectados, con un impacto previsto superior a los 3.000 millones de euros. Y entre las diversas medidas que afectan al mercado farmacéutico, en el Capítulo IV del Real Decreto ley, artículo 4, se añade un nuevo artículo a la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, estableciendo un nuevo sistema de participación del usuario en el precio de los medicamentos de dispensación ambulatoria, que introduce:

a) Para los activos, un copago del 40%, 50% o 60% del precio de venta al público de los medicamentos según su nivel de renta, medido por la base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, según sea inferior a 18.000 € anuales, esté entre 18.000 y 100.000 o sea superior a 100.000 € anuales, respectivamente.

b) Para los pensionistas y sus beneficiarios con rentas inferiores a 100.000 € al año, un copago del 10% del PVP, con un tope de gasto de 8 € al mes si su renta anual es inferior a 18.000 €, o de 18 € al mes si su nivel de renta está entre 18.000 y 100.000 € anuales.

c) Para pensionistas con rentas anuales superiores a 100.000 €, un copago del 60% del PVP de los fármacos, con un tope de 60 € al mes.

---

[20] La norma necesita una "corrección de errores", de cinco páginas, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 15 de mayo, dos días antes de su convalidación en el Congreso, que incluye verdaderas enmiendas que de otra forma no se hubieran podido incluir.

[21] Queda fuera de los objetivos de este trabajo el análisis del contenido del Real Decreto-ley, que se desarrolla en el Decreto 1192/2012 en lo que respecta a la condición de asegurado y beneficiario, por entender que se abordará en otra de las colaboraciones a esta revista.

d) El reintegro del importe de las aportaciones que excedan de los montos señalados en b) y c) por la comunidad autónoma correspondiente, con una periodicidad máxima semestral.

e) Exenciones de copagos para parados sin subsidio, perceptores de rentas de integración social, pensiones no contributivas, afectados por el síndrome tóxico, personas con discapacidad según su normativa específica y tratamientos derivados de accidentes de trabajo o enfermedad profesional.

f) Actualización de la aportación reducida máxima (hasta ahora de 2,64 €), que se revisará automáticamente cada mes de enero según el Índice de precios al consumo.

Por otra parte, el Real Decreto-ley contiene en su artículo 4 una serie de medidas que pueden suponer pasar a un pago del 100 por 100 en determinados medicamentos que se excluyen de la cobertura pública, que finalmente han sido 417 presentaciones, algunas de ellas muy prescritas en atención primaria, exclusión en la que parece que ha primado más el criterio de los síntomas que se tratan y no de su coste-eficacia, lo que conocida la experiencia comparada de otros países sin duda provocará efectos de sustitución y alzas de precios. También quedan sujetas a copago la prestación ortoprotésica, los dietéticos y el transporte sanitario no urgente, que pasan a formar parte de una denominada "cartera común suplementaria", estableciendo que el porcentaje de aportación del usuario se regirá por las mismas normas que regulan la prestación farmacéutica, sin que se aplique el mismo límite de cuantía a la aportación —nueva redacción tras la "corrección de errores"—, lo que no se sabe muy bien qué quiere decir, aunque se supone que tendrá que ser del 10% para pensionistas, pero sin fijar un máximo. Y se abría la puerta a la aplicación de un copago a los medicamentos dispensados en hospitales, al incluir en el nuevo artículo 94 bis a los servicios de farmacia, lo que luego se corrige al exigirse sólo cuando se haga a través de receta médica.

Unos meses antes el Gobierno de Cataluña introdujo en la ley de Presupuestos de la Generalitat para 2012 lo que no cabe llamar de otra manera más que un tributo adicional sobre los enfermos[22], el euro por receta, que entra en vigor el 23 de junio y que es de aplicación general a todos los usuarios, salvo para aquellas personas

[22] Siguiendo con la práctica generalizada de los eufemismos, el consejero de economía afirma que el recargo no tiene finalidad recaudatoria, sino que pretende "poner barreras al sobreuso y abuso en ámbito de la prescripción farmacéutica". *La Vanguardia*, 20 de diciembre de 2011.

con pensiones no contributivas, las acogidas al programa de renta mínima de inserción (Pirmi), al Fondo de Asistencia Social o con prestaciones de acuerdo con la ley de Integración Social de los Minusválidos (Lismi), un colectivo que se estima es de 127.000 personas. Por otra parte, nadie deberá abonar esta tasa —así se denomina— cuando el precio de venta del medicamento sea inferior a 1,67 euros o cuando se supere el límite anual por persona de 61 euros, si bien para 2012 el límite se ha fijado en 36 euros.

El único cambio que se puede considerar positivo es la exención del copago a los más pobres y excluidos. Pero no se trata de un copago en función de la renta para los activos, ya que no hay un tope a la aportación como se establece con los pensionistas e incluso se aumentan los porcentajes de participación en el coste, con lo que se gravará aún más a los enfermos. Hay que llamar la atención además sobre un defecto técnico importante del nuevo sistema, que se produce error de salto, pues por un solo euro se pueden pagar diez puntos porcentuales más en el caso de los activos, o 10 o 42 euros más al mes en el caso de los pensionistas.

También hay que destacar que los tramos de renta que se han escogido no responden a una lógica fácil de adivinar. Los 18.000 € pueden estar en relación con los resultados del impuesto sobre la renta de 2010, en los que la base liquidable media es de 18.610,7 €. Los datos sobre perceptores de pensiones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) para 2010 nos indican que de un total de 9.093.879 pensionistas, con una pensión de hasta 19.512€ (2,5 veces la pensión media) había 7.720.964 pensionistas (un 84,9% del total) y en el último tramo de más de 78.051€ (más de 10 veces la pensión media) había sólo 16.869 pensionistas. Y los datos para asalariados[23] indican que de un total de 18.024.554 personas, hasta 17.732,4€ (2 veces el salario mínimo interprofesional) había 10.434.641 asalariados (un 57,9% del total) y en el último tramo con más de 88.662,1 € (más de 10 veces el salario mínimo interprofesional) había 156.000 asalariados. Esto quiere decir que más de siete millones de asalariados van a ver aumentar su copago en diez puntos porcentuales hasta el 50%, mientras que quedarán en el 40% la mayoría de empresarios y profesionales tanto en estimación directa como objetiva.

En definitiva, ninguna de estas dos políticas soluciona los problemas que pueda tener el sistema sanitario español y en particular el consumo de medicamentos. Respecto al consumo de medicamentos, hay que señalar que España está por encima de la media de los países de nuestro entorno en la participación del gasto en

[23] Aparte de para los desempleados, no se dispone de información para otras rentas.

productos farmacéuticos sobre el gasto total, aunque con un descenso continuado desde 2003, pero está por debajo en las ventas por persona en paridades de poder de compra, así como en la dosis diaria definida por día por 1.000 habitantes de los nueve grupos terapéuticos sobre los que proporciona información la OCDE estamos por encima del promedio en cinco y por debajo en cuatro, pero sin que las diferencias sean grandes en ambos casos. Ya hemos visto que el copago no es el mejor instrumento a medio y largo plazo para solucionar este problema[24]. Son mucho más eficaces otras medidas, como podría ser establecer copagos distintos en función de la eficacia relativa de los medicamentos, tratando de desanimar el consumo de fármacos para los cuales hay alternativas más eficientes, tal como se hizo originalmente en Francia[25], si bien esta medida tiene que ir acompañada de una campaña de información al paciente para que sea consciente de que existen diferentes copagos para un mismo principio activo y pueda pedir al médico que le recete el medicamento más económico[26].

Por lo tanto, lo que habría que reformar es el sistema de participación en el coste de los medicamentos, en particular dos cosas: la regresividad de la participación de los activos y la desigualdad entre las mutualidades y el régimen general en activos y en pasivos. La reforma, por tanto, tiene que ser ir a un mismo sistema para todos los ciudadanos, lo que supone eliminar el régimen distinto para los funcionarios y para los pensionistas. Es cierto que la renta de los pensionistas se reduce entre 20 y 30 puntos porcentuales sobre el nivel de los diez últimos años de vida laboral, según datos de la OCDE (*Ageing and income*, 2001), sin embargo la tasa de riesgo de pobreza entre los mayores de 64 años era en 2011 del 21,7%, mientras que para los menores de 16 años era del 27,2% y para los de 16 a 64 años del 20,7% (Otaegui, 2012), por lo que no tiene sentido utilizar la financiación de medicamentos como instrumento de lucha contra la pobreza de las personas mayores.

---

[24] Deben tomarse con mucha cautela las por ahora espectaculares cifras de reducción en el gasto farmacéutico y en el número de recetas en los primeros tres meses de implantación del nuevo sistema, que además no tienen en cuenta, por lo que respecta al gasto, los reintegros por exceso de aportación.

[25] Aunque luego la medida se ha desvirtuado al comercializarse seguros privados complementarios para cubrir esos gastos, lo que ha dado lugar a un aumento del gasto público por el consumo excesivo que se ha producido.

[26] El Real Decreto-ley 16/2012, en su disposición final séptima, contiene una interesante novedad en esta línea, al modificar el Real Decreto 1718/2010, de 17 de diciembre, sobre receta médica y órdenes de dispensación, estableciendo que en los informes de prescripción y terapéutica para el paciente se incorporará información sobre el coste del tratamiento, con diferenciación del porcentaje asumido por el Sistema Nacional de Salud, así como, durante el acto médico, el paciente será informado de la existencia de opciones terapéuticas de aportación reducida con carácter previo a la emisión de la receta oficial del Sistema Nacional de Salud.

La participación en el coste podría estructurarse —siguiendo por ejemplo el modelo de British Columbia en Canadá— como mínimo en tres tramos, por supuesto evitando el error de salto, estando el primero exento, en el segundo tramo se pagaría todo el coste hasta alcanzar el 1% de la renta y para el tercer tramo se pagaría hasta alcanzar el 2%. Una vez que se alcanza el límite del 1 o el 2% se continúa pagando un porcentaje del precio, por ejemplo un 25%, pero con topes, de manera que si los ingresos están en el primer tramo no se pague en total más del 1% de la renta, si los ingresos están en el segundo tramo el tope puede ser del 2% y para los que están en el tercer tramo el tope sería del 3%. El gasto por encima de estos porcentajes lo asume el seguro y se eximiría de todo pago a enfermos crónicos. Además, se mantendría la prescripción por principio activo y la existencia de listas negativas de medicamentos o precios de referencia. Bien es cierto que este tipo de reforma supone unos gastos de administración y gestión desconocidos pero que no se pueden ignorar[27].

Y cualquier aumento de ingresos se debe encomendar al sistema fiscal, que debe sufrir una reforma sustancial como hemos propuesto, al igual que otros expertos en Hacienda Pública, en diversos foros y publicaciones. Pero si queremos introducir un sistema de participación en el coste en función de la renta, no queda más remedio que reformar el impuesto sobre la renta de las personas físicas, volviendo a un sistema de imposición sintético donde no haya las enormes diferencias de tributación entre rentas según su origen, como ahora ocurre, pues si no el copago estará viciado, como lo va a estar con la reforma de 2012.

Aquellos que dicen que no hay que tenerle miedo al copago, dejando a un lado la evidencia empírica y mostrando falta de compasión con los que padecen la crisis, en estos tiempos de austeridad y recortes, proponen también introducir un copago fijo en las visitas al médico y en las urgencias. Por lo que respecta a las visitas al médico, se asume erróneamente que el usuario español abusa del sistema, tomando el número de visitas sanitarias por habitante: 7,5 visitas en 2009, cuando el promedio de la OCDE es de 6,4 visitas. Pero, como señalan Navarro, Torres y Garzón (2011), es que de esas visitas hay una tercera parte que podrían ser atendidas por una enfermera o un administrativo, como en otros países, en vez de ser atendidas por el médico. Por ello, no tiene el menor sentido, tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia, establecer un tique moderador en las visitas al médico de familia y un 70% de los ciudadanos encuestados al respecto se oponen a esta medida.

[27] Por cierto, nada se sabe de los costes de gestión y administración de la introducción e implantación del nuevo sistema de copago y de los reintegros por exceso de aportación.

Por lo que respecta a las visitas a urgencias, en el centro de atención primaria y, en particular, en el hospital, de acuerdo con el barómetro sanitario de 2011[28], un 30,6% de los encuestados tuvo que acudir al servicio de urgencias en los doce últimos meses, recibiendo asistencia en atención primaria un 39% y en el hospital un 47%, de los cuales el 75% acudió directamente al hospital y un 23% venía derivado, pero sólo un 18% quedó ingresado. De las razones por las que se acudió al hospital, un 38,3% se justifica diciendo que la urgencia no coincidía con el horario del médico de familia y un 38,2% que en el hospital hay más medios, siendo una inmensa mayoría (80,4%) los que dicen que les atendieron bien o muy bien y una mayoría amplia (67,4%) que la atención se hizo con rapidez. Finalmente, es llamativo que un 41,2% de los encuestados afirme que el uso que se hace de los servicios y de las prestaciones sanitarias públicas es con frecuencia innecesario y que un 29,6% afirme que es abusivo.

Con este estado de opinión, se podría establecer un tique moderador por acudir a urgencias del hospital y quizás a urgencias en la atención primaria, cuando no hubiera justificación para haber acudido, pero, para evitar los efectos perversos de este tique, sólo podría hacerse en ambos casos si el médico considera que se podría haber esperado a la consulta de atención primaria, de lo contrario al estar justificado no se pagaría, aunque el grave inconveniente es que ello puede suponer que la decisión del médico ponga en riesgo la relación de confianza médico-paciente o atente contra la ética médica. Otra alternativa sería cobrar sólo por las urgencias en el hospital, exceptuando los casos en los que hubiera ingreso o que viniera derivado por el médico, pero con ello se estaría penalizando a casos urgentes, como la rotura de una muñeca en un accidente doméstico por la noche, que acuden directamente pero no requieren hospitalización. Por ello, parece mucho más eficaz y eficiente mejorar los servicios de atención primaria, ampliando sus horarios y medios materiales para desatascar y reducir el uso de las urgencias —justo lo contrario de lo que está sucediendo en estos momentos en prácticamente todas las comunidades autónomas con sus políticas de recortes indiscriminados— siendo ésta una medida que apoya el 93,8% de los encuestados en el barómetro sanitario de 2011, teniendo en cuenta que al 58,4% de los encuestados nunca o casi nunca le dieron cita para el mismo día y la media de espera fue de 3,65 días.

[28] http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/informeAnual.htm

6. CONCLUSIONES

Termino citando a dos expertos que han devenido en firmes defensores del copago. Como señala Puig (2012; 53), "si no hay riesgo moral o éste es muy pequeño, no hay justificación para reducir la gratuidad a favor del copago". Aparte de que no hay tal gratuidad, al financiarse con impuestos, desde luego este es el caso de las visitas médicas, incluso en urgencias; por eso algunos hablan de re-pago. Por otra parte, como también señala Puig (2012; 68), hay casos en los que una política adecuada de incentivos sobre el médico y demás personal sanitario puede conseguir el mismo efecto que el copago, con la ventaja de no estar castigando al paciente. A largo plazo, la mejor arma contra la utilización inapropiada es reducir la incertidumbre y con ella, la variabilidad en la práctica médica, invirtiendo en investigación (González, 2006), pues, "antes de acudir a los economistas para ver la forma más eficaz de poner un copago que beneficie y no perjudique hay que preguntar qué es lo que saben de la eficacia y la efectividad de los medicamentos, las vacunas, las técnicas quirúrgicas, la tecnología médica o las prótesis en las condiciones de los ensayos clínicos aleatorizados y en las condiciones de la práctica clínica diaria de nuestros médicos y de nuestros hospitales" (Puig, 2012; 107). Una agenda de reformas en esta línea, sobre la que seguramente se puede llegar a un amplio acuerdo en la mayoría de las medidas, es la propuesta por Urbanos, González y Puig (2012).

Por último, si de lo que se trata es de corresponsabilizar a los ciudadanos con la financiación de la asistencia sanitaria, una medida a implantar sería que cada año cada persona recibiría en su domicilio un informe con los gastos atribuibles a su utilización de la asistencia sanitaria, con lo que con seguridad los ciudadanos serán conscientes de lo que les cuesta y no tendrán reparo en aumentar su contribución al sostenimiento del gasto público en sanidad si hiciera falta. De hecho, se trata de extender la Factura Sanitaria Informativa del gasto hospitalario, cuya implantación se recogió en los Acuerdos del pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de 18 de marzo de 2010 y, que se sepa, se ha implantado en Andalucía y en la Comunidad Valenciana y se está implantando en la Comunidad de Madrid. En esa línea, en Cataluña y como parte de una prueba piloto, el Departamento de Salud ha empezado a entregar a principios de 2011 una factura informativa con el coste real del medicamento prescrito a los pacientes[29].

Lo que no es de recibo es que, como a mi juicio señalan muy acertadamente Benach, Tarafa y Muntaner (2012; 81), académicos y expertos, que intentan colocarse

[29] E. C. I. "La factura del coste de los medicamentos ya se entrega en Girona". *La Vanguardia*, 8 de febrero de 2012.

en un supuesto término medio, califiquen las críticas y la oposición al copago como algo irracional, reivindicando sus supuestas ventajas sin atender a la evidencia científica que en algunos casos ellos mismos revisan y comentan, a la vez que minimizan, sino es que simplemente ignoran desde su torre de marfil "científica", los intereses empresariales y las estrategias ideológicas y políticas que sustentan el copago.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAÑÓN, A.; GÓMEZ, M. (2003): *Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas*. Instituto de Estudios Fiscales. Papeles de Trabajo nº 9/03. Madrid.

ARRAZOLA, M.ª; HEVIA, J. de; MAULEÓN, I.; SÁNCHEZ, R. (2011): "Estimación del volumen de economía sumergida en España". *Cuadernos de información Económica*. Nº 220, enero-febrero 2011: 81-88.

BENACH, J.; TARAFA, G.; MUNTANER, C. (2012): "El copago sanitario y la desigualdad: ciencia y política". *Gaceta Sanitaria*. Vol. 26, nº 1: 80-82.

BRAÑA, F. J. (2010): *El sistema tributario español de la democracia*. Fundación 1º de Mayo. Colección Estudios de la Fundación, nº 19, enero de 2010. ISBN: 1989-4732.

— (2011): "Armonización europea e integración fiscal. La fiscalidad de las rentas sobre el capital". En *Europa en la encrucijada*. Fundación 1º de mayo. Madrid, 2011. ISBN: 978-84-87527-19-7.

CALONGE, S.; MANRESA, A. (2001): "La incidencia impositiva y la redistribución de la renta en España: un análisis empíric*o. Papeles de Economía Española,* nº 88: 216-29.

COSTA, J.; GEMMILL, M. (2011): "Does cost sharing really reduce inappropriate prescriptions among the elderly?" *Health Policy*. Vol 101, nº 2, July: 195-208.

GARCÍA MARCO, C. (2007): "La prestación farmacéutica de las mutualidades de funcionarios españoles: ¿buena, bonita y barata?". *Revista de Administración Sanitaria.* Vol. 5; nº 1: 17-34.

GESTHA (2011): *Reducir el fraude fiscal y la economía sumergida*. Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda. 15/11/2011. http://www.gestha.es/

GONZÁLEZ, B. (2006): "¿Qué sabemos del impacto de los copagos en atención sanitaria sobre la salud? Evidencia y recomendaciones". En J. Puig Junoy (Dir.), *Corresponsabilidad individual en la financiación de la asistencia sanitaria*. Fundación Rafael Campalans. Informes 1-2006. Capítulo 5: 101-121.

GONZÁLEZ, B; DÁVILA, C. D. (2010): "Crisis económica, estado de bienestar y salud". *Ekonomi Gerizan*. Nº XVIII. Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras: 193-200.

LÓPEZ, G.; ORTÚN, V. (1998): *Economía y salud. Fundamentos y políticas.* Encuentro Ediciones. Madrid.

MAS, N.; CIRERA, L.; VIÑOLAS, G. (2012): *Los sistemas de copago en Europa, Estados Unidos y Canadá: implicaciones para el caso español*. IESE Business School. Public-Private Sector Research Centre. Documento de Investigación DI-939. Noviembre 2011, revisión 2/2012.

MLADOVSKY, P., *et allia* (2012): *Health policy responses to the financial crisis in Europe*. World Health Organization. European Observatory. Policy Summary 5.

NAVARRO, V.; TORRES, J.; GARZÓN, A. (2011). *Hay alternativas*. Ediciones Séquitur. Madrid.

NONELL, R.; BORRELL, J. R. (1998). "Mercado de medicamentos en España. Diseño institucional de la regulación y de la provisión pública". *Papeles de Economía Española*, nº 76: 113-131.

OTAEGUI, A. (2012): *El efecto de la crisis en el aumento de la pobreza infantil.* Fundación 1º de mayo. Colección Estudios, nº 57. Madrid.

PUIG, J. (1988): "Gasto farmacéutico en España: Efectos de la participación del usuario en el coste". *Investigaciones Económicas*, vol. 12, nº 1: 45-68.

— (2012): *¿Quién teme al copago? El papel de los precios en nuestras decisiones sanitarias.* Los libros del lince. Barcelona.

PUIG, J.; CASADO, D.; GARCÍA, P. (2007): *L'impacte distributiu del finançament dels medicaments a Catalunya.* Centre de Recerca en Economia i Salut, Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

PUIG, J.; CASADO, D.; GARCÍA, P. (2008): *L'exempció del copagament i llurs efectes sobre el consum de medicaments.* Centre de Recerca en Economia i Salut, Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

PUIG, J.; GARCÍA, P.; CASADO, D. (2011): *Free medicines thanks to retirement: moral hazard and hospitalization offsets in an NHS.* Tinbergen Institute Discussion Paper. TI 2011-108/3.

RODRÍGUEZ, M.ª (2006): "Los copagos en atención médica y su impacto sobre la utilización, el gasto y la equidad". En J. Puig Junoy (Dir.), *La corresponsabilidad individual en la financiación de la asistencia sanitaria*. Fundación Rafael Campalans. Informes 1-2006. Capítulo 4: 79-100.

TUR, A.; PLANAS, I. (2006): “Un panorama de la contribución financiera del usuario sanitario en Europa”. En J. Puig Junoy (Dir.), *La corresponsabilidad individual en la financiación de la asistencia sanitaria.* Fundación Rafael Campalans. Informes 1-2006. Capítulo 3: 55-7.

URBANOS, R.; GONZÁLEZ, B.; JUNOY, J. (2012): “La crisis económica llega a la sanidad”. *Economistas*. Año XXX, nº 131: 158-162.

Paloma de Villota

Aproximación al análisis de la progresividad impositiva y su impacto en la equidad de género

Naturaleza muerta con cartas de juego, ca. 1918-1919. María Blanchard

Estas páginas tienen como principal objetivo llamar la atención sobre la transformación del IRPF, que con el paso del tiempo ha ido perdiendo su carácter sintético con la diferenciación en la carga tributaria entre ingresos laborales y de capital. Además, su paulatina pérdida de progresividad en el diseño de la tarifa ha tenido un impacto desfavorable desde la perspectiva de género y ha contribuido, sin duda, a alimentar el creciente descontento contra nuestro sistema fiscal, plasmado año tras año en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Por último, se alerta sobre el impacto de la crisis económica que, debido al descenso alarmante de la recaudación impositiva y la consecuente disminución de la presión fiscal, podría hacer zozobrar nuestro modelo social, todavía alejado de los estándares europeos en la educación infantil de menores de tres años y la atención de la dependencia.

APROXIMACIÓN AL IRPF DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

EL IRPF español nació como consecuencia de la transición política hacia la democracia y como factor clave de la misma. En su diseño se siguió fielmente los principios de tributación marcados por el informe Carter (Carter, 1975). Efectivamente, la Ley 44/1978, de 8 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo configuró como un impuesto de naturaleza personal y de carácter directo y sintético que gravaba de forma idéntica la totalidad de las rentas obtenidas por el sujeto pasivo, con independencia de su origen y naturaleza. Es decir, todos los rendimientos reciben un mismo tratamiento lo que implica, entre otras cosas, su sujeción a la misma escala progresiva de gravamen, consecuencia directa de la aplicación del principio de equidad impositiva.

El análisis del impacto de género de los impuestos, dada la actual distribución de las rentas laborales, permite arrojar luz para corregir las posibles distorsiones del gravamen en cuanto a sus desincentivos laborales, penalización a familias monoparentales, etc., generados por su diseño actual con su dualidad, en el que las rentas del capital quedan sujetas a un tipo fijo y las del trabajo a una escala progresiva.

Rentas de capital

El tratamiento preferente otorgado a las rentas de capital es percibido por Marjorie Kelly, en su libro *The Divine Right of Capital*, como un proceso de "*feudalización"* y retroceso histórico, que ha conducido a que las rentas laborales permanezcan sujetas a un mayor gravamen fiscal que las de capital:

> *"Another characteristic of aristocracy little changed today is the supposed right to be free from paying taxes. Before the French Revolution, the nobility was largely exempt from taxation. Today, our own upper classes say it is valid to eliminate the state tax and to pay capital taxes lower than employment taxes paid by workers".*

Es incuestionable que con el transcurso del tiempo el IRPF ha sufrido igual retroceso y ha perdido progresividad y su carácter sintético, pues la reforma de la Ley 18/1991 otorgó un tratamiento más ventajoso a las ganancias de capital, generadas en períodos superiores a un año, y a los dividendos[1], manteniendo la progresividad de la escala de gravamen para los restantes ingresos. Años más tarde, de nuevo, se agudizará esta tendencia en virtud del Real Decreto Ley 7/1996, por el que las plusvalías obtenidas en un plazo superior al año van a quedar sujetas a un tipo fijo del 20%, al igual que por el Real Decreto Ley 3/2000 al 18%, que hace coincidir su gravamen con el tipo mínimo de la escala.

Por último, la consolidación del IRPF como impuesto dual va a llegar de la mano tanto de la Ley 46/2002, que reduce el gravamen de las plusvalías al tipo mínimo de la escala (15%), como de la Ley 36/2006 que afirma textualmente en su preámbulo:

> *"se establece la incorporación de todas las rentas que la Ley califica como procedentes del ahorro en una base única con tributación a un tipo fijo (18 %), idéntico para todas ellas e independiente de su plazo de generación, pues la globalización económica hace inútiles los intentos de fraccionar artificialmente los mercados financieros por tipos de activos o por plazos".*

Esta transformación del impuesto es consecuencia del proceso de liberalización de capitales, inherente al proceso de globalización que, sin duda, acrecienta la competencia fiscal entre los estados. Con ello, la imposición sobre la renta se va a centrar en las percepciones laborales de forma preferente, lo que implica una penalización fiscal del factor trabajo (tanto dependiente como autónomo) en comparación con el trato otorgado a las rentas de capital. Tendencia que tiende a mermar la renta disponible de los trabajadores y trabajadoras y genera importantes distorsiones en el mercado laboral.

Rentas laborales

Dentro de este proceso evolutivo, se encuadraría la propuesta efectuada por el equipo económico del Partido Socialista Obrero Español, en el año 2002[2], con el Impuesto Proporcional sobre la Renta como alternativa a la penalización sufrida por

[1] Cuya tributación efectiva era reducida por el mecanismo de la "deducción por doble imposición interna".

[2] Posteriormente y antes de las elecciones generales de 2004, el PSOE abrió la polémica en torno al impuesto proporcional a través de la propuesta de Jordi Sevilla.

las rentas laborales frente a las de capital. Ahora bien, uno de los mayores inconvenientes del impuesto proporcional es su fuerte progresividad para las rentas más bajas, pues una vez superado el mínimo exento cada unidad monetaria adicional queda gravada al tipo único, constituyendo un auténtico "muro" fiscal que refuerza los indeseables efectos producidos por la "trampa de la pobreza, trabajo a tiempo parcial e inactividad" para los/las segundos/as perceptores/as de la unidad familiar[3]. Por el contrario, quienes lo defienden alegan como ventajas principales tanto su uniformidad en el tratamiento de todo tipo de renta y simplicidad, como su utilidad en la erradicación de la elusión fiscal.

La propuesta barajada por el equipo económico previamente citado, contemplaba un tipo impositivo elevado, cercano al 40% combinado con un mínimo exento no muy generoso, de 6.000 euros, y, aunque no llegó a plasmarse en la correspondiente norma legal, se puede afirmar que las últimas reformas del IRPF, incluso la anterior Ley 40/1998[4] se encaminaban por idéntico sendero. Por ejemplo, la Ley 35/2006, el IRPF deja una tarifa con solo cuatro tramos o tipos marginales de 24%, 28%, 37% y 43%, respectivamente, alcanzándose el tipo máximo con bases liquidables superiores a los 52.360 euros (unos 60.000 euros de ingresos brutos, aproximadamente, obtenidos por una persona soltera sin hijos o hijas), lo que supone una clara aproximación hacia la tarifa proporcional. Sin embargo, la crisis económica junto con el subsecuente déficit público modificaron la tendencia observada en el diseño del tributo y obligaron a ampliar el número de tramos con el fin de aumentar el gravamen de las rentas más altas.

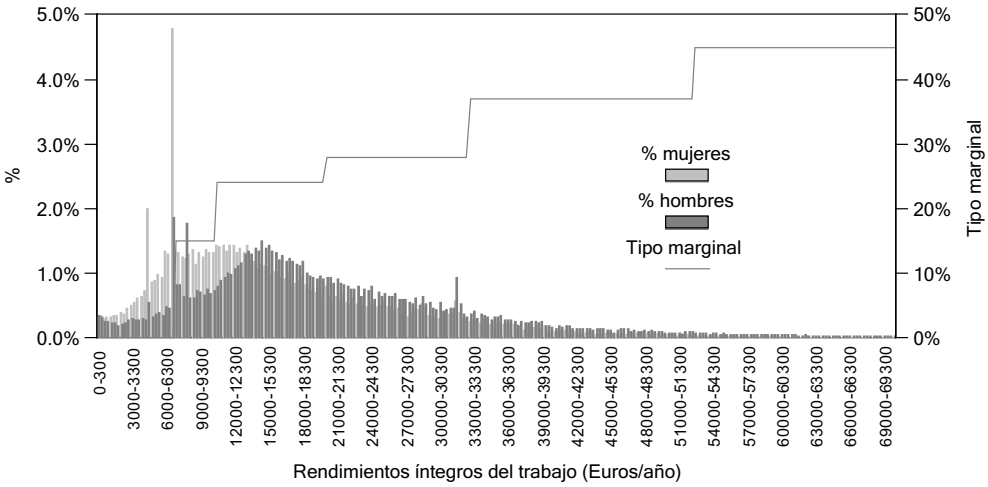
Por otra parte, la asimétrica participación laboral de mujeres y hombres, plasmada en sus rendimientos laborales, se puede visualizar gráficamente mediante la función de densidad, obtenida a partir de los datos fiscales[5] del Territorio Fiscal Común que incluye la totalidad de las comunidades autónomas, excepto País Vasco y Navarra (Villota y Ferrari, 2004). Esta representación gráfica permite apreciar que la curva de trazo gris claro, con los rendimientos declarados por las mujeres, se sitúa por encima de la curva masculina (trazada en negro) para los salarios inferiores a 13.200 € (con la excepción de un máximo masculino situado en el intervalo 7.800 - 8.100 €), pero a partir de esta cuantía no vuelve a sobrepasarla, con excepción de algunos tramos aislados. Queda claro que para los niveles salariales superiores, la línea que refleja los salarios masculinos sobrepasa a la que refleja los salarios femeninos. La lectura

[3] Véase Paloma Villota e Ignacio Ferrari: "Hacia la individualización de derechos sociales y fiscales", *op. cit.* o/y el estudio The impact of the tax/benefit system on women's work... *op. cit.*

[4] La Ley 40/1998 redujo el número de tramos de la escala de gravamen de 16 a 6.

[5] Para más información sobre la metodología utilizada, véase Villota, P. y Ferrari, I (2008).

de esta representación gráfica pone de relieve que las mujeres perciben, proporcionalmente y en valores absolutos, salarios inferiores a los masculinos. Si sobre este diagrama se superponen los distintos tipos marginales del IRPF, es posible observar el impacto real de la escala de gravamen sobre quienes declaran ingresos íntegros del trabajo**,** como muestra el gráfico incluido a continuación:



Fuente: elaboración propia a partir de *Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT, declarantes.*

Esta representación gráfica indica la proporción de hombres y mujeres afectados por los diferentes tipos de la escala de gravamen del impuesto, y la tabla ajunta el número.

El cuadro siguiente permite apreciar que el 19,7% de las mujeres con rendimientos del trabajo, no quedan sujetas al impuesto (suponiendo que estos ingresos sean los únicos percibidos por estas contribuyentes). Además, si estas mujeres optasen por la tributación conjunta familiar, sus ingresos quedarían sometidos al tipo marginal de su cónyuge, es decir, como mínimo al 15% —que a partir del año 2007 por la Ley 35/2006 se elevó al 24%— a lo que habría que añadir el 6,4% como pago de la cotización a la Seguridad Social. Sin duda, el tipo marginal (constituido por la suma de impuestos más cotizaciones) afectará tanto a quienes ingresen por primera vez en el mercado laboral como a quienes se reincorporen de nuevo al mismo, lo que supone afrontar el mayor salto en la escala de gravamen y la aparición de lo que se conoce con el nombre de trampa de la inactividad, que afecta fundamentalmente a las mujeres por asumir todavía en mayor proporción que los varones el cui-

Número de liquidaciones con rendimientos de trabajo afectados por los distintos tipos marginales de la tarifa del IRPF 2006

Tipo marginal	Mujeres	Hombres	% mujeres	% hombres	Salario bruto	
0,00%	1.258.515	863.168	19,7%	8,9%	de 0	a 6.690
15,00%	992.627	935.952	15,6%	9,6%	de 6.691	a 10.500
24,00%	2.211.684	3.582.729	34,7%	36,9%	de 10.501	a 20.100
28,00%	1.282.477	2.638.132	20,1%	27,2%	de 20.101	a 32.700
37,00%	513.301	1.178.526	8,0%	12,1%	de 32.701	a 52.500
45,00%	119.155	509.269	1,9%	5,2%	de 52.501	en adelante
Total	6.377.759	9.707.776	100,0%	100,0%		

Fuente: elaboración propia a partir de *Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT, declarantes.*

dado infantil, de familiares en situación de dependencia, etc., como ponen de relieve las estadísticas sobre el uso del tiempo (INE 2003, 2010; OECD 2005) y estudios específicos sobre la permanencia de la brecha de género (Lina Galvez *et alter,* 2011). En segundo lugar, la distribución de declarantes muestra una gran proporción femenina sujeta al tipo mínimo, 15% —que a partir de 2007 pasa al 24%— por lo que en el futuro en este tramo se igualará la brecha de género. Por el contrario, en los tramos superiores de renta, los varones son y seguirán siendo más numerosos tanto en valores absolutos como relativos. Del cuadro anterior se desprende que la proporción de declaraciones femeninas que no sobrepasan el tramo del 15% (35,3% = 19,7 + 15,6) duplica la masculina (17,5% = 8,9 + 9,6).

Los datos obtenidos en el análisis evidencian que toda ampliación del mínimo exento o reducción del primer tramo de la escala de gravamen afectará muy favorablemente a una mayor proporción de mujeres que de hombres, mientras que en las variaciones de los tipos marginales siguientes ocurrirá a la inversa; de tal manera que, por ejemplo, reducir el tipo máximo favorecerá fundamentalmente a los varones, perceptores en mayor número y proporción de rentas más altas.

Conocido este impacto fiscal, no es difícil apreciar que la reforma del IRPF (Ley 35/2006) supuso un cambio importante en la estructura de la tarifa al reducir el número de tramos, aumentar el mínimo exento, incrementar el tipo marginal mínimo (del 15 al 24%) y disminuir el máximo (del 45% al 43%). Tampoco es difícil percibir que estos cambios han modificado la progresividad del impuesto, con un impacto negativo en una mayor proporción de mujeres que de hombres, al concentrarse éstas

en los tramos inferiores de rentas[6]. Por el contrario, es fácil imaginar que resultara beneficiosa para los varones, concentrados en una proporción muy elevada tanto en valores absolutos como proporcionales en el tramo correspondiente al tipo marginal máximo.

Por otra parte, es preciso recordar las recomendaciones de los expertos y organismos internacionales, que en el intento de hacer más atractivo el empleo aconsejan la paulatina reducción de la presión fiscal del IRPF y de las contribuciones a la seguridad social (cuña fiscal) de quienes perciben rentas medias y bajas (OECD 2005). Dentro de esta misma línea de actuación cabe señalar que la Comisión Europea marca en sus directrices para la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, tras las cumbres de Luxemburgo (1997) y de Lisboa (2000), la necesidad de lograr que el empleo resulte rentable, y para ello aconsejará a los Estados miembros que examinen y, si es preciso, reformen:

> *"los sistemas fiscales y de prestaciones sociales así como su interacción [...] con objeto de eliminar las trampas del desempleo, la pobreza y la inactividad, y de estimular la participación en el empleo de las mujeres…"*[7]

Sin embargo, el resultado de la política fiscal de 2000 hasta 2005 ha sido otro y, al parecer, España emprendió el camino contrario, al elevar la presión fiscal de quienes percibían salarios medios o bajos (1 y 2/3 del salario medio de un/a trabajador/a de la industria, AW[8]), mientras otros países actuaban de forma certera, como apunta el estudio de Immerwoll (2007):

> *"la comparación entre distintos países muestra que la tributación media de un/a trabajador/a de reducidos ingresos ha disminuido desde el año 2000 y que el número de países que han adoptado reducciones fiscales para estos niveles de ingresos ha crecido. Estas reducciones incrementan los ingresos netos de los/las*

---

[6] El número de declaraciones femeninas no sujetas al impuesto pasa de 1.258.515 en 2006 a 1.830.556 en 2007, es decir, aumenta en 572.041; y, de igual manera, las declaraciones de hombres no sujetas aumentan en 589.321. Evidentemente, estos incrementos corresponden a personas que estaban sujetas al marginal del 15%, suprimido en la Ley 35/2006. El resto, 420.586 y 346.631 respectivamente, ven incrementar su tipo marginal al 24%.

[7] Octava Directriz para la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo de los Estados miembros.

[8] El término "salario medio" (Average Wage, AW) usado por la OCDE se refiere al salario medio de un/a trabajador/a de la industria. Para España, la OCDE lo situaba en 20.439 euros brutos en 2005, 21.093 en 2006 (OECD 2006, p. 21) y 21.721 en 2007 (OCDE, 2008).

trabajadores/as con salarios mínimos teniendo en cuenta que los empleadores no pueden reducir el salario mínimo [...] estas políticas resultan, al mismo tiempo, potencialmente efectivas para aumentar la oferta laboral"[9].

Sin duda, lo ocurrido en España resulta de difícil comprensión, pues ¿cómo puede explicarse que habiendo reducido, en el año 2003, el tipo marginal mínimo en el IRPF en 3 puntos porcentuales, pasando del 18% al 15%, aumentara la presión fiscal para las remuneraciones bajas y medias como explicita el cuadro adjunto?

La respuesta hay que buscarla en los efectos originados por las subidas salariales nominales y la inflación, pues no se corrigió en el impuesto. La tarifa del IRPF español de 2000 a 2005 se deflactó solo el último año, en un 2%. Por consiguiente, la disminución del tipo marginal mínimo del IRPF en 2003, al deflactar solo la tarifa en 2005, no fue suficiente para evitar la subida de la presión fiscal de quienes percibían remuneraciones medias o bajas, y el efecto resultante fue una ligera la elevación de su tipo medio (que pasó del 19,8 al 20,2). Solo quienes estuvieran exentos/as de tributación, por la baja cuantía de sus remuneraciones (SMI), continuaron igual, es decir abonando las cuotas de la Seguridad Social, como muestra la tabla siguiente.

Tipo medio efectivo de un trabajador/a a tiempo completo para diferentes niveles salariales. Años 2000 y 2005
(Impuesto personal y contribuciones a la Seguridad Social)

	2000			2005		
	SM	**2/3 AW**	**AW**	**SM**	**2/3 AW**	**AW**
Bélgica	23.5%	35.8%	43.0%	18.8%	34.8%	41.9%
Dinamarca		40.8%	44.1%		38.7%	40.8%
Irlanda	8.3%	11.1%	20.3%	3.8%	7.9%	15.3%
Italia		23.7%	28.2%		22.4%	27.3%
Luxemburgo	17.0%	23.5%	30.1%	15.7%	20.7%	27.3%
Holanda	28.0%	32.6%	33.2%	23.8%	31.9%	32.5%
Portugal	12.2%	17.3%	22.4%	11.0%	15.6%	21.2%
España	6.4%	14.7%	19.8%	6.4%	15.8%	20.2%
Suecia		31.7%	33.7%		29.2%	31.3%

AW: salario medio; SM: salario mínimo.
Fuente: Tomado de Immervoll 2007, p. 10.

[9] Traducción de la autora.

Si se analiza el siguiente quinquenio (2005 - 2010), se hallan fugaces y repentinos cambios en sentido contrapuesto. Hasta mediados de 2008, cuando la euforia económica producida por la burbuja inmobiliaria iba tocando a su fin, los dos partidos mayoritarios en la campaña electoral de ese año propusieron una bajada generalizada de los impuestos. No en vano, la aseveración "bajar los impuestos es de izquierdas" se había pronunciado desde las más altas esferas del Gobierno. Aunque el impacto continuado de la brutal crisis económica al hacer sentir sus estragos en España, obligó en la segunda mitad de 2010 al gobierno de Rodríguez Zapatero a perpetrar un viraje de 180º en su política impositiva y de gasto público. Viraje muy criticado por el primer partido de la oposición que, de manera sorprendente, tras el aplastante triunfo electoral conseguido en noviembre 2011, continuará sin ambages por el mismo camino al disponer de una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

Durante el segundo quinquenio la capacidad adquisitiva de los trabajadores y trabajadoras va a reducirse como consecuencia de las modificaciones en el IRPF que van a aumentar la "cuña fiscal" de las rentas laborales medias y bajas, salvo a los/las perceptores/as del Salario Mínimo Interprofesional, solo sujetos al pago de cotizaciones, como se muestra a continuación en un somero análisis comparativo con otros países europeos:

	2005			2010		
	AW(*)	**2/3 AW**	**AW**	**AW(*)**	**2/3 AW**	**AW**
Bélgica	36.396	34,8%	41,9%	41.407	35,4%	42,1%
Dinamarca	328.390	38,7%	40,8%	374.625	37,2%	38,6%
Irlanda	31.663	7,9%	15,3%	39.555	15,1%	21,7%
Italia	22.759	22,4%	27,3%	27.827	25,5%	29,8%
Luxemburgo	40.500	20,7%	27,3%	48.564	19,1%	26,4%
Holanda	37.759	31,9%	32,5%	44.858	27,1%	32,0%
Portugal	13.299	15,6%	21,2%	17.556	16,9%	22,9%
España	20.701	15,8%	20,2%	24.421	17,4%	21,6%
Suecia	309.854	29,2%	31,3%	365.930	21,9%	24,7%

(*) Valor del AW en moneda nacional.
Fuente: elaboración propia a partir del estudio de Immervoll 2007 y OECD *Taxing Wages*.

La tabla anterior muestra cómo en España el impacto conjunto del IRPF y de las cotizaciones de los/las trabajadores/as a la Seguridad Social ha incrementado la cuña fiscal en 1,6 y 1,4 puntos porcentuales para los salarios equivalentes a 2/3 y 1 AW.

Similar a lo sucedido a los restante países del sistema Monetario Europeo más impactados por la crisis, Italia y Portugal e Irlanda. Por tanto, se puede afirmar que las políticas de ajuste han golpeando a las rentas salariales medias y bajas con un aumento apreciable de su presión fiscal, que en el caso irlandés supera los 7 puntos porcentuales para un salario de 2/3AW y los 6 para 1AW (7,2 y 6,4 respectivamente).

En España, al deflactar la tarifa impositiva solo en 2006 (4,06%) y 2008 (2,0%) no se va a compensar adecuadamente el impacto negativo de la inflación sobre las rentas bajas y medias, ya que la subida acumulada del IPC fue del 15,3%; como corolario se aumentó la presión fiscal de manera significativa. Por el contrario, otros países como Dinamarca Luxemburgo, Holanda y Suecia lograron que disminuyera la cuña fiscal, destacando el caso sueco con una reducción superior a 7 y 6 puntos porcentuales, para rentas laborales de 2/3 AW y 1AW.

De nuevo, a principios de 2008, antes de que el Gobierno reconociera los efectos de la crisis económica en España, y con el fin de impulsar la economía, se rebajó ligeramente la presión fiscal. Para ello, el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, estableció una deducción de la cuota líquida del IRPF, cuya cuantía podría ascender "hasta 400 euros anuales"[10]. Deducción que podrían aplicarse quienes obtuvieran rendimientos laborales. Pero esta medida se aboliría en la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010 como consecuencia de la pérdida de recaudación generada por el estallido de la crisis y la aparición de un déficit fiscal de dos dígitos. Su supresión afectaría de nuevo, en mayor medida, a los/las perceptores/as de rentas medias o bajas y en menor proporción a las rentas más altas. Debe subrayarse que también el recrudecimiento de la crisis va a generar un aumento de la progresividad impositiva, al gravar las rentas más altas en la Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para 2011. En esta ocasión, se elevará el tipo marginal máximo del 43% al 44% y 45%, para bases liquidables superiores a 120.000 y 175.000 euros, respectivamente. Aunque desde el punto de vista de la progresividad del tributo es preciso recordar que el tipo marginal máximo del 45%, con anterioridad a la reforma de Solbes, afectaba a bases liquidables superiores a 60.000 euros.

Entre medidas tomadas por el gobierno del Partido Popular, como consecuencia de la necesidad de reducir el déficit presupuestario estatal, en el Real Decreto-Ley 20/2011, de 20 de diciembre, se impondrá un nuevo recargo con carácter *temporal*[11]

[10] La redacción de la norma dice textualmente "hasta 400 euros", como no puede ser de otra forma, dado que no todos/as los/as contribuyentes se benefician de 400 euros, pues quien contribuya sin alcanzar la cuota líquida suficiente no podrá aplicarse esta deducción en su totalidad.

[11] Con vigencia limitada a los años 2012 y 2013.

de 0,75 a 7 puntos porcentuales en la escala de gravamen del IRPF, dejando así fluctuar la escala de gravamen entre en un tipo mínimo de 24,75% y un máximo de 52%[12]. En esta ocasión, su impacto va a ser mayor para las rentas laborales más elevadas. Por ejemplo, un/a trabajador/a soltero/a con un salario bruto anual de 18.000 euros va a sufrir una reducción de su renta laboral disponible de un 0,16%, mientras que quien perciba 180.000 euros la reducirá más de un 3% (3,4%)[13, 14].

EVOLUCIÓN DE LA PROGRESIVIDAD IMPOSITIVA Y DEL ÍNDICE DE PRESIÓN FISCAL DESDE LA TRANSICIÓN

Es una opinión ampliamente compartida, como apunta Ruiz Huertas (2011), que la cohesión social en la Unión Europea solo puede mantenerse mediante un volumen adecuado de recursos impositivos. Lo que podría interpretarse como el precio que la ciudadanía está dispuesta a pagar por el disfrute de unos servicios públicos de calidad y el mantenimiento de la cohesión social y el bienestar. Solo desde esta perspectiva se entiende la aceptación generalizada —especialmente en los países nórdicos— de unos niveles tan elevados de presión fiscal.

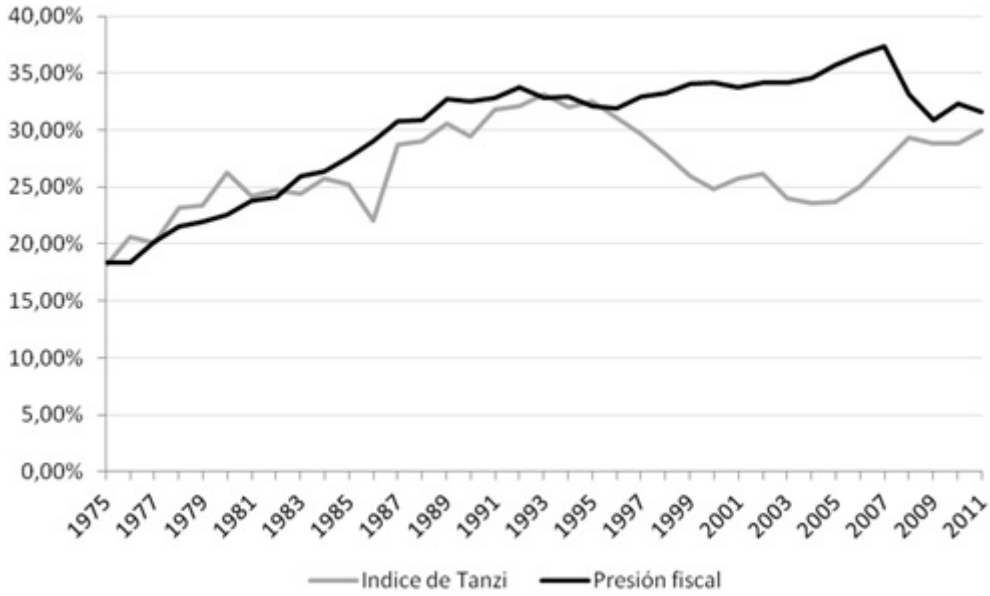
Sin embargo, el índice de presión fiscal en 1975, antes de iniciar el proceso de la Transición, ni siquiera alcanzaba el 19% (18,4% en 1975) siendo el penúltimo país de la OCDE, seguido tan solo por Turquía (11,9%). Con la reforma fiscal se lograría que en tan solo diez años este índice alcanzase el 27,6% y en 1995 se situaba, con un 32,1%, a niveles próximos a Reino Unido (34,0%) o Canadá (35,6%). El crecimiento de la presión fiscal se mantuvo, a un menor ritmo, hasta el año 2008 en el que, como consecuencia de la crisis económica, se hundió la recaudación impositiva con el consiguiente retroceso de la presión fiscal a niveles de años anteriores a 1995. Ahora bien, la progresividad del sistema tributario no ha sido paralela a este esfuerzo recaudatorio, como se pone de manifiesto en el gráfico siguiente

[12] Las comunidades autónomas tienen potestad para modificar, dentro de ciertos límites, estos tipos impositivos de la escala de gravamen.

[13] La falta de espacio no me permite incluir aquí la representación gráfica de la función de densidad ni la tabla con los valores obtenidos en mi análisis.

[14] En la reciente escalada de la imposición indirecta, las rentas medias y bajas van a sufrir más si se considera su alta propensión a consumir. Por ejemplo, solamente el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) ha subido desde 2010 el tipo general del 16 % al 18%, que en septiembre de 2012 se ha convertido en 21%; y el tipo reducido pasó del 7% al 8% y posteriormente al 10%; solo el tipo super-reducido ha permanecido invariable en el 4%, a excepción de "los objetos que, por sus características solo pueden utilizarse como material escolar" (que no sean libros, revistas mapas, etc.), que pasan del 4 al 21%.

Evolución de la presión fiscal y del índice de Tanzi



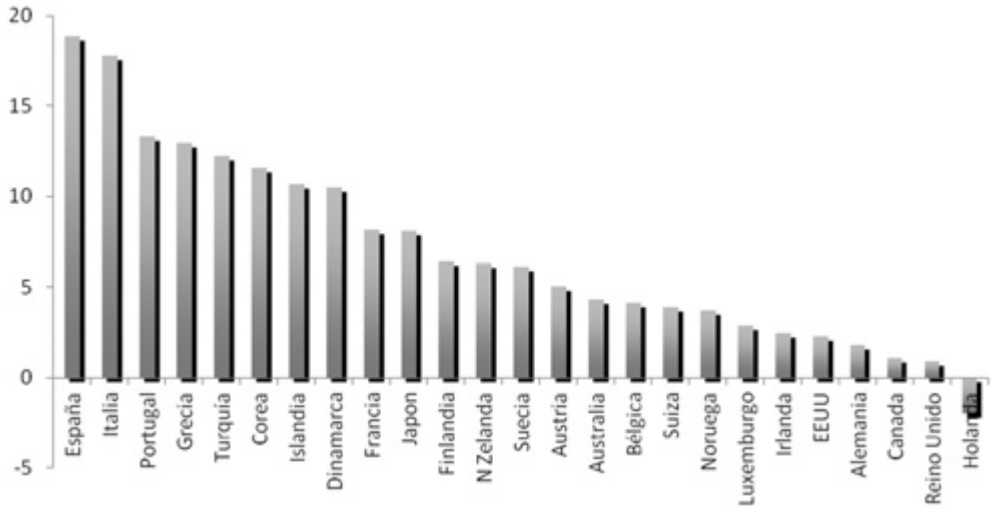
Fuente: elaboración propia a partir de OECD *Revenue Statistics 2011,* París.

en el que se muestra la evolución de la presión fiscal y del índice Tanzi (indicador sumamente sencillo que permite conocer la progresividad del sistema tributario mediante la comparación entre la recaudación proporcionada por los impuestos progresivos y los no progresivos).

Efectivamente la progresividad del sistema tributario español, mediante el índice de Tanzi, permite apreciar un aumento continuado y paralelo de la presión fiscal de 1975 a 1995 para iniciar, a partir de entonces, un descenso generalizado hasta el año 2005 en que muestra un cambio de tendencia con una marcha ascendente hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria.

El análisis de la evolución de nuestro régimen fiscal a través del índice de Tanzi permite apreciar un cambio de tendencia a partir de 1996, como consecuencia de la importante subida de la tributación indirecta, fundamentalmente el IVA y los Impuestos Especiales. Aunque hasta el año 2007 y desde la implantación de la democracia en España, somos el país que mayor esfuerzo fiscal ha realizado, puesto que hemos aumentado la presión fiscal en casi 19 puntos porcentuales (18,8), como muestra el gráfico incluido a continuación:

Variación de la presión fiscal en diferentes países de la OCDE, 1975-2007



Fuente: OECD *Revenue Statistics* 1965-2010. Paris 2011.

Este esfuerzo recaudatorio es solo equiparable al efectuado en Italia, Portugal y Grecia, países con regímenes sociales de bienestar similares. Aunque esta evolución podría justificar la existencia de una errónea percepción generalizada (54% de las personas entrevistadas) que considera excesivos los impuestos pagados; lo que refleja un desconocimiento bastante extendido (en torno al 40%) de lo que ocurre en otros países de la UE o de la OCDE. Opinión plasmada en los resultados de la encuesta monográfica del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), denominada: "Opinión pública y política fiscal¨, de periodicidad anual, en la que en 2009, año en el que todavía no se habían tomado las duras medidas para el ajuste fiscal, puesto que el Plan E intentaba, mediante medias de estímulo keynesianas, reflotar la actividad económica. En ese momento, como se verá más adelante, el 58% de las españolas y el 46% de los españoles consideran que los impuestos son "muy elevados"; el 30% de las españolas y el 43% de los españoles "elevados" y menos del 1% del total "reducidos".

Sin embargo, el impacto inmediato de la crisis (2007-2009) en España se plasmó en un inusitado aumento del desempleo junto con una pérdida de recaudación impositiva muy superior a la detectada en otros países de nuestro entorno, salvo Islandia, con una contracción similar: 6'7 y 6'6 puntos porcentuales con relación al PIB[15].

[15] Tomado de OECD (2011), *Revenue Statistics 1965-2010,* pag. 78, Paris.

Hecatombe sufrida por los ingresos tributarios que puede hacer peligrar la continuidad de nuestro modelo social por la falta de recursos económicos y la aparición de un déficit del sector público de dos dígitos en 2009 (11,1% del PIB). Modelo social todavía en proceso de construcción (Villota, P. y Vázquez, S., 2009) al encontrarnos aún lejos de los estándares europeos en la educación infantil de menores de tres años y en la atención a la dependencia.

La cuantía del gasto social en transferencias y servicios públicos recoge el coste de los servicios sociales como desempleo, pensiones de supervivencia o jubilación, salud, discapacidad, atención a las familias para el cuidado infantil, viviendas sociales y exclusión social. Su evolución desde 2000 hasta 2009, conforme indica Eurostat en *Living Conditions in Europe*, ha sido ascendente pasando de un 20 a un 25% del Producto Interior Bruto, aunque la media de la EU de los 27 se halla en el 29,5% y de la EU 15 en el 30% del PIB, es decir todavía nos separan de Europa cinco puntos porcentuales de gasto en protección social. Y si se desglosa por funciones el gasto social, nos encontramos con las raquíticas aportaciones del sector público dedicadas a educación y cuidado infantil —para menores de tres años—, y discapacidad o dependencia, si se comparan con los porcentajes desembolsados en Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia, e incluso Francia o Luxemburgo, como muestran año tras año los datos estadísticos elaborados por la Comisión Europea (EUROSTAT).

Por consiguiente, con anterioridad al estallido de la crisis, España se encuadraba dentro de los países con un Estado de bienestar propio del sur de Europa, caracterizado "*por un modo peculiar de funcionamiento político que le distingue no solo de los más homogéneos, uniformes y universalistas Estados del bienestar del norte, sino también de los más fragmentados y corporativos sistemas continentales"* (Ferrera, 1996), y, sobre todo, por mantener una importante carga de trabajo de cuidado no remunerado en el ámbito familiar[16]. Por ejemplo, la educación universal se desarrolla a partir de la edad legal de escolarización y no desde el primer día o primer año de vida; igualmente, el cuidado a la dependencia se ha constituido como un derecho subjetivo, pero solo desde hace muy poco tiempo (desde el año 2006) y el desarrollo legislativo paulatino de la Ley para la Autonomía Personal y Apoyo a la Dependencia se estableció con un dilatado horizonte temporal (2015), pero la crisis ha truncado el proceso, cuando todavía permanecíamos muy alejados del modelo social nórdico en el que el cuidado constituye un pilar fundamental, y, que por ello, se considera más "amigable" desde una perspectiva de género (Borshorst, 2011).

[16] Véase Cristina Carrasco (1999).

El todavía precario e insuficiente desarrollo del modelo social español que teníamos, de alguna manera podría considerarse como una obra inacabada (Villota y Vázquez, 2009) que súbitamente ha sufrido un golpe brutal como consecuencia de la pérdida de recaudación observada en España a partir del año 2008. Ningún país de la OCDE ha sufrido un descalabro similar salvo Islandia, que igualmente soportó la embestida de la crisis en su recaudación fiscal (país en el que se han exigido responsabilidades penales por actuaciones irresponsables en el sector financiero).

Ante este hundimiento de la recaudación tributaria, es necesario plantearse el modelo social que deseamos en el futuro, desde el horizonte temporal de finales de 2012, pues conforme el nivel de nuestra presión fiscal nos aproxima a las cifras registradas por otros países con regímenes sociales poco desarrollados, es preciso recordar que, en ocasiones, su población carece de cobertura sanitaria universal.

A MODO DE CONCLUSIÓN: OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA FISCAL

A partir de 1997, fecha en la que el Centro de Investigaciones Sociológicas inicia la encuesta monográfica: *Opinión pública y política fiscal*, la mayoría de las personas entrevistadas manifiesta que los impuestos pagados en España son excesivos[17]. Sin embargo, cualquier somero análisis comparativo de la presión fiscal de los países de la OCDE desmiente esta percepción[18]. A su vez, se aprecia cómo las mujeres perciben, en mayor proporción que los varones, que los impuestos son muy altos y, en menor proporción, que sean aceptables.

Respecto a la percepción de la justicia fiscal o equidad en la distribución de la carga tributaria, se aprecia cómo una mayoría arrolladora tacha de injusto a nuestro régimen fiscal[19], sobresaliendo la respuesta masiva de obreros y obreras —con cualificación y sin cualificación— que en un 85% estima que "no pagan más quienes más tienen"[20].

---

[17] La pregunta 10 de la encuesta se plantea en los siguientes términos: "¿Diría Usted que lo que en España pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?".

[18] Villota, Paloma. El impacto de la crisis económica en la desigualdad de género y en la sostenibilidad de nuestro modelo social, en Revista del Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense de Madrid, 2012.

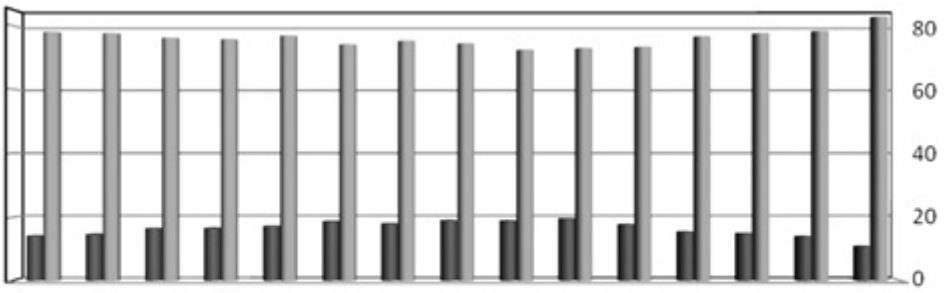
[19] Si bien el impacto provocado en la opinión pública por la entrada en vigor del tipo general del IVA al 21 % y del reducido al 10%, en septiembre de 2012, todavía no ha quedado reflejado en la encuesta monográfica del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), dada su periodicidad anual. Sin duda la próxima edición en 2013 mantendrá o incluso aumentará la rebeldía fiscal en términos cuantitativos.

[20] Véase de la encuesta monográfica Opinión pública y Política Fiscal, la pregunta decimosegunda: "¿Y cree Ud que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?". Las categorías socioeconómicas barajadas por la encuesta del Centro de investigaciones Científicas son: Directores y profesionales, Téc-

Debe recordarse que la Constitución de 1978 proclama el principio de equidad fiscal y que previamente los Pactos de la Moncloa de 1977, en los inicios de la Transición, consagraron la política fiscal como uno de sus pilares fundamentales e instrumento eficaz para el logro del consenso político y de la cohesión social.

Ahora bien, el creciente desencanto popular ante nuestro régimen fiscal podría explicarse por el abandono de este pilar de la Transición, con la implantación paulatina de medidas que a lo largo del tiempo han ido socavando la progresividad fiscal, como muestra el gráfico adjunto a continuación:

Cree que en los impuestos pagan más quienes más tienen



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
no lo cree así	78	77,6	76	75,6	76,7	74,0	75,1	74,3	72,3	72,8	73,2	76,5	77,6	78,3	82,8
sí, se cobran con justicia	14	14,5	16,5	16,6	17,2	18,7	18,0	19,0	18,9	19,6	17,7	15,4	14,9	13,8	10,7

Nota: el gráfico no incluye los porcentajes de respuestas "no sabe/no contesta".
Fuente: elaborado a partir de CIS *Opinión pública y política fiscal*[21].

Cualquier lectura del mismo invita a una reflexión sobre nuestro sistema fiscal para ver si realmente plasma el principio de justicia fiscal o si, por el contrario, con el transcurso del tiempo se ha vulnerado este mandato constitucional. Mandato que en su artículo 31 exige el sostenimiento de las cargas públicas conforme a la capacidad económica de las personas así como que el sistema tributario sea justo y se inspire en los principios de "*igualdad y progresividad".*

---

nicos y Cuadros Medios; Pequeños Empresarios; Agricultores; Empleados de Oficinas y Servicios; Jubilados y Pensionistas; Parados; Estudiantes; y por último, Trabajo Doméstico.

[21] Elaborado por Pilar Abad, becaria del Departamento de Economía Aplicada V de la Universidad Complutense, a quien agradezco su colaboración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2011): *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

BORCHORST, Anette (2011): "Scandinavian Gender Equality: Competing Discourses and Paradoxes" en Addis, E., Villota, P., Degrave, F. y Eriksen, J. *Gender and Well-being. The Role of Institutions*, Ashgate, pp. 63-76.

CARTER, Kenneth (1975): *Informe de la Real Comisión de Investigación sobre la Fiscalidad*, Royal Commission on Taxation. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

CARRASCO, Cristina y MAYORDOMO, Maribel (1999): "Tiempos, trabajos y organización social: reflexiones en torno al mercado laboral femenino", en Carrasco, C. (ed.), *Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Editorial Icaria, Barcelona.

CIS, Centro de Investigaciones Sociológicas (2011): *Opinión Pública y Política Fiscal*. Estudio Nº 2.910

EUROSTAT *Living Conditions in Europe.*

FERRERA, M. (1996): "Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social policy,* 6/1: 17-37.

GÁLVEZ, L., RODRIGUEZ, P., y DOMÍNGUEZ, M. (2011): "Too Much Family and Too Much Gender Inequality: Women's and Men's Total Work in Mediterranean Countries" en Addis, E., Villota, P., Degrave F. y Eriksen, J. *Gender and Well-being. The Role of Institutions*, Ashgate, pp. 77-105.

IMMERVOLL, Herwig (2007): *Minimum Wages, Minimum Labour Costs and the Tax Treatment of Low-Wage Employment*, IZA Discussion Paper nº 2555.

INE (2003): *Encuesta de empleo del tiempo 2002-2003.* http://www.ine.es/daco/daco42/empleo/dacoeet.htm

INE (2010): *Encuesta de empleo del tiempo 2009-2010 (Avance de resultados).* http://www.ine.es/prensa/np606.pdf

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (varios años): *Empleo, Salarios y Pensiones en las Fuentes Tributarias*. Madrid.

KELLY, Marjorie (2001): *The Divine Rihgt of Capital. Dethroning the Corporate Aristocracy.* Berrett-Koeheler Publisher, Inc. San Francisco.

OECD (2005): *Employment Outlook 2005*, Paris.

OECD (2006): *Taxing Wages 2005-2006*, Paris.

OECD (2010): *Taxing Wages 2009-2010*, Paris.

OECD (2011): *Revenue Statistics 1965-2010*, Paris.

RUIZ-HUERTA, Jesús (2011): "La Unión fiscal como base para refundar la Europa Social. Propuestas para una política fiscal común en la UE". *Gaceta Sindical* 17. Madrid.

VILLOTA, Paloma y FERRARI, Ignacio (2000): *La individualización de los derechos fiscales y sociales. Un modelo alternativo para España*. Editorial Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer (serie Estudios, nº 68). Madrid.

VILLOTA, Paloma y FERRARI, Ignacio (2001): *The impact of the tax/benefit system on women's work*. Comisión Europea, DGV, Bruselas.

VILLOTA, Paloma y FERRARI, Ignacio (2004): *Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

VILLOTA, P., FERRARI, I. y SAHAGUN, C. (2008): *El impuesto sobre la renta de las personas físicas en Castilla y León desde la perspectiva de género: una propuesta a favor de las mujeres asalariadas*. Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León (Premio de Estudios 2008).

VILLOTA, P. y VAZQUEZ, S. (2009): "The Welfare State in Spain. Unfinished business" en Schubert, K., Hegelich, S. And Bazant, U. *The Handbook of European Welfare Systems*. Routledge, London - New York.

Carlos Andradas

La I+D+i en estos tiempos de crisis[1]

[1] Todos los datos económicos de este artículo están extraídos de los análisis de los PGE elaborados por la COSCE.

Naturaleza muerta con copa de frutas, ca. 1918.
María Blanchard

La crisis sigue azotando España con fuerza y en este duro escenario puede parecer un lujo hablar de I+D+i. Sin embargo, es imprescindible hacerlo porque si la crisis nos está afectando más que a otros países y nos está costando tanto remontar se debe, entre otras causas, a que nuestra economía no está suficientemente basada en aquélla.

Las drásticas reducciones en los PGE suponen una nueva vuelta de tuerca a nuestro sistema público de I+D+i, que amenaza con destruir la estructura trabajosamente levantada en los últimos 30 años. Ciertamente, hay que mejorar la eficiencia del sistema, junto con la máxima transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad, así como su estabilidad institucional. Pero, sobre todo, Gobierno y Parlamento deben plantearse y explicar a los ciudadanos qué papel quieren que la I+D+i tenga en España en los próximos años, y tomar las medidas adecuadas para ello. Nos jugamos el futuro.

LA crisis sigue azotando España con fuerza. Los resultados del reciente estudio del INE indican que uno de cada cinco españoles vive por debajo del umbral de la pobreza. El paro supera el 25% de la población activa. En este duro escenario puede parecer un lujo hablar de Investigación, Desarrollo e Innovación. Sin embargo, es absolutamente imprescindible hacerlo, porque si esta crisis nos está afectando más que a otros países, si nos está costando tanto remontar, se debe, entre otras causas, a que nuestra economía no está suficientemente basada en la Investigación, el Desarrollo y la Innovación.

Si queda alguna duda de la afirmación anterior, basta recordar que el gasto español en I+D+i en el año 2011 fue del 1,39% del PIB, mientras que la media europea estaba en el 2% y Alemania alcanzaba el 2,8%. Y basta también observar cuales son los países que han necesitado recurrir a ayudas especiales de la UE (rescates, rescates virtuales, etc.) en esta crisis y correlacionar con el dato de que están (estamos) en los puestos de menor inversión en I+D+i de Europa. No sirve argumentar que otros países son más ricos: estamos hablando de qué porcentaje, qué parte, de lo que tenemos dedicamos a la Investigación y la Innovación. En definitiva, de la importancia que damos a este concepto en nuestra concepción de país y nuestra economía.

Es imprescindible cambiar esta situación. Sin duda, hubiera sido mejor haberlo hecho antes, haber llegado a esta coyuntura de crisis con los deberes mejor hechos, pero hay que ser conscientes —nuestros gobernantes deben ser conscientes— de que no habrá una salida sólida de la crisis hasta que este déficit estructural en I+D+i se haya corregido. Hemos de conquistar el futuro y no será posible si renunciamos al conocimiento. El presidente Obama, en su primer discurso tras su reelección a primeros de noviembre, se refería a la necesidad de abordar el grave problema del "abismo fiscal" sin matar las capacidades de progreso y crecimiento del país.

1. LA INVERSIÓN EN I+D EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. FONDOS FINANCIEROS VERSUS NO FINANCIEROS

Desde 2009, la inversión en I+D+i, tanto pública como privada, no ha hecho más que retroceder. Especialmente significativos son los recortes en los Presupuestos

Generales del Estado en la Política de Gasto 46, que aglutina toda la inversión pública en I+D+i. Como puede verse en la tabla 1, en 2010 los presupuestos públicos disminuyeron un 4,12% respecto al año anterior, y en 2011 experimentaron un nuevo descenso del 7,38% respecto al 2010. El Gobierno del PP nos sorprendió en 2012 con un descenso superior al 25%, y el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2013 presenta una nueva reducción del 7,21% respecto al año anterior. Todo ello supone un descenso acumulado del 38,67% en tan sólo cuatro años. Pero si tenemos en cuenta la inflación acumulada, los descensos nos sitúan en niveles de financiación públicos en I+D+i inferiores a 2005 y en algunas partidas, como la de fondos no financieros —absolutamente vitales para la investigación— el decremento es cercano al 50%, retrotrayéndonos a niveles anteriores a 2002, como muestra la gráfica 1. ¡Nada menos que una década de retroceso!

En este punto, quizás convenga un breve comentario sobre la estructura de los fondos dedicados por el Estado a la I+D+i. Básicamente están divididos en dos grandes partidas: a) **los fondos financieros**, esto es, **préstamos** a devolver por los receptores en las condiciones e intereses que se fijen en las convocatorias, y por lo tanto dinero que el Estado recupera de nuevo, y b) **los fondos no financieros**, esto es, las **subvenciones** propiamente dichas, el dinero que el Estado invierte en I+D+i cada año.

Así, los números globales destinados a I+D+i esconden una falacia. Como se ve en la tabla 1, del total presupuestado en 2013, más de la mitad —exactamente un 61,79%— corresponde a préstamos. Aunque cierto volumen de fondos financieros es necesario en el sistema de I+D+i, por ejemplo para el funcionamiento del Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), este capítulo de fondos

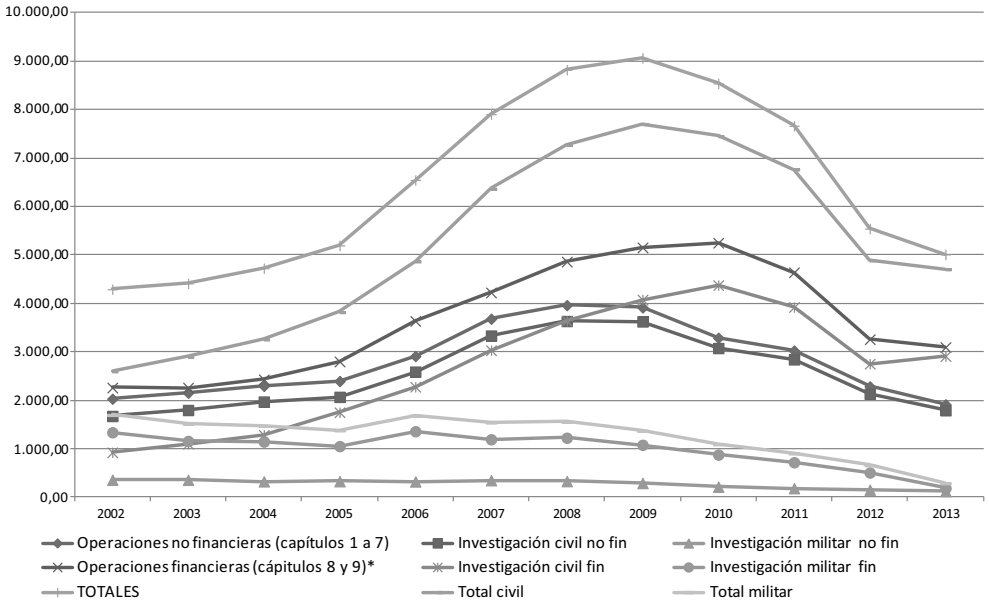
Tabla 1

Evolución de la PG46 en los últimos años (en millones de euros)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Reducción acumulada**
Operaciones no financieras (capítulos 1 a 7)	4.175,55	3.571,88	3.389,95	2.632,63	2.266,78	–45,71%
Operaciones financieras (capítulos 8 y 9)	5.497,49	5.702,29	5.199,92	3.760,96	3.665,85	–33,31%
Totales	9.673,04	9.274,17	8.589,78	6.393,59	5.932,63	–38,67%

GRÁFICA 1

Evolución de los presupuestos de la PGE 46 (en euros constantes 2006)



financieros comenzó a usarse sistemáticamente a finales de los años 90, como un método para la financiación de las investigaciones e infraestructuras que el Estado recuperaba más tarde. El Estado adelantaba dichos fondos a las instituciones correspondientes, con el fin de que ellas no tuvieran que hacerlo, y después el Estado los recuperaba, bien a través de los fondos estructurales europeos o de ventas de equipos como en el caso de la investigación militar. Posteriormente estas partidas se han consolidado en el tiempo, ya sin cumplir su función inicial, hasta constituir la parte más gruesa de la inversión pública en I+D. Se trata de fondos a los que las instituciones públicas, Universidades y Organismos Públicos de Investigación (OPI), tienen muy difícil o imposible acceso, quedando sin ejecutar grandes cantidades de las mismas: por ejemplo, cerca de 3.000 millones de euros en 2011. En definitiva, descontando estas inejecuciones, la inversión real en I+D es todavía mucho menor que la nominalmente presupuestada.

Pero es que además, conceptualmente, estos préstamos no tienen sentido para el desarrollo de investigación básica por los organismos públicos. ¿Alguien se imagina a la Universidad A pidiendo un préstamo al Estado a un 5% de interés para

hacer investigación básica, dinero que su vez el Estado recaba de las entidades bancarias al mismo interés, pero que éstas financian con dinero del Banco Central Europeo dado a un 1%? Sin duda sería una forma muy original de practicar el mecenazgo científico.

A pesar de las denuncias realizadas por la comunidad científica y de ser plenamente conscientes de estas inejecuciones presupuestarias, los Gobiernos sucesivos han ido reduciendo en mayor cuantía las cantidades dedicadas a subvenciones que aquellas dedicadas a préstamos, en lo que sólo puede considerarse como un artificio para enmascarar las cifras reales dedicadas por el Estado a la I+D+i. Por ejemplo, en la presentación de los PGE de 2013 se anunció que se mantenía la cantidad destinada a I+D+i civil, pero no se explicó que detrás de esa cifra se esconde un descenso del 13,68% de las partidas no financieras, que pasan a convertirse en préstamos.

2. ACERCA DE LA PARTIDA DE FONDOS NO FINANCIEROS DEL PG46

De no enmendarse la situación, la partida de subvenciones en I+D+I para 2013 será de 2.266,78 millones de euros, un 45% menos que en el año 2009 y que en euros constantes supone menos que la cantidad que había en 2002.

De ellos, 1.795,58 millones de euros (298 millones de euros menos que en el año 2012) corresponden a los fondos no financieros gestionados por la actual Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, integrada en el MINECO. Dentro de esta partida están incluidos, entre otros, los presupuestos de funcionamiento de diversos OPI, y el programa 463B de “Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica”, que afecta de manera transversal a todo el sistema español de I+D, como se verá más adelante. Es, por tanto, el corazón de nuestro sistema público de I+D y su disminución continua a lo largo de los años lo ha situado al borde del colapso.

Los OPI han sufrido recortes dramáticos en estos últimos años, como puede apreciarse en la tabla 2, de modo que están por debajo del límite de los gastos mínimos para su funcionamiento, lo que pone en peligro su supervivencia y va paralizando su investigación por falta de liquidez, que ya afecta a aspectos básicos como la compra de reactivos y de material esencial para desarrollar la investigación.

Evidentemente, hay un ahorro natural debido a las jubilaciones que se están produciendo y que no están siendo cubiertas por la política de reposición mínima

Tabla 2

Presupuestos de los OPIS (millones de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	Reducción acumulada
CSIC	835,8	721,9	682,6	665,2	599,07	28%
CIEMAT	116,4	91,7	86,7	83,9	82,66	29%
INIA	83,9	82,8	81,2	77,5	71,39	15%
IEO	65,8	61,3	60,5	58,4	56,94	13%
IGME	43,9	31,1	26,4	26,0	25,11	43%
IAC	22,3	22,0	20,5	17,1	16,74	25%
ISCIII	369,7	332,4	300,1	293,4	279,97	24%

impuesta por las medidas de reducción del déficit. Pero sólo esto no puede enjugar un descenso tan abultado como el habido, que además plantea serios problemas de recursos humanos en I+D, como mencionaremos más adelante. Asimismo, la acumulación de descensos presupuestarios sucesivos, unido a las recientes reformas legislativas y laborales impuestas por el Gobierno, ponen en serio riesgo el mantenimiento de muchos de los puestos de trabajo y crean inseguridad en quienes comienzan su carrera investigadora en estos momentos.

Una situación similar viven las universidades, que suponen más del 60% de la producción científica y la investigación del país y son los principales agentes en la formación de doctores y personal cualificado. Tradicionalmente infradotadas presupuestariamente, las recientes y desorbitadas subidas de precios públicos de los estudios no han repercutido en sus presupuestos, puesto que han visto reducidas las transferencias desde las Administraciones, al tiempo que han experimentado una disminución del número de alumnos, en posgrado y doctorado. Asfixiadas por los gastos corrientes, se están viendo obligadas a reducir drásticamente sus fondos propios de investigación, a la vez que muchas de ellas empiezan a tener serias dificultades de liquidez para la ejecución y gestión de los proyectos nacionales y europeos.

Especialmente sensible por su repercusión en todo el sistema es el 463B, de "Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica", dependiente de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación que ha visto reducido su presupuesto no financiero en 2013 hasta 506,73 millones de euros, frente a los 1.038 de 2009; es decir, una disminución del 50%. Dentro de este programa se ubi-

can el Fondo Nacional para Investigación Científica y Técnica (del que a su vez dependen las convocatorias de proyectos de investigación del Plan Nacional y las convocatorias de recursos humanos), el Fondo Internacional para participación en organismos internacionales de investigación, las convocatorias para infraestructuras, las ayudas para formación de personal investigador (FPI), así como diversas subvenciones nominativas a diversos organismos de investigación.

La partida más voluminosa es la del Fondo Nacional para la Investigación, cuya evolución se recoge en la tabla 3 y que, como se observa, se ha reducido exactamente a la mitad en los últimos cuatro años hasta quedarse en 273 millones de euros. De este Fondo depende la parte fundamental de la financiación de la investigación realizada en nuestro país, a través de las convocatorias competitivas anuales de proyectos de investigación, de los que se nutren todas las universidades y los OPI mencionados anteriormente, así como los diversos programas de recursos humanos lanzados en los últimos años, principalmente el programa Ramón y Cajal, el programa Juan de la Cierva y el Torres Quevedo.

Tabla 3

Evolución del Fondo Nacional (en millones de euros)

2009	2010	2011	2012	2013
547,39	572,47	516,99	342,68	273,88

La reducción de este Fondo afecta, pues, a la generalidad de los investigadores del país, que verán dificultado o impedido el desarrollo de sus proyectos de investigación, sus posibilidades de interacción a nivel internacional, participación en congresos y publicación de los resultados científicos… además de graves repercusiones en los recursos humanos, no sólo por la incidencia directa en los programas mencionados, sino por la repercusión indirecta en contrataciones de personal de apoyo e investigación que se realizan con cargo a los propios proyectos de investigación. Teniendo en cuenta las anualidades comprometidas por convocatorias anteriores y las recientemente realizadas, tanto de Proyectos de Investigación como de los programas de recursos humanos, la cifra prevista de 273 millones se antoja a todas luces insuficiente, de modo que sobre la comunidad científica se extiende la incertidumbre acerca de la viabilidad de la convocatoria 2013 del Plan Nacional, cuya desaparición sería un mazazo para el desarrollo de la investigación en nuestro país.

Hay que recordar que las dificultades presupuestarias de los OPI y las Universidades hacen que el Fondo Nacional sea, en estos momentos, prácticamente la única fuente de financiación de los proyectos de investigación. Podría pensarse que muchos de estos son prescindibles, o que un año de carencia no es tan dramático. Pero no hay que olvidar que los estudiosos del desarrollo y progreso científico indican claramente que, aunque los grandes hitos científicos parecen deberse a genialidades individuales, éstas no se producen si no hay un efecto de avance por aluvión; esto es, sustentado sobre una amplia base de investigación básica, a menudo anónima, pero imprescindible, y un ecosistema que favorezca la investigación, lo que requiere un sistema global sólido en el que la mayoría de los investigadores y profesores universitarios estén activamente implicados en proyectos.

España ha hecho un considerable esfuerzo en los últimos 25 años en esta dirección, pasando de no aparecer en el mapa a ser la décima potencia en producción de artículos científicos del mundo. No es cuestión de volver a tiempos pretéritos. Sin embargo, desgraciadamente, quedarse atrás y por tanto retroceder en el escenario internacional es mucho más fácil que lo contrario: basta con quedarse parado mientras los demás avanzan y, como se ha señalado, nuestro sistema de I+D+i está dando síntomas de parálisis.

Es evidente que en I+D la captación y retención de talento a nivel internacional es fundamental. Como se ha indicado, las sucesivas reducciones presupuestarias en I+D afectan gravemente a los recursos humanos y, lo que puede ser más grave, los retrasos en las convocatorias y la resolución de las mismas está dañando la confianza y credibilidad en nuestro sistema para aquellos investigadores que pudieran tener en su horizonte instalarse en España. La incorporación permanente y estable de los Ramón y Cajal que hubieran superado todas las evaluaciones exigidas al finalizar su contrato de cinco años, ha sufrido una parálisis y ahora mismo sólo un 37% de estos investigadores de la convocatoria de 2006 ha logrado estabilizarse en el sistema. Todo ello, unido a la medida de tasa de reposición mínima en los OPI y Universidades decretada por el Gobierno, está creando una brecha generacional profunda en el sistema científico y forzando diariamente a un exilio indefinido a nuestros jóvenes mejor formados.

Finalmente, los programas de Formación y movilidad de Personal Investigador (FPI) también han sufrido recortes en los últimos años, pasando de 70,08 millones de euros en 2009 a los 50,99 de los últimos tres años. Además, la entrada en vigor este año de la Ley de la Ciencia, sin un acompañamiento presupuestario paralelo,

ha supuesto que el número de ayudas FPI concedidas haya disminuido en 200 con respecto al año anterior. Y otro tanto ha sucedido con el programa de Formación de Profesorado Universitario (FPU) gestionado desde el Ministerio de Educación. Si esto se conjuga con el descenso de alumnos de master y doctorado en las Universidades, detectado como consecuencia del desorbitado aumento de los precios públicos producido este año, el resultado será una importante disminución en el número de doctores en unos años, lo que repercutirá negativamente en la extensión de la I+D+i en el tejido empresarial.

3. INVERSIÓN PÚBLICA, INVERSIÓN PRIVADA

Abandonemos por un momento el análisis exclusivo de la partida de gasto 46 de los PGE. Como se indicó al inicio, la inversión española global en I+D+i en el año 2011 (tanto pública como privada) fue del 1,39% del PIB, esto es 0,61 puntos por debajo de la media europea, que equivalen a unos 6.000 millones de euros menos dedicados a este concepto de lo que nos correspondería si nos situáramos en el 2% de la UE. Y esa carencia proviene especialmente del sector privado: sólo el 43% de la inversión española en I+D proviene de fondos privados, un porcentaje muy inferior al 55% de la media europea y muy lejos del objetivo de la UE de que la aportación privada constituya los 2/3 de la inversión en I+D.

La inversión en I+D+i por parte de las empresas descendió en 2011 por primera vez desde que se tienen estadísticas sobre ello, y el número de empresas innovadoras ha disminuido en los últimos años. El importante salto que se dio en la última década, por parte del sector empresarial en la dedicación de inversiones a la I+D+i, necesita de un entorno que lo consolide y para ello son imprescindibles el mantenimiento de políticas de apoyo a la inversión en estos segmentos y la continuidad en el mensaje de cambio y progreso.

Sin embargo, la actividad del CDTI en este ejercicio 2012 se ha visto seriamente ralentizada, habiendo disminuido drásticamente su presupuesto desde el año 2009 y muy en particular su capítulo de subvenciones. Este hecho está afectando gravemente tanto a las empresas innovadoras, que ven sus líneas de crédito severamente comprometidas, como a los organismos públicos, que son los principales receptores de las citadas subvenciones a través de los subcontratos que venían recibiendo de dichas empresas. Muchas de las empresas innovadoras dependen de la confluencia de fondos públicos y privados, y la retirada de los primeros pone en graves dificultades la continuidad de los segundos.

Es, pues, absolutamente imprescindible lograr la implicación de la iniciativa privada en la I+D, para lo que hay que diseñar una política de Estado que la estimule y favorezca, y trabajar conjuntamente todos los agentes implicados en I+D en esa dirección.

En particular, es necesario insertar en el tejido productivo trabajadores altamente cualificados y, especialmente, doctores familiarizados con los procesos de Investigación e Innovación. De ahí la importancia de la formación de un número amplio de doctores, mientras que como se ha comentado, éstos disminuirán en los próximos años como consecuencia de la reducción del número de ayudas y de la política de precios públicos en las universidades. La transferencia del conocimiento, la cogeneración del mismo con las empresas, exige la existencia en éstas de personas capaces de hacer de interfaz comunicativo con el mundo de la investigación, un segmento que en muchos países está integrado por doctores. Mientras se siga confiando este proceso al voluntarismo de ambas partes, no seremos capaces de dar el salto que requiere nuestra economía. Es preciso estudiar y arbitrar incentivos fiscales para aquellas empresas que hagan una apuesta decidida por la I+D+i, tanto en la inversión en infraestructuras como en la contratación de doctores y técnicos cualificados.

En ningún caso puede tomarse el déficit inversor del sector privado en I+D+i como excusa para la disminución del presupuesto público en Investigación, porque la inversión pública en España no es, en magnitud, excesiva. La aportación pública en 2011 al 1,39% del PIB gastado en I+D+i, no cubriría el tercio de aportación del Estado recomendado por la UE si nos situáramos en el 2% del PIB de inversión en I+D, suponiendo que los 2/3 restantes fuesen asumidos por el sector privado. Pero es que, además, como hemos visto, el gasto público real ejecutado en I+D es considerablemente menor que las cifras teóricas presentadas y ha disminuido en los años siguientes. Por tanto no es el Estado quien debe gastar menos, sino lograr que el sector privado invierta más para lograr un volumen en I+D+i similar a la media de los países europeos.

4. CONCLUSIONES

Las drásticas reducciones en los PGE suponen una nueva vuelta de tuerca al sistema público de I+D+i del país, que amenaza, por el nivel y profundidad de los recortes ya acumulados en los últimos años, con destruir la estructura de I+D levantada trabajosamente en los últimos 30 años. Una estructura aún en formación y, por

tanto, vulnerable pero que había situado a España en un magnífico lugar en el escenario científico internacional.

Al mismo tiempo, hay que mejorar la eficiencia del sistema español de I+D y abordar los cambios estructurales que sean necesarios, con la aspiración de mejorar su calidad e internacionalización. La experiencia indica que aún no tenemos un sistema abierto internacionalmente, que resulte atractivo para la incorporación de investigadores de todo el mundo. Es excesivamente rígido y pensado en claves internas. Necesitamos introducir mayor flexibilidad en el modo de incorporación de investigadores a nuestras Universidades y Organismos de Investigación, y también en el modo de gestión de los proyectos de investigación, dando mayor capacidad, flexibilidad y responsabilidad a los investigadores responsables de los mismos para su ejecución.

Todo ello acompañado de la máxima transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. Hay que optimizar cada euro gastado. Analizar los efectos y resultados de la inversión en I+D e ir corrigiendo el rumbo. Definir unos indicadores adecuados de eficiencia de nuestro sistema y diseñar un modelo de I+D que esté basado fundamentalmente en los científicos, sustentado en la confianza hacia ellos y al margen de vaivenes políticos. Pero siendo conscientes de que la eficiencia no puede conseguirse gastando menos de lo imprescindible para el sostenimiento del sistema, y de que no podremos situarnos al nivel de los países con los que queremos compararnos sin hacer un esfuerzo inversor similar al suyo. Y sabiendo que generalmente los retornos en investigación precisan de tiempos dilatados.

Por eso, en I+D+i es importante una estabilidad desde el punto de vista institucional, que desgraciadamente no ha existido. En nuestra historia reciente, hace pocos años las competencias de I+D estaban esencialmente adscritas al Ministerio de Educación y Ciencia, aunque muchos programas aparecían diseminados entre otros ministerios (salud, telecomunicaciones, agricultura, etc.). Después se creó un ministerio propio de Ciencia e Innovación, unificando gran parte de las competencias dispersas, pero desapareció en la última remodelación ministerial, pasando a integrarse dentro del Ministerio de Economía y Competitividad al tiempo que desaparecía de los nombres de las carteras ministeriales cualquier rastro de los términos “ciencia” o “investigación”. Cada uno de estos cambios supone, cuando menos, una ralentización en los procesos y convocatorias en marcha y una cierta zozobra en el sistema.

De ahí la importancia de la Agencia Estatal de Investigación (AEI) contemplada en la Ley de la Ciencia de 2011, ampliamente reclamada por la comunidad investi-

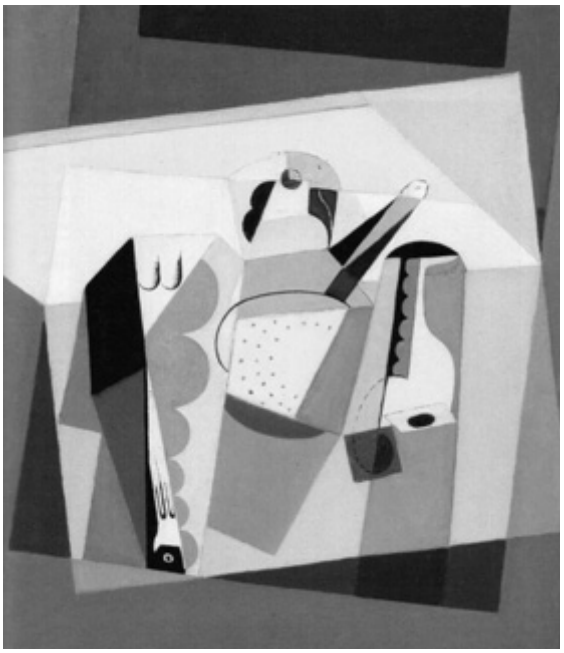
gadora pero que aun no ha visto la luz, y para la que los PGE de 2013 no contemplan ninguna partida presupuestaria. La AEI, y sobre todo, su articulación, organización y métodos de gestión puede y debe ser esa herramienta que dé estabilidad al sistema y los programas de I+D+i.

La economía española atraviesa una difícil situación, y los esfuerzos deben hacerse desde todos los sectores. Pero no hay que olvidar que la reducción en I+D+i en los últimos años ha sido sensiblemente mayor que la media general de los ministerios, lanzando así el mensaje de que éste es un gasto prescindible; ni podemos perder de vista la importancia estratégica de la I+D+i para la fortaleza futura de nuestra economía. Además, la magnitud de las cantidades de las que hablamos es relativamente pequeña y abordable: hemos mencionado un descenso de unos 300 millones de euros en subvenciones sobre la cantidad del año anterior para todo el sistema español de I+D+i, o de que la dotación de todo el Fondo Nacional de Investigación, del que se nutren programas vitales, es de 273 millones. Cifras inferiores al coste de algunas infraestructuras hoy cerradas por falta de uso, equivalentes a unas pocas retribuciones de altos ejecutivos o deportistas de nuestro país, e insignificantes si se comparan con los miles de millones destinados a la banca. Con un poco de imaginación es posible conseguir esos recursos. No se entiende, por ejemplo, la baja fiscalidad de las grandes rentas o de los beneficios de los grandes capitales en nuestro país, o de los beneficios de las grandes empresas que no se reinvierten en I+D+i, o la pasividad frente a la economía sumergida.

La carta abierta dirigida recientemente a los Presidentes de Gobierno de la Unión Europea por 42 premios Nobel y medallistas Field finalizaba con una pregunta a ellos: ¿Cuál será el papel de la Ciencia en el futuro de Europa? Es el momento de que el Gobierno y el Parlamento español se planteen y expliquen a los ciudadanos cuál es el papel que quieren que la I+D+i juegue en el futuro de España y que se tomen las medidas acordes para ello. Nos jugamos el futuro de todos.

Carlos Bravo

Sobre el cuestionamiento de la viabilidad del sistema de pensiones



Naturaleza muerta cubista, ca. 1917. María Blanchard

Hasta ahora, el sistema de pensiones ha aguantado los embates de la crisis, gracias entre otras cosas a la capacidad de movilización, de propuesta y concertación de los interlocutores sociales y al consenso político en torno a él. Se ha preservado bien su núcleo central y las actuaciones sobre el mismo han reforzado sus características esenciales e incorporado ajustes con criterios de equilibrio y equidad entre esfuerzo contributivo y prestaciones obtenidas, al tiempo que han mejorado la protección de la población que más lo necesitaba.

Mantener este escenario es una prioridad, aunque la continuidad de la crisis y su profundidad, así como las políticas económicas practicadas, lo ponen en riesgo. La movilización de trabajadores y trabajadoras, así como la incorporación a estas demandas del conjunto de la sociedad deben impedir que se traslade también aquí la dinámica de reformas regresivas unilaterales. Mantener la apuesta por un sistema público de pensiones suficiente y justo, de un lado, y los mecanismos de concertación política y social sobre el mismo, de otro, son objetivos fundamentales.

LA IMPORTANCIA Y BUENOS RESULTADOS DEL DIÁLOGO SOCIAL Y EL CONSENSO POLÍTICO EN RELACIÓN CON EL FORTALECIMIENTO Y PERDURABILIDAD DE NUESTRO SISTEMA DE PENSIONES

LAS pensiones son un segmento, aunque con diferencia el más importante y al que dedicamos más recursos, dentro de nuestros sistemas de protección social. Los recortes impuestos desde los sucesivos gobiernos, no han llegado aún de forma comparable o, dicho de otro modo, llegan a ellas más tarde y, hasta ahora, con menor intensidad que a otros apartados de nuestro Estado del bienestar.

El mérito de que el sistema de pensiones aguante, hasta la fecha, mejor que otros ámbitos tiene diversas causas, pero la más significativa es la existencia de un procedimiento de concertación muy desarrollado en esta materia, que ha producido cuatro reformas pactadas en los últimos 17 años y, la última, hace 20 meses dio lugar a la reforma de la Seguridad Social aprobada a través de la Ley 27/2011, a la que hay que añadir la Ley 28/2011 de integración del régimen especial agrario en el régimen general de Seguridad Social y distintas normas de desarrollo, de rango reglamentario, que se han dictado o están en proceso de elaboración.

Esta reforma de las pensiones fue acordada por el Gobierno socialista con las organizaciones sindicales y empresariales y permitió reconducir de forma profunda los compromisos de reforma que aquel Gobierno había contraído con la Unión Europea y que, de haberse consumado, hubieran entrado de lleno en la categoría de meros “recortes” de derechos que se impone en otros ámbitos y que es objeto de análisis en este número de Gaceta Sindical.

Esta reforma no ha estado exenta de polémica en torno a su alcance y se ha cuestionado si las organizaciones sindicales debieron suscribir o no un acuerdo de esas características.

Pero un análisis detenido del conjunto de la reforma permite ver con claridad sus elementos de equilibrio entre, de un lado, medidas de ajuste de crecimiento

de gasto, basadas todas ellas en el principio de contributividad que relaciona la prestación obtenida con el esfuerzo de cotización realizado, al tiempo que desincentiva de manera fuerte la planificación personal de la cotización que todavía pueden realizar amplios colectivos; de otro, medidas de mejora de los ingresos del sistema y reconocimiento de nuevos derechos a trabajadores y trabajadoras, con especial atención a los sectores con más necesidad de reconocimiento de su singularidad para integrarlos plenamente en el sistema de Seguridad Social y mitigar su peor tratamiento hasta la fecha: reconociendo periodos adicionales de cotización a mujeres y jóvenes; mejorando la protección social de las personas que trabajan por cuenta ajena en el hogar familiar o en el campo; mejorando las prestaciones de las personas que son expulsadas del mercado de trabajo en los últimos años de su vida laboral…

En definitiva un Acuerdo de Pensiones el de 2011, afectado por la crisis en cuanto a la intensidad de sus medidas, pero que no se deja llevar por la coyuntura de crisis y se orienta a abordar las necesidades y autonomía del sistema de pensiones en el medio y largo plazo, en lugar de orientarse a reducir el gasto inmediato y, con ello, el déficit público, como está siendo pauta de comportamiento en tantos otros aspectos de nuestros sistemas de protección social, educativo…

Un acuerdo, por tanto, que ha sabido diferenciar entre la situación de crisis coyuntural, aunque tan prolongada e intensa como la actual, y los desafíos estructurales que el sistema de pensiones debe abordar.

En la coyuntura actual, el desempleo y la consiguiente pérdida de cotizantes es un factor que afecta, de forma retrasada pero intensa, a las cuentas de la Seguridad Social. Retrasada porque nuestro sistema de protección por desempleo prevé el mantenimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social durante el periodo de percepción de las prestaciones contributivas por desempleo, lo que hace que el impacto de la pérdida de un puesto de trabajo se demore en términos de cotizaciones hasta en 24 meses desde la extinción de la relación laboral.

Pero un país con un paro registrado próximo a 5 millones de personas y, si acudimos a la Encuesta de Población Activa, casi 6 millones que quisieran trabajar y no tienen oportunidad de hacerlo, sufre por todas partes: para sostener los ingresos fiscales, para mantener una demanda interna adecuada, para financiar la inversión pública como dinamizadora de la economía y vía para mejorar infraestructuras, en la dirección de ese necesario cambio de modelo productivo que se propugna con

carácter general, pero que se concreta poco (promoción de una red ferroviaria desdoblada para facilitar una mayor distribución de mercancías, rehabilitación de centros urbanos, tratamiento y depuración de aguas y aguas residuales…); finalmente para atender los compromisos de gasto, incluso los más necesarios como son hoy los gastos en protección social, enseñanza, sanidad y otros.

La Seguridad Social está padeciendo en 2012 fuertes tensiones de tesorería, como consecuencia de la desastrosa situación del mercado de trabajo, agravada por las erróneas políticas económicas y sociales que se están aplicando, con resultados muy negativos sobre la demanda interna de bienes y servicios, de un lado, y sobre los derechos de los trabajadores y el empleo, de otro. Es previsible que, al menos durante 2013, el escenario se mantenga en estas coordenadas profundamente negativas.

Estamos preparados para esta coyuntura y, de hecho, este año se ha recurrido ya al consumo del excedente en el Fondo de Prevención de Riesgos Laborales; al Fondo de Reserva de la Seguridad Social; así como a la culminación del principio de separación de fuentes, acordado por CCOO con los empresarios y el Gobierno en el Acuerdo de Pensiones de 2001 y que el Gobierno ha anunciado se va a cumplir en el plazo previsto. No obstante, estamos consumiendo ahorros acumulados en el sistema durante años, a un ritmo demasiado rápido, que se mantendrá algún tiempo más. Con ello, consumimos recursos que sabemos serán necesarios en las próximas décadas.

Las prioridades, por tanto, deben ser, en primer lugar, recuperar en el menor plazo posible la actividad económica y el empleo, como mejor garante de nuestros ingresos fiscales y de la financiación de nuestro sistema de pensiones y el conjunto del Estado del bienestar; en segundo lugar, abordar una lucha decidida y efectiva contra el fraude fiscal que es endémico en España y que, como me decía un amigo, inspector de hacienda, hace unos días, precisa actuaciones tan decididas y convincentes como las desarrolladas para reducir, con notable éxito, el número de víctimas de accidentes de trabajo en carretera, tanto en el plano de la comunicación y promoción de un cambio cultural, como en el del control, la investigación y, en última instancia, una coerción efectiva; por último, deben adaptarse los objetivos y plazos de déficit público ampliándolos en lo que resulte necesario, apostar por políticas de estímulo, compatibles con el rigor presupuestario; mejorar los ingresos del Estado, a través de una política fiscal decidida y eficaz; un plan de empleo efectivo y urgente; renovar los acuerdos en materia de protección social (pensiones, dependencia, desempleo…).

EL SISTEMA DE PENSIONES NO HA ESTADO COMPLETAMENTE AL MARGEN DE LA DINÁMICA DE RECORTES Y LA ACTUACIÓN UNILATERAL DE LOS GOBIERNOS EN ESTA MATERIA

Pero, al margen de todo lo anterior y pese al claro efecto de contención de los recortes al sistema de pensiones que se deriva del Acuerdo de Pensiones de 2011, las políticas de ajuste unilateralmente concretadas desde el ámbito gubernamental, también han tocado, en menor medida hasta ahora, el sistema de pensiones.

El primer ejemplo fue sin duda la congelación de las pensiones en 2011, decidida por el Gobierno socialista y fuertemente contestada por todo el arco parlamentario, incluso por los apoyos que obtuvo el Gobierno para sacarla adelante y, desde luego, por los interlocutores sociales. El impacto económico de esa medida fueron 1.500 millones de € en ese ejercicio y la no consolidación de esa cifra en la nómina anual de las pensiones.

El segundo ajuste en materia de Seguridad Social viene del mundo de la Universidad y sus limitaciones presupuestarias derivadas de la actual situación económica. El Acuerdo de Pensiones incorporó un nuevo derecho a la cotización a la Seguridad Social de las personas que participaban en programas de formación remunerados y vinculados, de una forma u otra, a los estudios realizados. El requisito definitorio del nuevo derecho es la existencia de remuneración, sea cual sea su forma o denominación.

La entrada en vigor de esta previsión, el 1 de noviembre de 2011, tuvo un resultado extraordinario. En tan sólo un mes, noviembre de 2011, 41.135 becarios fueron dados de alta en la Seguridad Social. Este magnifico resultado, que anunciaba que esta medida incluida en el Acuerdo de Pensiones firmado entre el Gobierno socialista, empresarios y sindicatos mayoritarios iba a tener un impacto muy relevante, generó, sin embargo, un movimiento de resistencia en el mundo de las universidades, apoyado por el Ministerio de Educación, que argumentando que suponía un incremento de costes para las universidades y las fundaciones universidad-empresa, presionaron de inmediato para que se intentara corregir sus efectos. Conviene precisar que el coste para las instituciones de la cotización de estas becas es de poco más de 30 €/mes, pues tienen asociada la cotización de los contratos formativos.

El 20 de noviembre se habían celebrado las elecciones generales con la victoria del Partido Popular y, entre esa fecha y finales de diciembre, cuando el nuevo Gobierno tomó posesión, nos encontrábamos con un Gobierno en funciones.

Sin embargo, en los primeros días del mes de diciembre ese Gobierno en funciones aprueba el RD 1707/2011, publicado el 10 de diciembre en el BOE, que regula las prácticas externas universitarias y que viene a limitar parcialmente el nuevo derecho a la cotización de los becarios, regulado en la Ley 27/2011 publicada en el BOE en julio de ese año y en el Real Decreto 1493/2011, publicado en el BOE el 27 de octubre de 2011, apenas mes y medio antes. Es decir, un Gobierno en funciones es receptivo a la presión de unas instituciones que, con muy escasa sensibilidad, hacen prevalecer criterios de coste económico, pese a lo limitado del mismo, frente al nuevo derecho reconocido.

Esta situación ha generado inseguridad jurídica y limitado gravemente el alcance de este nuevo derecho de los becarios, lo que obligó a CCOO a presentar un Recurso Contencioso-Administrativo contra esta norma en el Tribunal Supremo el 8 de febrero de 2011, que ha sido admitido a trámite y se encuentra pendiente de resolución.

Esta situación, que aún no ha sido corregida por el nuevo Gobierno, ha generado un retroceso notable en esta materia, tanto por haber evitado que la progresión de afiliación se mantuviera en línea con lo que anunciaban los prometedores datos iniciales, como por haber provocado la baja de un número de cotizantes inicialmente dados de alta. Así, de los 41.135 cotizantes de noviembre de 2011, pasamos a los 33.758 de enero 2012, hasta tocar suelo en los 21.287 de agosto 2012, levemente corregidos por el primer incremento de cotizantes de septiembre de 2012, fecha en la que se han situado en 22.996.

Ya con el Gobierno del Partido Popular, **se ha modificado *"in peius"* el sistema de integración de lagunas de cotización** que se había pactado en 2011 en la reforma de pensiones. En aquel acuerdo se había mejorado la fórmula de reconocimiento de periodos cotizados para las personas que al llegar a la jubilación tienen espacios sin cotizar (lagunas) de hasta 24 meses, dentro del periodo de años cotizados que se utiliza para determinar su base reguladora y, en definitiva, su pensión. Se mantenía de forma neutral hasta los 48 meses de lagunas y se endurecía a partir de ese plazo. El resultado de esa modificación era muy beneficioso para los pensionistas, mejorando las prestaciones de más de un 93% de las personas afectadas, pues el nivel de lagunas más común está dentro de los plazos que recibían mejor tratamiento.

La reforma aprobada por el Gobierno del Partido Popular en los primeros meses de 2012 no solo empeora la situación acordada en 2011, empeora incluso la regulación vigente con anterioridad a esa reforma. Mantiene las mismas condiciones que

tenía esta regulación antes de la reforma, cuando las lagunas no superan los 24 meses (se integran por la base mínima de cotización), y empeora las lagunas que superen ese plazo (integrando ese periodo en el 50% de la base de cotización mínima). En resumen, una primera modificación no pactada de un apartado que había sido objeto de acuerdo, que, sin duda y como intenta presentar el Gobierno, no constituye un elemento central del sistema de pensiones, pero cuyos efectos son perceptibles para las personas afectadas.

Las razones con las que el Gobierno intenta justificar esa primera actuación pasan siempre por tres vectores: reducir el gasto, compromisos contraídos con la Unión Europea y la situación de deterioro del empleo y, con ella, del número de cotizantes a la Seguridad Social. En unos casos la justificación es falaz, en otros, no puede obviarse la responsabilidad de las políticas de ajuste practicadas hasta la actualidad sobre la depresión de la demanda interna y la destrucción de puestos de trabajo, a lo que hay que sumar ahora los efectos de la reforma laboral en términos de pérdida de empleo.

Con estos mismos fundamentos, se encuentran pendientes algunos **desarrollos previstos en la Ley de Reforma de la Seguridad Social** aprobada el pasado año. Destacaré aquí dos que afectan a derechos pendientes de reconocimiento de sendos colectivos: el establecimiento de un primer nivel de protección a los trabajadores agrarios en relación con los subsidios por desempleo, de un lado; y el inicio de los trabajos para determinar las fórmulas de protección por desempleo al colectivo de empleadas de hogar que han visto equiparadas, por fin, sus condiciones de protección social como consecuencia de la última reforma de pensiones, con una importante ampliación de derechos para centenares de miles de personas, y cuya única cuestión, en términos de protección social, pendiente de definir es esta.

El Gobierno actual, del Partido Popular, ha anunciado distintas actuaciones en esta materia que marcarán, sin duda, el debate en los próximos meses. **Las intervenciones se prevén en tres direcciones**, la regulación del nuevo Sistema Especial de **Empleadas de Hogar** en el Régimen General de la Seguridad Social; la regulación de las distintas formas de acceso a la **jubilación anticipada y parcial**; finalmente, la aprobación de mecanismos de adaptación automáticos a la evolución de la esperanza de vida, el denominado **"factor de sostenibilidad".**

En relación con las **Empleadas de Hogar,** la aplicación a este colectivo del Acuerdo de Pensiones de 2011 y sus normas de desarrollo, está siendo, tal y como esperábamos, un éxito, progresando a buen ritmo la incorporación de trabajadoras

y empleadores al nuevo sistema y con notables incrementos del número de personas afiliadas y protegidas por la Seguridad Social.

Sin embargo, tras la culminación del calendario previsto para la integración en el Régimen General del colectivo de Empleadas de Hogar, el Gobierno ha presentado ante la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo un primer informe de valoración en el que parece interesado en justificar una nueva reforma legal con una interpretación tendenciosa de los datos, que pretende obviar el éxito más que razonable que ha conseguido el proceso de integración, con un notable incremento de afiliación y afloramiento de empleo sumergido.

Los datos son elocuentes: hemos pasado de 294.916 trabajadoras en alta a fecha 31 de diciembre de 2011, a 399.796 a 31 de octubre de 2012, con un incremento del 35,56% (en los primeros días de noviembre la tendencia continúa y se superan ya las 406.000 personas en alta, a las que hay que sumar las 2.168 que permanecen en el Régimen Especial de Empleadas de Hogar, por encontrase en situación de incapacidad temporal). En el mes de octubre de 2012, por citar un ejemplo, la afiliación se ha incrementado en 14.920 personas, un 3,88%, lo que destaca al compararlo con el comportamiento del conjunto del sistema de Seguridad Social, que ha sufrido una pérdida de –0,43% cotizantes.

Este incremento en el número de afiliados ha supuesto igualmente un incremento en el número de relaciones laborales que han “aflorado” —recordemos que en este sector es mucho más habitual que en otros el pluriempleo— o la suma de pequeños contratos a tiempo parcial al prestar servicios en varias casas. Así, con datos a 31 de octubre de 2012, se superaban ya las 521.000 relaciones en alta, lo que supone un incremento del 76% sobre la situación previa a la reforma.

Por último, se argumenta por parte del Gobierno para intentar modificar esta normativa, que existe una gran resistencia de los empleadores a gestionar las altas y que la recaudación ha disminuido.

Sobre el primer asunto, basta para contestarlo con reseñar el número de empleadores registrados. La cifra se ha más que duplicado (en diciembre de 2011 había un total de 212.489 empleadores registrados y en agosto ya eran 468.307, superando los 500.000 en el mes de octubre) y ello a pesar de las dudas y dificultades que suponía realizar una tramitación administrativa de nueva implantación cuya finalización coincidía con el principio del verano. Un dato significativo lo encontramos de nuevo en la afiliación de octubre de 2012, 14.920 personas más en alta y 52.693

relaciones nuevas, lo que viene a mostrar que el ritmo de crecimiento de empleadores que dan de alta a nuevas trabajadoras del hogar multiplica el de personas en alta, lo que es normal en este sector.

En cuanto a la pérdida de recaudación, el Gobierno, en el Informe presentado al Congreso de los Diputados, hace una lectura parcial de los datos para enfatizar la reducción de ingresos. Afirma que las cotizaciones se reducirán en 63 millones de euros al año, proyectando los datos existentes a 31 de julio, lo que se contradice con la ya descrita evolución creciente de la afiliación.

La principal causa alegada para ello, sin más análisis por parte del Gobierno, ha sido que la base media de cotización ha pasado de 748,20 euros/mes, que era la base de cotización única en 2011, a una media de 431 euros/mes como consecuencia de la cotización por salarios reales que se produce en 2012.

Este es un fenómeno perfectamente previsible. Personas en alta que antes sólo podían cotizar por la base tarifada, 748,20 € al mes han pasado ahora a cotizar por una base próxima a sus ingresos reales, al tiempo que las nuevas altas van incorporándose paulatinamente y, por tanto, no se están dando de alta todas las relaciones laborales que mantiene cada trabajadora de una sola vez, haciéndolo de forma paulatina (el propio Gobierno informa que el 85% de las trabajadoras es dada de alta, hasta agosto de 2011, por un solo empleador, el 9,33% tienen dos empleadores y sólo el 5,66% más de dos empleadores). De hecho, la evolución de empleadores que se ha descrito tres párrafos atrás, corregirá de forma natural esta situación, si se le quiere dar tiempo (pues la base media de cotización era de 380 €/mes en febrero y ha ascendido a 431 €/mes en agosto). Es imposible pretender alcanzar conclusiones sobre este asunto en tan pocos meses, salvo que se tenga otro objetivo.

El Gobierno no tiene en cuenta el incremento de cotizaciones por contingencias profesionales, que antes de la reforma no se producían (21,5 millones de euros anuales en 2012) y, finalmente, debe tenerse en cuenta que, para facilitar el tránsito a la nueva situación, se ha bonificado en un 20% (manteniendo el preexistente 45% para familias numerosas) la cotización de los empleadores. Sin esta bonificación, que no existía en 2011, la recaudación sería comparable a la del año precedente, compensando el inicial e, insisto, previsible descenso de la base de cotización media.

En resumen, parece que el Gobierno pretende incorporar cambios con premura en este Sistema Especial, orientando los mismos a desplazar la responsabilidad del alta y cotización sobre las trabajadoras, alejando a estas personas del tratamiento

del Régimen General y cediendo a prejuicios derivados de pautas culturales muy arraigadas, que incluyen la infravaloración del trabajo doméstico y que tienden a perpetuar un modelo de relación más próximo a la servidumbre, que a una relación laboral moderna y equiparada en derechos a la del resto de personas asalariadas.

Hay que resaltar, finalmente, que esta materia fue la única medida de la última reforma de Seguridad Social aprobada por unanimidad de todos los grupos políticos, incluido el Partido Popular.

En cuanto al anuncio del Gobierno de actuar sobre las distintas fórmulas de **jubilación anticipada y parcial,** así como sobre la compatibilidad de trabajar y percibir pensión pública, ha remitido sendos informes al Congreso de los Diputados para intentar justificar sus actuaciones futuras.

No parece razonable abordar ahora una modificación en esta materia, cuya regulación ha sido objeto de cambios de importancia en la reciente reforma de pensiones, buscando el equilibrio entre los nuevos requisitos exigidos y la generación de nuevos derechos a la jubilación anticipada. Su entrada en vigor está prevista para el próximo 1 de enero. Es sorprendente que, antes de que entre en vigor y de que se puedan valorar sus efectos, se pretenda abrir un nuevo debate sobre esta regulación.

El discurso del Gobierno parte de que para garantizar la sostenibilidad del sistema es necesario reformar la jubilación anticipada y parcial y que las reformas de la Ley 27/2011 son insuficientes para ello. Reitera esta idea pero no la justifica, y se obvia el impacto favorable de las sucesivas reformas pactadas del sistema sobre la edad media de acceso a la jubilación que es, en España, de las más elevadas de Europa (por encima de 63,5 años).

Se presenta el derecho a la jubilación anticipada como un comportamiento insolidario e injusto que introduce riesgo para la sostenibilidad del sistema, sin tener en cuenta que este derecho está suficientemente sustentado sobre criterios de contributividad (amplia carrera de cotización, asunción de coeficientes reductores, etc.) que precisamente aseguran la proporcionalidad en su ejercicio y garantizan la sostenibilidad del sistema.

Las jubilaciones anticipadas no cuestan más que la jubilación ordinaria, al operar coeficientes reductores que compensan el mayor periodo de percepción de la pensión. Limitar su acceso o retrasar la edad a la que es posible acceder a esta situación,

reduce gasto inmediato, al posponer la jubilación de muchas personas, pero lo aumenta a continuación, sin que suponga beneficio alguno para el sistema. Es, por tanto, una medida que intenta utilizar el sistema de pensiones para cumplir el objetivo de déficit en los próximos años, a cambio de hacerlo más difícil en los siguientes. Cortoplacismo. Un error grave.

Las líneas de reforma que se anuncian son aún muy inconcretas, pero claramente orientadas a limitar el acceso a la jubilación anticipada. Así, se pretende suprimir elementos de equilibrio incluidos en la reforma de la Ley 27/2011 ("cotización en la sombra" en la determinación de los coeficientes reductores por jubilación anticipada, que permite tener en cuenta el tiempo que media entre la jubilación anticipada y la edad ordinaria de jubilación a los exclusivos efectos de determinar ésta última; derecho a jubilación voluntaria de empleados públicos; …).

El objetivo declarado del Gobierno es aumentar la edad efectiva de la jubilación, sin que quede claro si el objetivo que se persigue con ello es el de garantizar la sostenibilidad del sistema (para lo que habría alternativas diferentes) o como una posible anticipación de las exigencias de la UE si España pide el rescate.

El Partido Popular no apoyó la reciente reforma de la Seguridad Social, argumentando que se podían encontrar otros elementos de equilibrio distintos de las actuaciones sobre la edad de jubilación. Decían entonces que apostaban por la jubilación gradual y flexible que alternaba la jubilación anticipada, con coeficientes reductores de la pensión final, y el incentivo al retraso voluntario de la edad de jubilación, con mejoras en la cuantía de la misma. Resulta contradictorio que ahora centren sus esfuerzos en desplazar, retrasando, la edad de acceso a la jubilación anticipada.

Esta reforma propuesta por el Gobierno, de llevarse a cabo, tendrá un impacto negativo sobre el conjunto de trabajadores pero muy especialmente sobre una parte importante de las personas peor tratadas por el mercado laboral; en este caso, se trata de las despedidas de su empresa en edades próximas a los 60 años. En torno a un 40% de las jubilaciones anuales son anticipadas, de ellas, el 40% (por tanto un 16% de los jubilados totales) proceden de situaciones de no actividad y pueden verse muy gravemente afectados por esta medida (desempleo, subsidio por desempleo, no alta…).

El retraso en la edad de jubilación anticipada más allá de los 61 años regulados en la Ley 27/2011 puede rebajar de forma sustancial su pensión aún con una larga

carrera de cotización previa, como consecuencia de que deberían permanecer un mayor periodo en situación de subsidio por desempleo o, directamente, sin protección social alguna durante el periodo previo al acceso a la jubilación, con una incidencia directa en sus bases de cotización y, por tanto, en su pensión final, para la mayoría, la renta personal del resto de su vida.

Finalmente, tras la apresurada reforma de la Constitución Española en agosto de 2011, para incorporar en la misma el principio de equilibrio presupuestario anual, se aprobó la Ley de Estabilidad Presupuestaria y, en ella, se preveía la introducción en nuestro sistema de pensiones del denominado **factor de sostenibilidad**. Es este un concepto que en Europa se está manifestando de muy diversas formas; en resumen, podríamos decir que es la incorporación de automatismos en la definición del gasto en pensiones, para adaptar el mismo a las variaciones en la esperanza de vida de los pensionistas (aumentos de cotizaciones, retraso de la edad de jubilación, exigencia de un mayor periodo cotizado para alcanzar el 100% de la pensión…).

En España, hasta ahora, hemos considerado que el mejor factor de sostenibilidad del sistema de pensiones pasa por el compromiso asumido por las fuerzas políticas y los interlocutores sociales, que han producido cuatro importantes acuerdos en las últimas dos décadas. De hecho, el último de ellos, el Acuerdo de Pensiones de 2011, aborda esta cuestión y establece que la adopción del "factor de sostenibilidad" deberá abordarse al final de los periodos transitorios de aplicación de la nueva norma, que culminan en 2027.

Su anticipo, en los próximos meses, como anuncia el Gobierno y prevé la Ley de Estabilidad Presupuestaria ya aprobada, pondrá a prueba la capacidad del Gobierno, de las fuerzas políticas, y probablemente también de los interlocutores sociales y el conjunto de la sociedad, para mantener el Pacto de Toledo y el diálogo social como el procedimiento adecuado para abordar reformas estructurales consensuadas en el sistema de pensiones.

Estas son las cuestiones que ya acompañan y que acompañarán el debate en materia de pensiones en los próximos meses. La alteración de este calendario y contenidos puede venir de dos vías: por una parte, si se concretase el incumplimiento del compromiso legal de revalorizar las pensiones con la inflación, que este año terminará en el entorno del 3,5% y generará una necesidad de regularización de en torno al 2,5% a partir del 30 de noviembre. Por otra, si se consuma en las próximas semanas/meses un rescate de la economía española sujeto a más condiciones de las ya soportadas, y estas afectan a nuestras pensiones.

Esta condicionalidad está en el centro de todas las políticas de ajuste y muestra con claridad uno de los rasgos esenciales de la situación actual: la debilidad de nuestros gobiernos para mantener posiciones sólidas ante las instituciones comunitarias, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. El riesgo es que esta situación acabe afectando también a nuestro sistema de pensiones, pese a que se encuentra entre los más saneados de Europa y de los mas preparados para asumir esta coyuntura adversa y otras que pueden venir en el futuro.

Hasta ahora, el sistema de pensiones es el segmento del sistema de protección social que mejor ha aguantado los embates de la crisis, gracias entre otras cosas a la capacidad de movilización, de propuesta y de concertación de los interlocutores sociales y a la voluntad política de no utilizarlo como excusa para la confrontación entre fuerzas políticas. Se ha preservado bien su núcleo central, y las actuaciones soportadas, aun siendo importantes, han reforzado las características esenciales del sistema y han incorporado ajustes con criterios de equilibrio y equidad entre el esfuerzo contributivo y las prestaciones obtenidas, de un lado; al tiempo que se han reforzado sus niveles de protección para amplias capas de la población que, por su peor situación relativa, lo necesitaban.

Este es el trabajo que deberíamos seguir haciendo, No obstante, la continuidad de la crisis y su profundidad, así como las políticas económicas practicadas lo están poniendo en riesgo. La movilización de trabajadores y trabajadoras, así como la incorporación a estas demandas del conjunto de la sociedad, deben permitirnos exigir al Gobierno que no traslade también aquí la dinámica de reformas regresivas unilaterales que caracterizan su acción desde su toma de posesión en diciembre de 2011. Mantener la apuesta por un sistema público de pensiones suficiente y justo, de un lado, y los mecanismos de concertación política y social sobre el mismo, de otro, son objetivos fundamentales, no sólo para las organizaciones sindicales y el propio Gobierno, en realidad para el conjunto de la sociedad; bien por pertenecer ahora, o porque lo hará en el futuro en la condición de pensionista; bien porque es muy sensible a la capacidad de consumo y estímulo de la demanda interna de una población pensionista, que seguirá creciendo hasta los años centrales del siglo XXI y, por tanto, influyendo notablemente en la marcha del conjunto de la economía a través de la necesaria demanda de bienes y servicios que le acompañan y, por ello, con consecuencias directas sobre el empleo.

Carmen Maestro

Los recortes en Educación: ¿Ganar o perder el futuro?

Naturaleza muerta, 1917-1918. María Blanchard

Las medidas que el Gobierno está adoptando para superar la crisis consideran a la educación como una partida importante del capítulo de gastos. Indudablemente, algunos gastos educativos pueden tener esta consideración, pero muchos de ellos son realmente inversiones, que inciden de modo directo en la formación de los jóvenes y en su éxito educativo, cuya disminución pone en grave riesgo el futuro económico y social del país.

España necesita crecer para salir de la crisis, y para ello debe contar con hombres y mujeres bien formados, con iniciativas y responsables. Ante este reto, no considerar la educación como la verdadera riqueza de las naciones y la garantía de futuro sino como un gasto que hay que disminuir a toda costa, es una falta de responsabilidad y un error que puede ser irreparable.

QUÉ difícil es contestar a la pregunta que se me hace: *¿Qué daños pueden ocasionar a medio y largo plazo las políticas educativas que consideran a la educación como un gasto, en profesorado, en becas de libros, de comedor, en apoyos para atender la diversidad de todos los alumnos, en refuerzos para alumnos con dificultades…?*

Me pregunto a mi vez qué juicio habría merecido hace tan sólo unos años que algunos economistas y responsables de la educación hubieran recomendado reducir el gasto educativo en un país (distinto del nuestro) moderadamente desarrollado, a fin de que pudiera afrontar los males causados por una desmesurada especulación y un fraude generalizado entre ciertos responsables financieros y empresarios, por una elevada ausencia de rigor en el gasto de administraciones regionales y locales y por un muy deficiente control por parte de los sucesivos gobiernos.

El abismo que se abre ante nosotros consiste en que la *evaluación de daños* se realizará dentro de algún tiempo y será irreparable a medio plazo. Estoy convencida de que los países que van a salir más reforzados de la actual crisis serán aquellos que tengan ciudadanos más competentes y una sociedad más cohesionada, aquellos que han apostado por el futuro, han distinguido claramente entre los vendavales especulativos financieros y los pilares del estado del bienestar: la educación y la sanidad.

LOS PRINCIPALES RECORTES EN EDUCACIÓN Y LOS PROBABLES DAÑOS

Las medidas que el Gobierno está adoptando para superar la crisis consideran a la educación como una partida importante del capítulo de gastos. Indudablemente hay gastos educativos que pueden y deben tener esta consideración de gasto y que deben estar orientados por criterios de eficiencia. Pero hay un conjunto elevado de partidas que aparecen como gasto educativo en los presupuestos estatales y autonómicos que son realmente “inversiones”: son todas aquellas que inciden de modo directo y significativo en la formación de los jóvenes, en su éxito educativo; si se

disminuye esa inversión se pone en peligro la formación de los jóvenes y de la población adulta; se corre el riesgo de disminuir dicha formación, de restar capital humano a la economía y nivel de ciudadanía a la sociedad. Es decir, se pone en grave riesgo el futuro económico y social del país. Veremos a continuación cuáles son algunas de las partidas que se refieren más directamente a las "inversiones indispensables".

El criterio utilizado, hasta el momento, para disminuir el "gasto" educativo parece haber sido el de reducir las partidas presupuestarias que permiten ahorrar más dinero y más rápidamente, no importa a qué coste. Se ha optado, en primer lugar, por **reducir el gasto en profesorado**: menos profesores y salario menor para los que permanecen. Además, las decisiones de recorte de profesorado de los centros educativos se han planteado de forma indiscriminada. ¿Cómo, si no, se pueden explicar decisiones de subidas de ratio generalizadas, al margen de las dificultades que plantean los alumnos en los distintos centros, la desaparición de medidas de refuerzo con desdoblamiento de grupos en lengua, matemáticas o idioma? Se ha optado por exigir más horas lectivas a todos y reducir el salario en el mismo porcentaje nominal o real.

A pesar de la muy elevada valoración del profesorado de la escuela pública por parte de la sociedad española, se ha llegado a manifestar desconfianza sobre su dedicación y trabajo para justificar una notable disminución del profesorado en los centros, sin tener en cuenta lo que siempre ha sido evidente: el profesorado bien preparado y seleccionado, comprometido, evaluado, reconocido y promocionado con justicia es la base de los sistemas educativos de calidad. No sólo lo confirman los estudios como los informes Mckinsey; ya Francisco Giner de los Ríos afirmaba: "… dadme el maestro y os abandono el edificio, las instalaciones, la organización, los planes de estudios… y todo lo demás".

En segundo lugar, se recortan las partidas destinadas a **becas y ayudas** para libros, transporte, comedor. Estos recortes afectan directamente a la educación inclusiva o, lo que es lo mismo, favorecen el riesgo de exclusión educativa y por tanto social. Además, se pone en peligro el principio constitucional de la garantía de la igualdad de oportunidades para todos los alumnos, independientemente de su situación social y familiar. Para colmo, ciertas medidas adoptadas en algunas comunidades en este capítulo, han ido acompañadas de planteamientos francamente inusitados, pero nada ingenuos, como el del *"tupperware"* para los niños madrileños cuyas familias no pueden permitirse pagar el coste del comedor escolar.

En tercer lugar, como consecuencia directa e inevitable de la reducción de profesorado, se ponen en riesgo todas las acciones destinadas a atender las diversas necesidades educativas de todos los alumnos que requieren **atención individualizada**. Esta atención es la única que permite detectar las dificultades de aprendizaje desde el primer momento en que se producen; permite adoptar las medidas adecuadas para corregirlas y que los alumnos afectados puedan superarlas con éxito. Además, esta atención individualizada es imprescindible no sólo para los alumnos con dificultades; también para mejorar el rendimiento de todos, los que tienen buenos resultados y los de los alumnos excelentes.

Dicho de otro modo, son imprescindibles la detección temprana de circunstancias particulares de aprendizaje que requieren intervención, los apoyos, los refuerzos, los desdobles, la presencia de profesores complementarios, con la formación y la dedicación necesaria, la orientación adecuada a los alumnos, educativa y profesional, es decir, la tutoría, el apoyo a las familias, para promover su mayor implicación y eficacia en la educación de sus hijos… En suma, todo lo contrario a reducir el número de profesores por alumno de manera generalizada e indiscriminada.

Manejar en este sentido las ratios promedio de alumnos por profesor en España y en otros países para justificar los recortes en profesorado, supone considerar del mismo modo dichas ratios en zonas rurales o urbanas, favorecidas o desfavorecidas. Atender con el número de profesores necesario para garantizar la igualdad de oportunidades a los alumnos de las regiones con centros de población dispersos o a los alumnos de entornos sociales, económicos y culturales desfavorecidos, que se escolarizan de modo particularmente concentrado en determinados centros educativos urbanos, exige considerar de modo particularizado la “ratio” adecuada en cada caso y las necesidades específicas de cada centro.

Aumentar las horas lectivas de todo el profesorado es, desde luego, muy negativo para sus condiciones laborales. Pero, lo que es más preocupante, puede afectar de forma decisiva a la calidad de la educación que reciben los alumnos que dejan de ser atendidos. Desde luego no es el camino para mejorar el rendimiento de nuestros alumnos en la educación obligatoria.

Las leyes españolas en vigor han establecido como principio educativo esencial la atención a la diversidad de los alumnos. Es cierto que su desarrollo y los sucesivos presupuestos educativos, incluso en épocas más favorables, no han permitido extender suficientemente dicha atención más individualizada. Pero disminuirla ahora, en lugar de consolidarla, puede ocasionar un daño prácticamente irreparable

y un retraso en nuestro acercamiento a los sistemas educativos más avanzados y de mejor rendimiento.

RECORTES… FRENTE A OBJETIVOS Y FUTURO

Con la aprobación de la LOE en 2006 y después de un riguroso trabajo, los gobiernos de las comunidades autónomas y el Ministerio de Educación acordaron una serie de **objetivos** que se consideraron prioritarios en el marco de los europeos para el 2010 y más tarde para el 2020. Todos los gobiernos autonómicos nacidos de las últimas elecciones, de distintas tendencias políticas, acordaron compromisos de mejora cuantificados y fijaron horizontes temporales para conseguirlos. Cada Administración tuvo en cuenta su situación de partida, sus posibilidades y sobre todo sus prioridades.

Estos objetivos educativos, en el marco europeo para el 2020, acordados por los países de la Unión Europea y comprometidos por todas las Administraciones educativas españolas, se centraban en asuntos tan importantes para una educación española de calidad como estimular la educación infantil, mejorar el rendimiento en la educación secundaria obligatoria para conseguir una ciudadanía culta y competente, disminuir el abandono temprano de la educación y la formación y aumentar el número de titulados en formación profesional, bachillerato y educación superior. Quedaron por concretar, tanto en España como en la UE, los objetivos en movilidad, dominio de lenguas extranjeras y empleabilidad.

Las cifras de la estrategia de la UE "Educación y formación 2020"

Objetivo/punto de referencia (%)		**España %**		**Unión Europea %**	
		2009 (10)	**2020**	**2009 (10)**	**2020**
Escolarización Infantil	4 años	99	100	90	95
Rendimiento	Titulados ESO	74,0	85	–	–
Alumnos nivel 1 ó <1 (PISA 2009)	Lectura	19,6	15	20,6	15
	Matemáticas	23,7	15	22,9	15
	Ciencias	18,2	15	18,5	15
Educación secundaria postobligatoria	Matrícula 15-19	81	88	85	–
	Titulados	73,7	80 + 7	83,4	–
	Abandono	28,4	15	14,1	10
Educación superior Titulados 30 a 34 años		40,6	44	33,6	40
Formación a lo largo de la vida		10,8	15	9,3	15

La situación económica que vive España es indudablemente delicada y son imprescindibles políticas de ahorro y de eficiencia del gasto público. Pero recortar en educación puede hacer imposible alcanzar dichos compromisos, que ya eran difíciles de conseguir. Además, se han realizado los recortes sin haber redefinido los objetivos y, desde luego, sin haber contado con la sociedad y con la comunidad educativa.

Considero que existe una pregunta clave para el futuro: ¿El recorte en educación es coyuntural o es una decisión definitiva, porque se considera que la educación no es vital para el país? Desde que existen estadísticas educativas, España ha sido uno de los países avanzados con una menor inversión en educación en relación con el PIB, y sólo en 2008 nos hemos acercado a la media de gasto de los países de la UE y de la OCDE (5% del PIB). Sin embargo, se ha generado un estado de opinión, particularmente entre ciertos ciudadanos germánicos y los de otros estados del centro y del norte de Europa, que da por sentado que ha existido en España un despilfarro generalizado y que las medidas actuales, independientemente de la situación económica, eran necesarias. Pero, ¿se ha despilfarrado en educación o acaso han vivido nuestros alumnos por encima de sus posibilidades y de sus necesidades educativas? ¿Alguien puede defender que la educación española merece menos inversión que la del resto de los países de la UE?

Como he señalado, no tengo noticia de que se hayan redefinido nuevas prioridades educativas y que se haya realizado una evaluación rigurosa de los recursos necesarios. Sólo una política que considere esas nuevas prioridades de manera consensuada, con la que estén comprometidas las administraciones educativas y las propias comunidades educativas, podría racionalizar el gasto hasta hacerlo realmente eficiente y garantizar las inversiones imprescindibles en educación. No parece ser éste el camino emprendido en la elaboración y presentación del actual Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa, aprobado recientemente por el Gobierno.

Además, en mi opinión, el proyecto de Ley no tiene en cuenta las conclusiones y recomendaciones de las distintas evaluaciones nacionales e internacionales. La formación profesional básica propuesta en el proyecto, sin posibilidad de acceso directo a estudios o formación posterior para los alumnos que por ella transiten, particularmente los repetidores, no es una solución para mejorar el rendimiento académico de los alumnos en la educación obligatoria. Como no lo es desatender la atención a la diversidad de los alumnos o esperar que la repetición de curso disminuya simplemente por anunciar una mayor exigencia y esfuerzo a los alumnos y más pruebas que certifiquen dicho esfuerzo. Me temo que la prueba propuesta al

final de 4º de la ESO, tal como hasta ahora ha sido dada a conocer, pudiera solamente añadir dificultades a la consecución del título.

No parece, por tanto, que las medidas enunciadas sean las más adecuadas, no sólo para conseguir los objetivos acordados para 2020, sino para alcanzar la no concretada intención de "mejorar la calidad" de la educación o elevar el rendimiento en la educación obligatoria. Además, parece que estas medidas estuvieran pensadas para alejarnos, en lugar de aproximarnos, a las que vienen adoptando los sistemas educativos de los países de nuestro entorno, encaminadas siempre para ofrecer a todos los alumnos oportunidades formativas durante la educación obligatoria y, particularmente, al finalizar ésta.

En toda Europa, como en los sistemas educativos de mayor éxito de Asia o América, tratan de que todos los alumnos puedan finalizar con éxito la educación básica (hasta los 16 años) y que una inmensa mayoría de ellos, más del 90%, continúen formándose y finalicen con éxito los estudios secundarios superiores académicos (nuestro bachillerato) o profesionales (nuestros ciclos formativos de grado medio). Se trata de estimular y facilitar la formación para todos, y no de situar barreras infranqueables para aquellos alumnos con dificultades en la educación obligatoria.

Es cierto que los tiempos actuales son duros, que es imprescindible hacer lo mejor y con más eficiencia, pero eso no quiere decir que sean tiempos vergonzantes, de sálvese quien pueda. Generaciones de niños y jóvenes se educan aquí y ahora y su formación es la mayor riqueza individual y colectiva, es el futuro de ellos y de todos.

España necesita crecer para salir de la crisis y, para conseguirlo, debe contar con hombres y mujeres bien formados, con iniciativas y responsables. Ante este reto, no considerar la educación como la verdadera riqueza de las naciones y la garantía de futuro, y afrontarla como un gasto que hay que disminuir a toda costa, es una verdadera falta de responsabilidad y un error que puede ser irreparable.

Angels Martínez Castells

Las implicaciones sociales de los recortes en Sanidad

Naturaleza muerta, ca. 1916-1917. María Blanchard

Los determinantes sociales de la salud se desmoronan. El Gobierno central del PP y los de muchas comunidades autónomas se están confabulando para incrementar las desigualdades y perpetrar recortes y políticas que cercenan el acceso a los servicios de salud. Por ello es fundamental democratizar la salud pública y la atención sanitaria con participación de la población.

La participación ciudadana mejora la salud de la población de forma directa, por la acción e implicación de las personas, e indirecta, por el impulso de objetivos que de otra manera podrían no llegar nunca a estar en la agenda de las personas que hacen las políticas. Y la participación debe ser libre e insurgente, con voz propia, debe crear un contrapoder fuerte, real, sólido y argumentado, con propuestas alternativas. Sólo así tiene sentido hablar de participación de la sociedad civil.

INTRODUCCIÓN

LOS determinantes sociales de la salud se desmoronan. Pese al neolenguaje de los ministros de Rajoy que pretende esconder la dura realidad, el paro en España sigue castigando a hombres y mujeres que buscan un puesto de trabajo. La tasa de paro del 25,7% en octubre llega a ser del doble en los menores de 25 años, robando el futuro a nuestra juventud. Cada día se producen en España más de 500 desahucios de viviendas y locales según los datos del Consejo General del Poder Judicial. Disminuye la cobertura de las prestaciones por desempleo (de los más de 5,6 millones de personas en paro sólo 1,3 millones cobraban hace unos meses prestación contributiva mientras que otros 1,6 millones reciben algún tipo de subsidio y otros 211.461 están perdiendo lo que recibían por el Plan Prepara). Los salarios siguen perdiendo poder adquisitivo y se degrada la calidad de los contratos mientras se deterioran las condiciones laborales. Buena parte de los 2,6 millones de personas en desempleo que no reciben ningún tipo de ayuda dependen, en muchos casos, de las pensiones de sus mayores que, a su vez, también están siendo amenazadas. El hecho tan humano de enfermar no sólo provoca nuevas mellas en nuestros ingresos, sino que puede llegar a ser causa de despido. Por justificada que sea la baja laboral, se quiere una fuerza de trabajo inmune a las enfermedades y que tampoco tenga responsabilidades de cuidados... Nos quieren fuertes, insensibles, súbditos lobotomizados, para que pueda reinar la precariedad laboral y social que quiebra la cohesión social, mientras la pobreza afecta a una de cada cuatro personas residentes en España.

En este curso académico se han matriculado menos estudiantes en las distintas Universidades del país, y según la OCDE[1], la tasa de jóvenes sin empleo y sin trabajo se acerca con vértigo a la de Israel: un país en guerra permanente contra los palestinos (de hecho, contra el mundo) nos supera por pocas décimas. En España, como en Grecia, como en Portugal, como en Irlanda, la guerra se libra contra la ciudadanía y el arma utilizada es la destrucción de los servicios públicos, el insostenible incremento de las desigualdades, la inseguridad en el mañana.

[1] Education at a Glance 2012. OECD Indicators.

Estábamos avisados de que las crisis generan un incremento de la violencia de género, provocan enfermedades mentales y un incremento en el número de suicidios, y sabíamos —desde la crisis de 1929— que las personas pagarían con su salud el desgarro de esta desigual estafa. En buena lógica, el sistema sanitario y de atención social debía estar especialmente preparado para paliar los peores efectos de la crisis y tratar la psico-somatización de las tensiones. Sin embargo, el gobierno de España, en versión autista frente a tanto desgarro social, asesta un severo golpe a la sanidad con el Real DL 16/2012. En vez de reforzar el sistema público de salud, continúan las privatizaciones de hospitales, se acaba con la atención de urgencias en horario nocturno de comarcas enteras (como si los infartos sólo se produjeran en horario laboral) y se eliminan servicios y especialidades. A las quejas por los recortes de los oncólogos y servicios de ginecología se suman los servicios desbordados (y esquilmados) de salud mental. No sólo se debe enfermar a horas convenidas. Hay que hacerlo, además, de enfermedades muy comunes y poco costosas. Y en las comunidades de Catalunya y Madrid, se suma a la obligación de pagar de los pensionistas y al incremento del IVA, la implantación de la tasa del euro por medicamento que supone poner en cuestión al personal médico, convertir las farmacias en recaudadoras de impuestos, y seguir esquilmando los bolsillos de las personas enfermas, obligándolas a tomar la dura decisión entre poder comer o medicarse.

La sanidad sólo es un componente más de la Salud, tan importante como un trabajo digno, un subsidio de paro asegurado, o una pensión de jubilación que no degrade a las personas mayores, o una alimentación nutritiva, una vivienda en condiciones en un barrio saludable y participar de un buen sistema educativo. Sin embargo, la sanidad es de una importancia fundamental cuando las circunstancias de la crisis incrementan las desigualdades sociales, y la falta de equidad y la precariedad causan más estragos que muchas enfermedades reconocidas como tales. El servicio de sanidad debe, en situaciones límite como las que vive una parte cada vez más numerosa de nuestra sociedad, poder prevenir, atender y tratar de curar a las personas enfermas, y contar con profesionales y recursos suficientes para poder hacer frente con dignidad a las circunstancias tan duras que estamos viviendo: debería recibir una atención privilegiada por parte de quienes nos gobiernan —si fueran sensibles al sufrimiento— porque las tensiones sociales de esta crisis-estafa provocan enfermedad y muerte. Sin embargo, en esta huida suicida de las políticas neoliberales contra la ciudadanía, cuando todos los determinantes de la salud se desmoronan, asestan con alevosía el golpe más duro a la sanidad pública, un determinante especialmente importante de la salud en estos tiempos de insania generalizada.

La versión neoliberal dominante, de visión interesadamente reduccionista, encuentra su coartada en los principios de la "selección natural" y otros extremos inspiradores del fascismo. Por ejemplo, contempla la salud como la suma de la herencia genética y de nuestra "responsabilidad" personal en practicar hábitos saludables. Con ello se inhibe de responsabilidades políticas y "culpabiliza" a las personas por cómo viven (o por el ADN que le han transmitido sus progenitores). La salud no es "pública", declaró Boi Ruiz, el conseller de salud de Catalunya, y por tanto poco tiene que ver lo que se legisla. Y lo declaró con todo desenfado cuando, por primera vez en muchos años, ha disminuido la esperanza de vida en España. Le desmienten nada menos que la OMS y la Comisión de Determinantes de Salud de la ONU: la salud, por definición, siempre es pública.

LA VIOLACIÓN DEL DERECHO UNIVERSAL A LA SANIDAD Y EL REAL DECRETO-LEY 16/2012

Vale la pena repetir hasta la saciedad que la sanidad y la educación **públicas** están en el centro de la conquista de los derechos sociales. Si se enfocan hacia la equidad, son instrumentos fundamentales en la lucha más básica contra las desigualdades a las que aboca de manera irremediable el capitalismo sin regulaciones ni medidas de freno o compensadoras. Constituyen, por tanto, un derecho cuyo ejercicio debería estar garantizado no sólo por la Constitución, sino por la conciencia cívica y la participación —activa y lúcida— de la ciudadanía. Y a pesar de que también pueden utilizarse para objetivos espurios (la enseñanza puede alejarse de la formación de ciudadanos y ciudadanas y convertirse en un mero adiestramiento de mano de obra, en diferentes grados de cualificación, según las necesidades de las empresas, y la sanidad pública centrarse, en gran medida, en la mera "reparación de daños" para acortar el tiempo de bajas) podemos asegurar que cumplan su cometido como derechos fundamentales si ampliamos su dimensión social, y conseguimos que se afirmen como núcleo de un amplio sistema de servicios públicos al servicio de las personas.

Para entender los motivos por los que titulé "La sanidad como mercancía, la salud como botín" mi capítulo en *Actúa*[2], basta con repasar sus avances y retrocesos desde que Ernest Lluch fue Ministro de Sanidad desde 1982 hasta 1986. Las privatizaciones a mansalva de hospitales que se están produciendo en las comunidades donde gobierna el PP sólo pueden compararse con el desastre que está suponiendo el RD-

[2] Actúa, 2012, coordinado por Rosa M. Artal, Ed. Debate.

Ley 16/2012 de 20 de abril, de "medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones". Con esta auténtica pieza de museo de los horrores legales, el Gobierno del PP nos obliga a un viaje en el tiempo, a un retroceso fundamental en derechos de ciudadanía al hacer depender de nuevo el derecho a la atención sanitaria pública, como en tiempos de la Seguridad Social creada por el franquismo, de relaciones laborales por cuenta de terceros (o propias), recuperando en el "asegurado" algo así como la figura del "cabeza de familia" como fuente de acceso a la sanidad pública. Redactado en un lenguaje rancio (habla de nuevo de la pareja debidamente legalizada siempre que "dependa económicamente" del asegurado) incorpora un **sesgo jerárquico y machista impropio de una sociedad de personas iguales**. Recupera la figura del patriarca que "gana el pan" ("el asegurado") y la del "beneficiario" que depende de lo que equivaldría al "jefe de familia" para su bienestar económico y para el acceso al sistema de salud…, todo un viaje a la proto-historia de la democracia.

Desaparecido el ciudadano como sujeto de derecho, en el DL se considera que (en tiempo verbal de futuro) "se podrá garantizar una asistencia pública gratuita y universal". Se escamotea con esta indigna promesa la realidad de que (con excepción de escasos colectivos a los que se iba introduciendo en la universalidad**) ya teníamos una asistencia pública universal** hasta que el D-L 16/2012 de hecho, la deroga.

En alguna ocasión anterior y en otros textos me he referido a "la segunda muerte de Ernest Lluch" en relación a medidas tomadas por el conseller de Salut Boi Ruiz en Catalunya contra la universalidad de la sanidad que Lluch inició, pero con el decreto ley del pasado mes de abril, Ana Mato y sus colegas ministros se proponen enterrarla definitivamente. Sin embargo, la sociedad española, en su conjunto, todavía no es consciente de la gravedad de la medida y su involución en derechos ciudadanos y deberes de los políticos. Debería alertarnos de manera especial que junto a la sustitución de los derechos de ciudadanía por derechos derivados de las circunstancias laborales (como en tiempos del franquismo) y con un claro **sesgo de género**, reaparezca de forma oficial el papel de la **beneficencia** (a la que se podrán acoger todas las personas con nacionalidad española, o extranjeros residentes o "titulares de una autorización para residir en España", "siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente").

Insisto en el retroceso de la universalidad entendida como un derecho ciudadano fundamental, porque en el propio texto del Decreto-Ley se sustituye por una vaga "vocación universal"… Y por los artículos y disposiciones que siguen, cabe dudar,

con sobrados motivos, de dicha "vocación". Así lo valoran las organizaciones ciudadanas y plataformas de defensa de la salud, que coinciden en denunciar que el Real Decreto 16/2012 convierte nuestra Sanidad Pública en una sanidad racista, clasista y machista que pretende:

1. Eliminar el derecho a la salud como derecho universal, limitando el acceso a las personas inmigradas indocumentadas, las que no han cotizado a la Seguridad Social, las que trabajan en la economía informal o las mujeres que se han dedicado al trabajo doméstico.

2. Introducir barreras económicas en el acceso a tratamientos**,** como el repago de medicamentos a los pensionistas o el pago de los traslados no urgentes en ambulancia, de la alimentación artificial, entre otros.

3. Reducir la eficiencia de las medidas preventivas y de control de la salud pública**,** ya que colapsará los servicios de urgencias, obstaculizará la prevención de enfermedades, reducirá la calidad del servicio y perjudicará la labor de los profesionales.

4. Y todo ello sin contribuir a la sostenibilidad de la Sanidad Pública.

Todos estos sesgos refuerzan la tendencia hacia un sistema sanitario dual: uno público, cuya calidad se sostendrá básicamente por los impuestos de quienes no evaden y con el esfuerzo y vocación del personal que trabaje en el mismo, y uno privado, que gozará de mayores prestigios a costa de seguir parasitando en lo público. Como advierte Gaspar Llamazares en defensa de la universalidad de lo público, un servicio para pobres siempre es un pobre servicio. Pero tampoco se trata de un modelo nuevo. Se remeda la triste experiencia de privatización del NHS[3] cuyos resultados más sangrantes, en la actualidad, están siendo denunciados incluso en la Unión Europea.

POLÍTICAS PRIVATIZADORAS DEL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO

En el inestable equilibrio de un sistema mixto público-privado que se basa en el engañoso supuesto de "colaboración" entre ambos, se esconde de hecho un proceso

[3] Ver al respecto el Estudio 54 de la Fundación 1º de Mayo "Un diagnóstico comparado de los sistemas públicos sanitarios de España y Reino Unido" dirigido y coordinado por Sally Ruane, Marciano Sánchez Bayle y Elvira Sánchez Llopis, con participación de José Luis Gurucelain, Luis Palomo y María Luisa Lores.

de colonización del sistema privado que parasita el sistema público y consigue que se privaticen los servicios más rentables. Con ello convierte la satisfacción de necesidades básicas —y el ejercicio de derechos universales— en maximización de beneficios para unos pocos bolsillos. Todas las alertas están encendidas por lo que significa este proceso para el bienestar, la salud y la vida, y los múltiples estudios realizados sobre el proceso de la privatización del sistema público británico iniciado en tiempos de Margaret Thatcher así lo demuestran: no sólo ponen de manifiesto el fraude social, sino que conocemos también los pobres resultados en términos de esperanza de vida, bebés muertos al nacer y mujeres que fallecen durante el parto en países con alto nivel de PIB**, pero con sistema privado de salud.**

La mercantilización de la atención sanitaria y su progresivo control por el sector privado y el complejo industrial biomédico-farmacéutico están en el origen de los problemas que actualmente se agravan en la salud. Los recortes de salarios del personal de la sanidad pública se acompañan con la disminución o congelación de plantillas, intentando enfrentar los derechos laborales con los de ciudadanía en una estrategia destructora de los servicios públicos de salud. En la práctica, con la reducción de la financiación y del personal se reducen las prestaciones que reciben los pacientes y se alimenta el fraude de un sistema público con doble lista de espera (una lenta y precaria para las clases populares y otra acelerada y diligente para los que se paguen también un seguro privado). Este es uno de los muchos conductos (más alcantarilla que tragaluz) por los que va penetrando también la corrupción en el sistema mixto, confundiendo sus perfiles, enturbiando su transparencia y consiguiendo que quienes investigan —con pleno derecho— las cuentas públicas tengan que callar (Sindic de Comptes de Catalunya) o incluso deban comparecer en el banquillo de los acusados (revista Cafe AMBllet). Porque la paradoja del absurdo llega al extremo de que Cafe AMBllet, que ejerce el periodismo de investigación en el ámbito local de las comarcas de La Selva y Maresme, sea demandada de hecho por destapar irregularidades en uno de los hospitales de la zona, y condenada con sorprendente diligencia a una multa de 10.000 euros (cuando la fiscalía se limitaba a pedir 5.000)[4].

No permiten que se publique, pero mucha gente lo sabe: la corrupción y la privatización en la sanidad española van cogidas de la mano. Y ésta es una implicación social de gran calado que no se puede pasar por alto. De una manera más general, trató el tema Luis García Montero[5] al afirmar: “La corrupción actual se enraíza en la

[4] http://www.lademandadevia.org/es/?p=22 y en general, http://www.cafeambllet.com/press
[5] http://blogs.publico.es/luis-garcia-montero/15/la-corrupcion-y-la-politica/

falta de crédito de lo público. La cultura neoliberal dominante facilita ese acto de privatización que supone el dinero negro y sus círculos viciosos. Quien no respeta la enseñanza pública, la sanidad pública, las compañías públicas de transportes, electricidad o correos, es difícil que respete el dinero público. La mentalidad neoliberal no sólo debilita al Estado, sino que tiende a utilizar como ámbitos privados los espacios públicos que sobreviven a su carnicería. Los neoliberales no pretenden acabar del todo con el Estado, porque conocen y experimentan la utilidad que tiene el poder público a la hora de favorecer sus intereses. El desplazamiento al mundo del dinero inmediato de esta costumbre (la manipulación privada de los bienes públicos) está en la base de nuestra convivencia con la corrupción. **La democracia española se acostumbró desde los ochenta a confundir modernidad con privatización**. Siendo el país de Europa que menos invierte en servicios sociales, nuestros políticos parecen siempre muy preocupados en recortar gastos y regalar beneficios.

Por desgracia, el sistema sanitario, absolutamente necesario para la convivencia y la supervivencia, no se libra del apetito de los corruptos.

EL MALTRATO A LAS PERSONAS ENFERMAS Y LOS AHORROS CANÍBALES

A pesar de que en España se destina un porcentaje de fondos públicos por persona a la sanidad de los más bajos de Europa, las distintas autoridades sanitarias españolas insisten en la falaz cantinela de que el "sistema es insostenible" y en la necesidad de "recortar". La administración neoliberal de la sanidad (PP y CiU) ha conseguido también en este sector imponer la ideología de la "austeridad" (que no tiene nada que ver con la buena administración de los recursos, sino con el talibanismo neoliberal). Y están de enhorabuena: muchas personas enfermas ya están dejando de tomar los medicamentos, lo que supone parte del ahorro que buscaban. Que, a la larga, puede ser mucho mayor ya que la gente enferma, sin la debida atención ni tratamiento, acabará por hacer posible que también se "ahorre" en el pago de las pensiones.

La "austeridad" impuesta con los recortes en sanidad constituye de hecho una forma nada sutil de desprecio y maltrato hacia las personas enfermas, y los "ahorros" que provoca acaban siendo caníbales. Uno de ellos reviste la forma de la **precariedad**. Podíamos leer en el diario *Información*[6] de Alicante, que personal sanitario aler-

[6] http://www.diarioinformacion.com/alicante/2012/08/20/alertan-abandono-tratamientos-copago-medicamentazo/1286205.html

taba del abandono de tratamientos por no poder hacer frente a la compra de las medicinas. El REpago más el «medicamentazo» por el que 417 fármacos de uso frecuente quedan sin financiación del Sistema Nacional de Salud, afecta de lleno el bolsillo de los pacientes, especialmente de los más mayores, que por vez primera tienen que pagar por las medicinas que se les receta. La titular de una farmacia de Cabo Huertas (Alicante) explicaba: «Vienen algunas personas con recetas y cuando les comunicamos el importe total nos dicen que quitemos algunos fármacos para que la cuenta les salga más barata». Mientras, se multiplican las peticiones de cambio de medicación por otra más económica. Javier Blanquer, responsable de Comunicación de la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria y facultativo en un centro de salud de Alicante, se lamentaba de que las personas con menores recursos le preguntaran incluso si se pueden dejar de tomar las pastillas, si es grave suspender el tratamiento...

Otros “ahorros” son de **vergüenza ajena** y demuestran el cinismo y crueldad de quienes los promueven. Es el caso de Angustias Cobo, una mujer de 67 años que vive sin piernas desde que se las amputaron a los 23. Fue noticia (tristemente) porque le retiraron su pensión ya que, en opinión de la Generalitat Valenciana, **ha mejorado mucho**. Hace 11 años le reconocieron “grado de minusvalía del 75%” y cuando entró en vigor la Ley de Dependencia, la Conselleria de Bienestar Social estableció que tenía una dependencia de “grado 3 y nivel 1″, de las consideradas “severas”. Desde entonces pasó a ingresar una pensión de 416 euros al mes. “Siguen sin crecerme las piernas”, bromea Angustias, pero la Administración valenciana afirma que su situación ha “mejorado de forma notable” cuando en una década lo que realmente ha sucedido es que su estado de salud ha empeorado por la edad y la osteoporosis.

Al parecer, nada es por ahora más contagioso que el cinismo en sanidad. También el Govern dels Millet sigue la amarga farsa justificadora de los ahorros caníbales, retirando la pensión no contributiva de 104 euros a una mujer de más de 70 años cuando estaba ingresada en un centro sociosanitario de Barcelona para recuperarse de un ictus. Su marido recibe una pensión de 570 euros con la que deben hacer frente a los gastos de alquiler y de la casa, más los alimentos y los REpagos sanitarios. Sin embargo, la Generalitat le hizo saber por carta que ya no tenía derecho a percibir los 100 euros mensuales y que el matrimonio debe devolver a los 208 euros correspondientes a las pagas de junio y julio. No es ni una excepción ni fruto de un error administrativo: se trata de la aplicación descarnada de una ley del año 2006 aprobada por el Govern anterior, según la cual una persona que vive en un centro sanitario o una residencia, siempre que sean públicos, no tiene derecho

a cobrar una pensión no contributiva. ¿El argumento? Que estos centros ya les dan de comer y cuidan de ellos. Al parecer, fuentes de la Conselleria de Benestar Social i Família declaran con todo cinismo que deben retirar la ayuda o podrían "ser investigados por despilfarro de dinero público".

Y finalmente, el "ahorro" que se consigue de la **protesta** más desesperada y que pone en peligro al ser humano que lo practica. Por ejemplo, Carmen, de Barcelona, pensionista, es la protagonista de un video[7] en el que explica que ha superado tres tratamientos de cáncer y que lleva 5 años en tratamiento por Parkinson. Inició una protesta contra las abusivas políticas sanitarias con una huelga de medicamentos en favor de una sanidad pública, universal y de calidad y en contra de los recortes sanitarios y los diversos REpagos en las medicinas.

PAGO/REPAGO/TRIPAGO

El agravamiento en las condiciones del CO-REPAGO, con la exclusión de prótesis y productos por determinar, la introducción del REPAGO en servicios ambulatorios fundamentales como el transporte asistido para diálisis, tratamientos invalidantes, etc., va a significar (significa ya, de hecho) la pérdida de servicios y medicamentos fundamentales a personas que los necesitan para su salud y bienestar, en tanto supondrá una carga burocrática costosa e ineficaz por la complicada (e injusta) aplicación de los distintos tramos de Repago, incluido el que se aplica a pensionistas y la fórmula (todavía por concretar) en que se efectuará la devolución de los límites de gasto permitido.

Las autoridades sanitarias dicen que no se trata de una medida recaudatoria (aunque sean muy bienvenidos los millones de euros que entran con la tasa de la vergüenza), sino de **una medida disuasoria**. Pero disuasoria ¿de qué? ¿De que no se tomen los medicamentos que los médicos prescriben, se supone que en buena praxis, para "ahorrar" en el gasto sanitario a costa de empeorar la calidad de vida de los crónicos, o no atajar las enfermedades agudas en su inicio, antes de que causen mayores quebrantos? La necesidad u oportunidad del medicamento recetado sólo la puede decidir el profesional, no el mal político que pretende "disuadir" a la persona enferma de que se tome su medicación, cargándole un euro en cada envase. Con medidas como esas, la profunda irracionalidad del sistema —y su peligro real— queda claramente expuesta bajo los focos.

[7] http://www.youtube.com/watch?v=xaX1qmoGX_U&feature=player_embedded

Desde su primera implantación en Catalunya, diversos colectivos se han levantado contra el euro por medicamento, iniciando una campaña de insumisión que puede extenderse por el territorio español a medida que nuevas comunidades (como la de Madrid) vayan adoptando la vergonzosa medida —por otra parte, de dudosa legalidad. Sin embargo, es de justicia reconocer que la primera acción de insumisión la protagonizaron el colectivo de iaioflautas y Dempeus per la Salut Pública, y la primera voz en alzarse fue la de Carmen Flores, Presidenta de la asociación El Defensor del Paciente. En sus palabras: "Les decimos a todos los ciudadanos: insumisión. ¡Que no pague el euro nadie!". Flores desafiaba a los políticos a tener "el valor" de dejar a los pacientes sin medicación. Pues ahora ya Carmen Flores y todas las personas atentas al desarrollo de la aplicación del euro de la vergüenza saben que sí, que este valor perverso lo tienen, y que no les cuesta ningún esfuerzo poner a muchas personas con enfermedades crónicas en la dura disyuntiva de poder comer, o poder medicarse...

Así, en octubre publicaba *El País*[8] que el consumo de medicamentos en Catalunya con receta descendió moderadamente en los meses de verano, situándose en los 100 millones de euros mensuales en septiembre, en lugar de los 138 millones de euros que se facturaron el mismo mes en 2011. A pesar de que las familias habían "adelantado" compras hasta en un 20% justo el mes antes de la puesta en marcha de la tasa, en junio de 2012 los farmacéuticos catalanes dispensaron medicamentos con receta por un valor de 145 millones de euros. Un mes después, ya con el euro por receta implantado, la venta de fármacos recetados descendió a 108 millones, y en agosto a 102 millones. En la última recaudación disponible, la de septiembre, el monto asciende a 100 millones de euros.

Sin embargo, en las farmacias de Catalunya, como en las de muchas comunidades autónomas, no se ingresan las cantidades adeudadas por los medicamentos vendidos con receta. El agravante, en el caso catalán, es que actúan como "recaudadores de impuestos", a pesar que desde la Sociedad Española de Farmacia Comunitaria se advirtió que la tasa "daña seriamente la relación de confianza entre el farmacéutico y sus clientes". La Generalitat, sin embargo, aseguró que el euro por receta le permitiría pagar antes a los farmacéuticos por los medicamentos que estos dispensan con coste reducido para el paciente y que sólo se les reembolsa en un mínimo de 65 días entre el momento en el que se dispensa un medicamento y se cobra su facturación. Nuevos retrasos en el pago por parte de la

[8] http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/10/31/catalunya/1351701045_624560.html

Generalitat fueron el detonante de lo que denominan “la primera huelga general de farmacias de Catalunya” el pasado 25 de octubre. El TRIpago de la tasa del euro por medicamento (con la que la Generalitat prevé recaudar unos 100 millones de euros al año) no ha servido para poder sufragar, en el plazo acordado, las deudas de la Generalitat. Sin embargo, ha incrementado de forma considerable el malestar entre el personal que atiende las farmacias y que se considera parte integrante del servicio sanitario.

En base a la experiencia de Catalunya, el diputado por Madrid y portavoz de Sanidad de IU, Rubén Bejarano puede afirmar que la implantación en Madrid del euro por medicamento no es justa, porque supone un nuevo ataque a las víctimas de la crisis. Sin embargo, debería prevenirse en la Comunidad madrileña sobre sus efectos de disuasión, porque no puede quedar restringido el acceso a los medicamentos necesarios al afán recaudatorio de los malos políticos. Además, al agravio del euro por medicamento se suma, en el caso de Madrid, el despilfarro descubierto por la pésima gestión de “compensación de pérdidas” a los hospitales privados por parte de Esperanza Aguirre, y a la privatización del 10 por ciento de los centros de salud, los servicios no sanitarios de todos los hospitales, y la privatización total de seis hospitales: Infanta Leonor, Infanta Sofía, Infanta Cristina, Hospital del Henares, del Sureste y el del Tajo.

En el momento de escribir estas líneas, unos 50 trabajadores del hospital universitario de La Princesa, con una plantilla de 2.500 trabajadores de los cuales 350 eventuales van a perder su puesto de trabajo, están secundando un encierro como protesta por su desmantelamiento como hospital de referencia en especialidades como reumatología, hematología, dermatología o neurología, para convertirlo en un centro de atención para la tercera edad. Siguen la estela de tantas asociaciones de vecinas y vecinos que se han encerrado largas noches en defensa de la atención de urgencias, del mantenimiento del servicio de salud en su localidad… Y todavía hoy, nuevas protestas siguen: no se ha dado la batalla por perdida porque nos va nuestra salud en deternerles.

EL SESGO DE GÉNERO DE LA CONTRARREFORMA

Las privatizaciones de los servicios públicos y por tanto también de la sanidad, sus recortes, alargamiento de listas de espera, supresión de servicios, tienen un claro sesgo de género. Los cuidados, por especializados que sean, que deja de asumir la sanidad pública, vuelven a recaer sobre las mujeres.

Y más: casi treinta años después de la Ley Orgánica 9/1985, "Ley de despenalización del aborto" o "Ley de interrupción voluntaria del embarazo" que incluía la reforma del Artículo 417 bis del Código Penal (Anexo 1), resulta inadmisible que, bajo la excusa de los recortes económicos, se esté produciendo un grave retroceso en los derechos de las mujeres, tan duramente conquistados en las últimas décadas. También es salud la despenalización del aborto voluntario y su inclusión efectiva en el Sistema Nacional de Salud.

Como es sabido, la Ley finalmente aprobada bajo el ministerio de Ernest Lluch tuvo que superar toda clase de escollos clericales y acientíficos, pero consiguió despenalizar el aborto inducido en tres supuestos: riesgo grave para la salud física o psíquica de la mujer embarazada o supuesto terapéutico, más el supuesto criminológico cuando el embarazo era el resultado de violación, y finalmente el supuesto relacionado con malformaciones o graves deficiencias físicas o psíquicas.

Naturalmente, el movimiento feminista no estuvo de acuerdo con las limitaciones establecidas por la Ley, aunque valoró que se abriera un proceso despenalizador que debía continuar a medida que se fueran venciendo las hipocresías de sacristía que implican —siempre— el sometimiento de las mujeres. Sin embargo, ahora Gallardón se suma desde el Ministerio de Justicia al desmoronamiento del sistema de salud, y se opone a la actual ley de interrupción del embarazo **mintiendo:** dice que es por la liberación de las mujeres, que por su "opresión" se ven obligadas a abortar (y mientras el gobierno del que forma parte recorta sanidad, enseñanza, prestaciones y todas las políticas amigas de las mujeres para "activarlas", seguramente, y que encuentren su liberación en embarazos no deseados…). Y lo hace **engañando**: porque alega que quiere volver a la Ley de 1985, pero sin contemplar el supuesto de malformación, equiparando al ser nacido con problemas a los embriones (una vieja polémica que el Ministro se empeña en reabrir). Y lo hace **enfureciendo** con toda razón a las mujeres que siguieron luchando por la ampliación de derechos que había abierto la Ley del 1985 hasta la reforma de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

Gallardón tiene, sin embargo, el mérito de poner al descubierto toda la hipocresía de la falsa humanidad de las sectas fundamentalistas: dice preocuparse por fetos y huevos cigotos, pero se desentiende de las mujeres cuando ya han alumbrado, y de los niños con malformaciones, con atenciones especiales, condenados a la desatención y a la pobreza.

LOS GRANDES PERDEDORES Y LOS INJUSTOS GANADORES DEL NUEVO SISTEMA

No cabe ninguna duda de que es la ciudadanía, en su conjunto, la que padece un retroceso histórico con la política de destrucción del sistema público de salud. Sin embargo, las personas más perjudicadas son las que no puedan acreditar su residencia. Su expulsión de la atención sanitaria significa poner la xenofobia en primer plano en un ámbito especialmente delicado, porque constituye un auténtico atentado a la salud pública. No sólo por lo que se establece en el Decreto Ley del PP los servicios de urgencias van a acusar un impacto desmedido que agravará las condiciones de atención del resto de la población que precise dicho servicio, sino que significará la imposibilidad de tratar una enfermedad que requiere unos días de control en su evolución y resolución (ej.: neumonías, traumatismos con rotura, etc.). Ana Mato y el gobierno del PP ponen en peligro no sólo la salud de las personas inmigrantes sin papeles, sino a toda la población, porque los policías pueden distinguir de pasaportes en regla o no, pero ni los virus ni las bacterias discriminan en base a la supuesta "legalidad" de la residencia.

Y sin duda, los grandes beneficiarios del sistema son las mutuas y las clínicas privadas, los laboratorios farmacéuticos que han intervenido en la elaboración de las listas de medicamentos excluidos de financiación, y los fondos de pensiones e inversionistas especuladores que buscan asegurarse beneficios aunque sea a costa de destruir el sistema público de salud de un país donde se logró conquistarlo con enormes esfuerzos.

Se demuestra con ello que las desigualdades no sólo pueden medirse en términos de PIB *per capita*, o por el coeficiente de Gini… El hecho de disponer de un servicio público de salud de calidad y acceso universal, supone un avance social incuestionable y es un auténtico bálsamo contra las desigualdades más difíciles de soportar, en los momentos más difíciles, cuando la salud y la vida corren peligro. Sólo en relación a las políticas de salud, en el pasado mes de setiembre informaba la revista *Lancet*, cuyo prestigio es indudable, que en Europa la falta de equidad en la sanidad está provocando enormes costos sociales y económicos. Y concluía, como objetivo urgente, avanzar hacia la reducción de estas desigualdades.

Hay que tomar conciencia de que España está doblemente amenazada. Si bien hasta ahora formaba parte (en gran medida por la innegable calidad y vocación de los profesionales de la sanidad) de un selecto grupo de países de Europa con uno de los mejores y más equitativos servicios sanitarios del mundo, el decreto de abril

por un lado, y los últimos hachazos en los PGE con un último recorte en sanidad de un 22,6%, difícilmente permitirán (si no se impide que estos graves atentados a los derechos de la ciudadanía se lleven a cabo) que pueda seguir en pie nuestro sistema sanitario público, universal y de calidad.

En España, todo el Gobierno del PP se confabula para incrementar las desigualdades y perpetrar recortes y políticas que cercenan el acceso a los servicios de salud. Por ello es fundamental democratizar la salud pública y la atención sanitaria con participación de la población. La participación ciudadana mejora la salud de la población de forma directa, por la misma acción e implicación de las personas, e indirecta, por el impulso de objetivos que de otra manera podrían no llegar nunca a estar en la agenda de las personas que hacen las políticas. Y la participación debe ser libre e insurgente, con voz propia, debe crear un contrapoder fuerte, real, sólido y argumentado, con propuestas alternativas. Sólo así tiene sentido hablar de participación de la sociedad civil.

La propuesta urgente de la organización a la que pertenezco, **Dempeus per la Salut Pública**[9], consiste en trabajar por denunciar y oponerse a los recortes sanitarios y, al mismo tiempo, mejorar los determinantes sociales de la salud. Nuestra propuesta va, pues, en favor de una sociedad con mayores grados de equidad, plenamente democrática y saludable, donde las personas convivan en armonía y puedan ejercer la solidaridad en una propuesta de convivencia más igualitaria y como garantía de salud. Y decimos que es urgente el compromiso por la salud porque cada día se produce un nuevo hachazo sobre la sanidad pública, y cada día empeoran las condiciones de convivencia y de vida. Por ejemplo, este pasado verano hemos podido saber que:

— La tasa de mortalidad se ha incrementado en Portugal en un 20% desde que empezaron las políticas de ajuste.

— Entre los años 2009 y 2010, en España hay 1,1 millones más de personas pobres, decreciendo ya la esperanza de vida entre las personas con menores recursos.

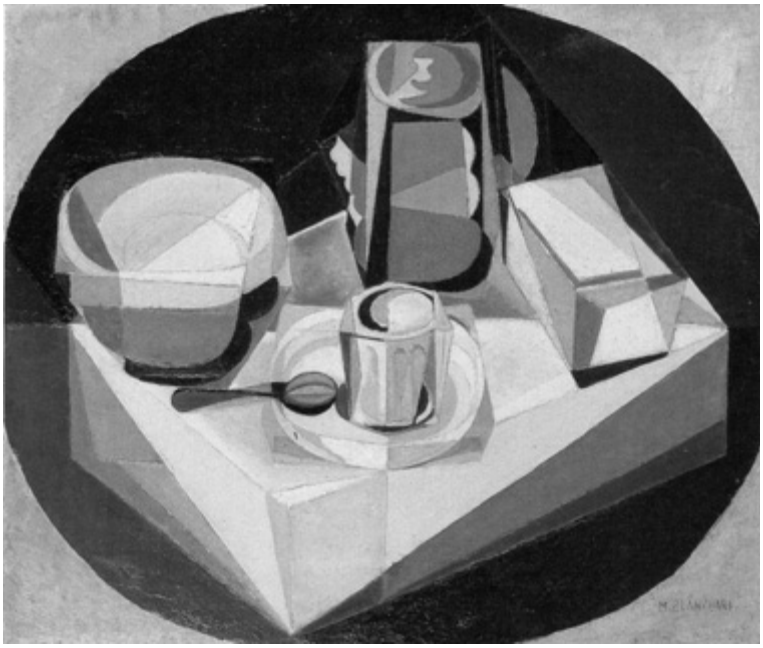
— En Catalunya, en el año 2011 el número de suicidios aumentó en un 9%, y el de intentos de suicidio en un 20%. En Grecia y los Países Bálticos los incrementos son aún mayores.

[9] http://dempeusperlasalud.wordpress.com/

También por la defensa de la sanidad y de la salud pública, es preciso que en las calles, en los centros de trabajo, y en los hospitales, farmacias y centros de atención primaria, las personas, solas o en grupo, aprendamos a decir que no a las leyes injustas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Preámbulo, proclama que el pueblo tiene el "supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión". Hoy se puede añadir que está plenamente justificado el derecho a la insumisión por la dignidad con la que los seres humanos debemos sobrevivir en este mundo cada vez más amenazado, y por el derecho a ejercer el pleno ejercicio a la solidaridad y a la ciudadanía.

Gregorio Rodríguez Cabrero

La Ley de la Dependencia: ¿una oportunidad perdida en el desarrollo de los derechos sociales?



Naturaleza muerta, ca. 1917. María Blanchard

En este texto se destaca la importancia social e institucional de la ley para promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia como respuesta a un riesgo social asumido hasta 2007 en solitario por las personas y los hogares, así como su desarrollo e impactos más relevantes entre 2007 y 2011. A continuación se analiza el impacto que está teniendo la política de recorte del gasto social en el SAAD y el bloqueo que ello supone en su desarrollo mediato. Por último, se plantea que la recuperación y desarrollo del SAAD forma parte de la reconstrucción del Estado de bienestar, en un contexto de agotamiento de las políticas socialdemócratas pero también de fracaso de las políticas neoliberales de recorte y desmantelamiento del Estado de bienestar.

La ley de la dependencia no puede ser reimpulsada aisladamente, sino como parte de una nueva política que dé respuesta a la necesidad de un desarrollo social, en el que la mejora de las condiciones de vida forme parte del corazón de las políticas económicas.

1. GÉNESIS E IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

LA puesta en marcha del Sistema de promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) el 1 de enero de 2007 supuso un momento histórico de cambio crucial en el desarrollo de las políticas de bienestar en España, pues no solo se daba una respuesta institucional al riesgo de dependencia, mediante la socialización parcial de su coste social, sino que también contribuía a la dinamización del Estado de bienestar español que se encontraba estancado hasta entonces en su capacidad para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

La reforma de finales de 2006[1] es el resultado de la confluencia de un conjunto de cambios sociodemográficos e institucionales que venían operando desde los primeros años 90 del pasado siglo y cuya visibilidad fue creciente a medida que se forjaba una trama de actores sociales (en su más amplio sentido, Marbán, 2012) que, con distintos intereses, vienen a coincidir en el objetivo general de profundizar en el desarrollo de un sistema universal de cuidados de larga duración. En realidad se puede afirmar que entre 1992 (aprobación del Plan Gerontológico Nacional) y la reforma de Diciembre de 2006, maduran las fuerzas del cambio en pro de una rama nueva de protección social.

Entre dichas fuerzas de cambio cabe mencionar cinco:

a) Una primera fuerza es el cambio sociodemográfico, en el que coinciden una aceleración del proceso de envejecimiento de la población española (sobre todo el creciente volumen de población mayor de 80 años) junto a los cambios en la estructura y dinámica de la familia y en el papel de la mujer cuidadora (columna vertebral del sistema de cuidados); la importancia de las enfermedades raras y, en ge-

[1] Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

neral, de la discapacidad, de la que la dependencia es una parte, son también factores centrales de los cambios que subyacen a la reforma de 2006.

b) Un segundo cambio tiene que ver con la necesidad institucional de racionalizar la oferta existente de prestaciones para la dependencia en el ámbito de la Seguridad Social y de las comunidades autónomas, racionalización necesaria que asumirá la AGE a través de la puesta en marcha del SAAD. En este mismo sentido hay que destacar la necesidad de coordinar la atención social y sanitaria de las distintas situaciones de dependencia como vía de eficiencia económica y eficacia, que los profesionales sanitarios y sociales fueron poniendo de manifiesto a través de organizaciones como los sindicatos, de trabajadores sociales, la SEEG, entre otras, e informes institucionales (Defensor del Pueblo, 2000). El crecimiento de programas autonómicos de atención a la dependencia, así como municipales, exigía algún tipo de intervención que ordenara y pusiera en valor de estado un nuevo derecho social que en la práctica estaba ya materializándose de manera desigual en los diferentes niveles de gobierno. La presión de un gasto sanitario creciente era un factor añadido en favor de la reforma, si bien el sistema sanitario ha quedado al margen de la misma e incluso incumplido su propio marco normativo asistencial de 2003, al excluir las prestaciones socio-sanitarias previstas en la Ley 6/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (Ruipérez, 2009).

c) Un tercer factor es la eclosión de la demanda social promovida por las organizaciones de personas con discapacidad y personas afectadas por distintos tipos de dependencia que, además de ser prestadores de servicios públicos a través de la economía social, se constituyeron en una potente abogacía social en defensa de un sistema público que promoviera la autonomía y garantizara un conjunto de prestaciones sociales básicas para todas las personas que fueran valoradas como dependientes. También el sector mercantil se postuló pronto como proveedor de servicios de atención a la dependencia, ante la perspectiva de un desarrollo normativo.

d) La influencia de la experiencia europea es un factor adicional importante no solo por el desarrollo de modelos nacionales de atención a la dependencia o cuidados de larga duración (CLD) (Rodríguez Cabrero, 2011; Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2012) sino también porque la propia Comisión Europea (Comunicación de la Comisión, de 20 de abril de 2004 - Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a través del «método abierto de coordinación») hace suya la estrategia de desarrollo de políticas de CLD. Influen-

cia que se traslada al debate en políticas sociales y se refleja, por ejemplo, en los Planes Nacionales de Acción de Inclusión social desde 2005 en adelante.

e) Finalmente, la acción colectiva y el diálogo social hicieron suya la demanda social y la necesidad de ordenar el mosaico de prestaciones a través del Pacto de Toledo y de las diferentes plataformas de diálogo existentes en el nivel autonómico. Así, durante el año 2005 hubo encuentros entre organizaciones sindicales, empresariales y gobierno en torno a la Mesa de Dependencia dentro del Pacto de Toledo que concluye el 21 de Diciembre de dicho año mediante el acuerdo entre CEOE-CEPYME, UGT, CCOO y AGE. Si bien la orientación sindical de la reforma era partidaria de su inscripción en el marco de la Seguridad Social, la doble presión empresarial y autonómica condujo la reforma hacia un consenso complejo de competencias compartidas.

A nivel general es preciso señalar que la nueva reforma social forma parte de un proceso amplio de reestructuración del Estado de bienestar a nivel europeo, que bascula entre la extensión y la contracción en el período 2000-2008, en una profundización de la naturaleza mixta del Estado de bienestar y en un traslado creciente del coste del bienestar hacia familias y personas. De hecho, en las reformas sobre dependencia (Pavolini y Ranci, 2012) no prima tanto la innovación institucional cuanto la racionalización del coste, de forma que el peso del cuidado informal no se reduce, simplemente se reordena en base a la preferencia (no solo de las personas dependientes, sino del Estado) por las prestaciones económicas con las que comprar servicios en el mercado o remunerar al cuidador directo o vicario (normalmente persona inmigrante en países, por ejemplo, como Austria, Italia y España). En el caso de la protección social a la dependencia se trata, por tanto, de una universalización *sui géneris,* en la que la superación de modelos asistenciales por otros de cobertura universal se hace compatible con una elevada racionalización del coste público de los cuidados y con el impulso de la colaboración público-privada en la gestión de servicios, uno de cuyos efectos es el desplazamiento selectivo de la economía social por la de tipo mercantil.

Como consecuencia de estos factores o fuerzas sociales y políticas se produce la reforma de 2006, precedida de un Libro Blanco (2005) que es la base para la definición de un anteproyecto de ley que fue sometido a la consideración y debate de partidos, sindicatos, organizaciones sociales y expertos.

No podemos dar cuenta aquí del proceso político concreto mediante el cual se llegó finalmente a la aprobación de la ley, con la oposición de los partidos naciona-

listas PNV, CiU, EA y la abstención de Nafarroa Bai, que consideraban una invasión competencial el nuevo sistema, por lo cual remitimos al lector a trabajos en los que se aborda con detalle la génesis y desarrollo de la ley de autonomía y dependencia (entre otros Cobo, 2010; Casado, 2004; Rodríguez Cabrero, 2009) que garantiza las condiciones básicas y el contenido común en todo el territorio del Estado. En todo caso, la reforma contó con un alto nivel de consenso pues suponía superar un modelo de protección asistencial por otro de tipo universal y, en concreto, el consenso político y profesional fue muy elevado en torno al derecho subjetivo, la creación de una red pública de servicios de gestión mixta, el reconocimiento de los derechos de los cuidadores en la Seguridad Social, la importancia concedida a la prevención, la formación o la calidad en la prestación de servicios.

El SAAD garantiza el derecho social subjetivo a la autonomía personal y la dependencia, materializado mediante una serie de prestaciones sociales que se proveen a través de una red pública de centros y servicios. Ciertamente, la ley de 2006 pone en marcha un sistema, el SAAD, altamente complejo cuyo éxito va a depender de varios factores:

En primer lugar, de la cooperación entre Administraciones públicas, sobre todo entre la AGE y las comunidades autónomas. Al no ser la ley de la dependencia una ley del sistema de Seguridad Social ni una ley estatal el nuevo sistema protector, el SAAD se constituye como un paraguas institucional que garantiza unas prestaciones básicas en todo el territorio del Estado, para hacer reales las condiciones de igualdad de todos los ciudadanos en la materialización de la acción protectora en base a la cooperación entre la AGE y las comunidades autónomas. Si esta cooperación no es eficaz, el SAAD no puede ser efectivo en cuanto a sus objetivos de igualdad y esto es lo que, en parte, ha sucedido, debido a una gobernanza débil y desigual por razón de las distintas orientaciones ideológicas y distintos tipos de gobierno autonómico existentes. Obviamente, la solución —como luego señalamos— no reside en la recentralización, que no garantizaría *per se* ningún tipo de eficacia, sino en la forja de un marco de cooperación sólido que priorice el derecho subjetivo y la calidad de las prestaciones en todo el territorio del Estado.

Segundo, el SAAD depende de una adecuada y suficiente financiación, que ha sido uno de los principales problemas de la puesta en marcha del SAAD tanto por una elevada demanda, no prevista inicialmente (sobre todo la sobredemanda de personas con dependencia del grado III), que ha desbordado relativamente la capacidad de respuesta financiera, como por la distinta interpretación sobre la responsabilidad de la AGE en la financiación del sistema, si bien ésta ha realizado un

esfuerzo sostenido entre 2007 y 2011. Así, ha sido polémico si debían o no contarse como recursos del SAAD las transferencias ya realizadas en la década de los 80 y 90 en materia de servicios sociales (sobre todo, las referentes a dependencia de personas con discapacidad y personas mayores) o si ello no implicaba una doble dotación. No hay que olvidar que el SAAD "cuelga" institucional y operativamente en la rama de servicios sociales de las comunidades autónomas y ésta llevaba tiempo desarrollando programas y prestaciones mediante recursos ya transferidos.

Tercero, la articulación entre prestaciones económicas (normativamente excepcionales) y la prestación de servicios (objetivo de la ley) va a chocar con diferentes resistencias sociales, financieras y administrativas. Por una parte, la cultura familiar de cuidados no cambia de la noche a la mañana, requiere tiempo y nuevas formas de reparto en el seno de las familias y entre hombres y mujeres; esto explica en parte que la mitad de la demanda haya sido en favor de la prestación familiar de cuidado; el coste de esta última es prácticamente un tercio de los servicios, lo cual ha favorecido su preferencia por las Administraciones autonómicas; finalmente, la gestión de las prestaciones en servicios requiere infraestructuras suficientes y tiempos largos de maduración de las inversiones, lo que no sucede con la gestión de las prestaciones económicas. Factores todos ellos que no justifican la preeminencia práctica de la prestación familiar, pero que explican el desarrollo de la misma.

La frustración sindical y de las organizaciones proveedoras de servicios, así como las de los trabajadores sociales, con esta realidad resulta más que comprensible. Pero al mismo tiempo no se ha tenido en cuenta, como hemos señalado, que ni la oferta de servicios (sobre todo comunitarios) era suficiente, ni la práctica de los cuidados informales ha cambiado tanto como se pensaba. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que la tendencia general en los modelos europeos orienta los sistemas de atención a la dependencia hacia el fortalecimiento del enfoque de atención comunitaria, mediante la combinación de las prestaciones económicas al cuidador no profesional y el apoyo de los servicios sociales. Abaratar el coste del sistema, la influencia de la mujer de clase media trabajadora que prefiere controlar los cuidados en el entorno familiar y la corriente ideológica de la libertad de elección (con interpretaciones enfrentadas sobre su significado) son factores que, en el caso de España, explican tanto la deriva hacia las prestaciones familiares como el pretexto para un débil desarrollo de los servicios sociales que en la ley es uno de sus principales valores añadidos.

Cuarto, el SAAD se cuelga, como decimos, en la rama de servicios sociales tanto porque en el modelo competencial por el que se ha optado es el lugar institucional

adecuado, como por la voluntad manifiesta en la propia ley de que el SAAD contribuya a fortalecer el sistema público de servicios sociales a nivel de todo el Estado. Sin embargo, esta responsabilidad ampliada en materia de dependencia supone en la práctica una sobrecarga administrativa y financiera de los servicios sociales, que se ha traducido en un cierto detraimiento de recursos de otras parcelas y colectivos de los servicios sociales y, en el actual contexto de depresión económica, una fuente de tensión ante la sobrecarga que supone la demanda exponencial de necesidades sociales (paro, pobreza, desahucios, entre otros).

Todos estos factores, aisladamente pero, sobre todo, en confluencia, generaron a partir de 2009 tensiones en el sistema que, sin embargo, no frenaron ni la demanda social ni el proceso de implantación del SAAD, lo que supone afirmar que el sistema se estaba implantando con un éxito relativo. Pero al mismo tiempo los desajustes iniciales en la valoración de las personas demandantes, en la concreción del Programa Individual de Atención (PIA), en la gobernanza del SAAD y en la financiación del sistema, obligaban a una reflexión y una acción de perfeccionamiento en el conjunto de un sistema multinivel como es el SAAD. Por ello, muy pronto fueron apareciendo evaluaciones públicas[2] y privadas sobre la aplicación del SAAD[3] que fueron analizando los problemas derivados de su implantación a la vez que proponiendo medidas de perfeccionamiento y consolidación de la nueva política.

2. UNA VALORACIÓN SINTÉTICA DE IMPACTO PARA EL PERÍODO 2007-2011

La ley de la Dependencia tenía prevista su valoración a los tres años de su implantación. Sin embargo, desde casi el inicio de la misma aparecieron evaluaciones generales y parciales de seguimiento, sobre todo en el sector privado (sindicatos, organizaciones profesionales de trabajo social, organizaciones de afectados) destacando los avances y límites que se estaban produciendo en el desarrollo del SAAD.

---

[2] www.aeval.es. Estudio E-13/2008 “La participación de la AGE en el SAAD” (2009). *www.dependencia.*

IMSERSO/documentos claves: “Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia” (Octubre 2009).

www.dependencia.IMSERSO/documentos de interés: “Informe del Gobierno para la evaluación de la LAPAD” (Octubre 2011).

[3] Entre otros: http://www-directoressociales.com/Observatorio Dependencia. También Diálogos para la Dependencia 2010 (Sosvilla Rivero).

Comisiones Obreras (2010): “Informe sobre Implantación del SISTEMA DE DEPENDENCIA (SAAD) por Comunidades Autónomas”: Propuesta de “Plan para la promoción de los Servicios de Dependencia y la creación de Empleo”.

La propia AGE puso en marcha evaluaciones técnicas sobre la participación de la AGE en el SAAD (AEVAL) y una primera evaluación en 2009 realizada por expertos, como consecuencia de una Moción aprobada el 16 de octubre de 2008 por el Pleno del Congreso de los Diputados.

En esta última se destacaba cómo a los dos años escasos de desarrollo del SAAD, lo que no dejaba de ser un período de tiempo en exceso breve para una evaluación de impacto, habían aparecido algunos problemas susceptibles de mejora como son: un baremo más adaptado a la realidad (que recogiera las discapacidades cognitivas, posteriormente recogidas), el énfasis en los servicios frente a las prestaciones económicas, un gobierno del sistema más integrado y cooperativo y la sostenibilidad financiera del sistema recurriendo a diversas fuentes de financiación (p.e. recuperación del impuesto del patrimonio) y la consideración del SAAD como servicios básicos o esenciales, como la sanidad y la educación (finalmente reconocido). En conjunto, la evaluación del proceso de aplicación era relativamente positiva y llamaba a realizar esfuerzos de consolidación en todos los niveles, en un entorno de creciente incertidumbre económica y de amenaza al Estado de bienestar como consecuencia política de la crisis estructural.

La evaluación institucional realizada por la AGE en 2011, que mencionamos en la nota 2, se basó en una consulta a las comunidades autónomas (no todas contestaron ni facilitaron la información solicitada), a los Consejos Consultivos del SAAD, agentes sociales y entidades sociales, y en una encuesta a una muestra de beneficiarios del SAAD. La valoración de impacto fue considerada relativamente positiva y se apostaba por el perfeccionamiento del sistema, corrigiendo sus desequilibrios institucionales, prestacionales y financieros. Los problemas a resolver a medio plazo estaban ya detectados en las diferentes evaluaciones mencionadas y la evaluación institucional de 2011 no hace sino corroborarlos: una gobernanza débil o modelo de cooperación insuficiente, peso excesivo de las prestaciones económicas en detrimento de los servicios, desarrollo desigual entre comunidades en la implantación de la ley, falta de transparencia por parte de diferentes comunidades autónomas en la gestión del sistema, tiempos de espera largos entre el dictamen y la percepción efectiva de la prestación —que afectan a más de la quinta parte de las personas calificadas como dependientes— y, por último, pero no menos importante, un modelo de financiación que genera dudas en cuanto a suficiencia y sostenibilidad, a pesar del esfuerzo financiero realizado por la AGE.

En 2010 la AGE asumía el 31% del gasto total en dependencia o, si se prefiere, el 54% del gasto nuevo generado por la ley de la dependencia, mientras que las CCAA

asumían en dicho año el 59% del gasto total o el 46% del gasto nuevo, siendo el copago el 10% del coste total. Se trata de estimaciones a partir de diferentes fuentes, ya que la limitada transparencia en los presupuestos y liquidaciones de diferentes comunidades autónomas impedían un análisis preciso, tal como señalaba Julia Montserrat en su análisis del coste del SAAD para los años 2009 y 2010 (Montserrat Codorniu, 2009, 2011). El resultado es que el esfuerzo financiero en atención a la dependencia se ha duplicado en pocos años, pasando del 0,32% del PIB en 2003 al 0,64% en 2010. 2009 y 2010 son los años del mayor esfuerzo financiero de la AGE y las comunidades autónomas (sin tener en cuenta el gasto de la Seguridad Social y entidades gestoras de prestaciones de dependencia: MGJ, MUFACE e ISFAS). Los ajustes a la baja del gasto público en dependencia en 2011 y, sobre todo, en 2012 nos indican que 2010 fue el año de máximo esfuerzo financiero, el momento en que se inicia un proceso de contención del gasto y parálisis del SAAD que a continuación analizaremos.

Los déficits mencionados no empañan los avances logrados con la implantación del SAAD. Así, entre octubre de 2007 y octubre de 2012, exactamente un lustro de aplicación del SAAD, la población beneficiaria es de 771.049 personas con un ratio de 1,26 prestaciones por persona. Su grado de satisfacción en el verano de 2011 se consideraba positivo por la inmensa mayoría de los beneficiarios: los resultados de la encuesta realizada a las personas beneficiarias y sus cuidadoras/es nos indican que el 81% valora con una media de notable (3,4 sobre 5) el SAAD y con un notable alto (4.4 sobre 5) las prestaciones recibidas, sobre todo la población beneficiaria del grado 3. En el mismo sentido, las cuidadoras/es valoran positivamente el impacto de las prestaciones en su bienestar y en el de sus familiares (3.7 sobre 5).

La tendencia de los modelos europeos de cuidados de larga duración se sitúa justamente en el fortalecimiento del enfoque de atención comunitaria, en el que la combinación de prestaciones económicas al cuidador no profesional y los servicios sociales de apoyo en el hogar son la pauta común, sobre todo en el modelo continental de atención a la dependencia (que articula un modelo de prestaciones económicas de la Seguridad Social con el sistema territorial de servicios sociales).

Desde el punto de vista macroeconómico (Sosvilla, 2011) durante los años 2009 y 2010 se generaron 124.000 empleos gracias al SAAD (93.000 directos, de los cuales 83.000 fueron en servicios sociales, además de contribuir a la reducción del déficit y la deuda y ser una fuente de impuestos y cotizaciones sociales).

Pero, por otra parte, el proceso de implantación ha sido desigual entre comunidades autónomas; no siempre el color político explica los avances y los éxitos en el

desarrollo del SAAD, ya que el estilo de gobernanza y el soporte histórico del sistema de servicios sociales a nivel autonómico son factores que contribuyen a explicar la diversidad de los resultados. En todo caso, existen prestaciones puramente simbólicas como son las de prevención y promoción de la autonomía, donde sólo brilla la Comunidad de Castilla y León, o la de asistente personal que en casi su totalidad se reduce al País Vasco. Uno de los graves problemas del SAAD es la lista de espera de los beneficiarios con derecho a prestación, que no pueden hacerla efectiva a continuación del reconocimiento del mismo y que afecta al 22,6% de los beneficiarios con derecho a prestación en octubre de 2012, en un porcentaje que apenas ha variado a los largo de los cuatro últimos años. Y si bien es razonable una cierta espera para decidir la prestación adecuada, no lo es el hecho de que afecte a más de la quinta parte de los beneficiarios. Ha habido comunidades autónomas que en el bienio 2009 y 2010 hicieron un bajo esfuerzo de inversión en el SAAD (caso de Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Madrid).

Es preciso enfatizar en el hecho de que las crecientes desigualdades en el desarrollo del SAAD son la consecuencia de varios factores, como las inercias históricas institucionales en las ramas de los servicios sociales autonómicos, la desigual lealtad institucional ante la obligación de desarrollar el SAAD y la creciente debilidad de la AGE para ejercer una coordinación imperativa en un mapa territorial de gobierno, en un contexto de crisis aguda y de aceleración del fin de ciclo político socialista. Esto explica que la evaluación institucional realizada en 2011 y concluida al final del verano de dicho año, no fuera asumida por el Consejo Territorial y quedara reducida a una evaluación de la AGE. Una oportunidad perdida para que los actores sociales escenificaran, con todos los matices necesarios, la preeminencia del SAAD por encima de los intereses partidistas y coaliciones de resistencia territoriales.

La deslegitimación por el nuevo gobierno de la evaluación realizada por la AGE en 2011, queda puesta de manifiesto en el BOE de 14 de julio de 2012 mediante el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En dicho RDL se afirma que el Consejo Territorial de 12 de abril de 2012 aprobó el avance de evaluación del SAAD, corroborado el 10 de julio de 2012 y que supuestamente volvía a cumplir la Disposición final primera de la ley.

En síntesis, el SAAD ha supuesto el desarrollo del Estado de bienestar como respuesta al riesgo social de la dependencia. Ello se ha traducido en un notable esfuerzo presupuestario que, como resultado, se ha materializado en una amplia cobertura de la población en situación de dependencia, en creación de empleo en

servicios sociales e indirectamente en otras ramas de la economía española, y en la extensión de la oferta de la nueva red de servicios públicos. Su impacto es dual ya que, por un lado, el SAAD ha favorecido el desarrollo de los servicios sociales, a los que ha dado mayor visibilidad, pero subordinado en parte a la confluencia de la permanencia de una cultura de cuidados informal y a la contención financiera. Ha aumentado la cobertura, pero la eficacia es limitada por la excesiva lentitud de entrada de las personas dependientes reconocidas en el disfrute efectivo de las prestaciones. Por la encuesta de 2011 dirigida a las personas beneficiarias, sabemos que el SAAD ha contribuido a generar un valor añadido social incuestionable, si bien no conocemos en qué medida también lo ha hecho para modificar la división social tradicional en el reparto de la carga de cuidados en el seno de los hogares. Finalmente, la gobernanza del SAAD nos arroja un balance desigual en la medida en que la construcción del sistema ha estado lastrada por las diferencias institucionales y de esfuerzo financiero existentes entre los distintos sistemas autonómicos de servicios sociales, y las no escasas resistencias a su desarrollo, o dicho de otro modo la gobernanza del SAAD ha sido débil y son los factores institucionales (distintos modelos de descentralización de los servicios sociales y distintos modos autonómicos de gestión del SAAD) y los políticos (conflictos interpartidistas, débil lealtad institucional, visión estatal o autonómica del SAAD) los que explican en buena medida dicha debilidad.

3. POLÍTICAS DE RECORTES SOCIALES Y BLOQUEO DEL SAAD

El giro dado en la economía política española en mayo de 2010 desde unas políticas keynesianas de estímulo económico (sobre la consideración de que la crisis era pasajera) a otras de consolidación y austeridad fiscal, forzadas por la UE y el BCE, supone el inicio de la aplicación de políticas de contención del gasto social que, en el caso de la dependencia, se reflejan por primera vez en una contención del gasto en 2011. El cambio de ciclo político en noviembre de 2011 supone una intensificación en dichas políticas de ajuste, que son recogidas por el Programa Nacional de Reformas de abril de 2012 y desarrolladas en normativas urgentes, no pactadas entre los partidos políticos y los agentes sociales, bajo la forma de decretos-leyes (caso de la reforma laboral, la sanidad, el sistema educativo y el sistema de atención a la dependencia) y bajo el supuesto dictado inapelable de la Comisión Europea y el BCE.

En el caso del SAAD, los ajustes que se aplican desde enero de 2012 conllevan no solo la reducción del gasto social en materia de dependencia sino un proceso de

reforma (contrarreforma en expresión no eufemística) del SAAD. En efecto, el gasto en materia de dependencia en 2012 por parte de la AGE y, como consecuencia, también de las comunidades autónomas, ya se había reducido al inicio del año con la supresión de la financiación estatal del nivel acordado (283 millones de euros) cuyo objetivo hasta entonces era mejorar la financiación del nivel mínimo y apoyar la inversión en servicios. Dicho acuerdo, bajo la forma de convenios, suponía que los gobiernos autonómicos tenían que aportar una financiación igual equivalente.

Sin embargo, el endurecimiento de las políticas de ajuste presupuestario, alentado por la presión de los mercados de deuda, la amenaza de rescate financiero y la inflexibilidad del gobierno alemán, convirtieron el gasto social español en objeto de reducción severa que no podía ocultar que detrás de dicho ajuste se planteaba también una reestructuración en profundidad del Estado de bienestar en España bajo el supuesto de su insostenibilidad.

En el caso del SAAD las políticas de ajustes son triplemente graves: primero, por la juventud de un sistema que empezaba a alcanzar su velocidad de crucero, lo que conlleva que los recortes arrojen un peso de plomo que condiciona su porvenir; en segundo lugar, por la frustración que las medidas provocan en una parte importante de los beneficiarios actuales y, sobre todo, de los potenciales; en tercer lugar, porque se cuestiona un espacio de actividad económica con una elevada capacidad de creación de empleo, ya que los recortes no solo afectan a las prestaciones económicas sino a la estructura de los servicios sociales para la autonomía y la dependencia.

La nueva política del SAAD se define en la Resolución de 13 de Julio de 2012 de la Secretaría de Servicios Sociales e Igualdad (BOE de 3 de agosto) y en el RDL 20/2012 de julio de 2012 sobre medidas de estabilidad presupuestaria y mejora de la competitividad. La filosofía que orienta los cambios es la de hacer sostenible el SAAD, argumento que nadie negaría en principio. El problema real consiste en saber de qué sostenibilidad hablamos; si es solo la financiera, resulta obvio que en materia de política social es tan insuficiente como limitada. Y justamente esto es lo que el preámbulo del RDL nos dice explícitamente, que los cambios normativos están dirigidos a satisfacer la “exigencia de cumplimiento de los objetivos de déficit público”.

Un repaso de las diferentes medidas nos indica claramente su objetivo de ajuste financiero. Entre ellas podemos señalar las siguientes: a) se eliminan los dos niveles de cada grado de dependencia, lo que supone ajustar el gasto a la baja (no deja de ser discutible desde la técnica compleja de la valoración de la dependencia); b) se reduce la intensidad protectora o intensidades de protección del servicio de ayuda

a domicilio a todas las personas que accedan a partir de la aprobación de esta norma, en todos los grados de dependencia; c) se reducen un 15% las cuantías de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, que en octubre de 2012 suponían un volumen de 436.130 personas, lo que significará una reducción aproximada de 289 millones de euros anuales; d) los fallecidos durante el proceso de reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas no son beneficiarios y no pueden incorporarlas a la herencia; e) si ya en el RDL 8/2010, de 20 mayo (primer ajuste financiero del gasto social) se aprobaba una retroactividad en el abono de las prestaciones económicas hasta un máximo de 5 años, con los nuevos cambios se extienden hasta 8 años; f) se elimina la Seguridad Social del cuidador familiar, que vendrá a suponer un recorte en el gasto en cotizaciones sociales en torno a 230 millones de euros anuales; g) en cuanto al copago, se incrementa la aportación del usuario en función de su renta y patrimonio, lo que supondrá una presión financiera adicional sobre rentas familiares en su gran mayoría procedentes de pensiones (el 75% son mayores de 65 años y algo más de la mitad, mayores de 80); h) el calendario de entrada de las personas con dependencia moderada o grado I se pospone hasta enero de 2015 para dar prioridad a los del Grado III, con lo que se renuncia así a actuaciones de prevención en el primer grado que pueden ralentizar la entrada en los grados superiores.

En conjunto, las medidas de ajuste en 2012 suponen un recorte en torno a 800 millones de euros por parte de la AGE, todo ello sin tener en cuenta el recorte que se produce en el gasto de las comunidades autónomas. Algunas de las medidas, como hemos visto, castigan directamente la prestación por cuidados en el entorno familiar como teórica vía para estimular el acceso a los servicios y bajo el supuesto implícito de su ineficacia e improductividad, lo que no deja de ser un supuesto cargado de prejuicios ideológicos y de sabiduría económica convencional. Indudablemente, este hipotético estímulo punitivo hacia los servicios no implicará un mayor acceso a los mismos, tanto por razón de su limitada y desigual oferta (ahora estancada por las políticas de austeridad y asfixia financiera de muchos proveedores de servicios) como por las resistencias culturales. Sólo mediante la extensión de la oferta de los servicios y cambios en la mentalidad de cuidados se podrá avanzar progresivamente hacia modelos flexibles que combinen prácticas de cuidados informales (fuertemente enraizadas y de probada efectividad) con servicios domiciliarios y comunitarios.

No puede calificarse de improductivo el gasto en prestaciones económicas, aunque su eficacia en generar empleo sea indirecta, como no puede darse por productivo todo gasto en servicios si, por ejemplo, el empleo que genera es precario y de

baja cualificación. Es decir, buscar las mejores combinaciones y prácticas entre la prestación de servicios y los cuidados en el entorno familiar, es una ruta que puede contribuir a mejoras progresivas en la efectividad de los cuidados y en la eficiencia económica de manera conjunta.

No deja de ser positiva en los nuevos cambios normativos la extensión de la prestación del asistente personal a todos los grados de la dependencia, algunas medidas de gestión y del sistema de información, la ponderación superior de los servicios en la financiación del sistema para estimular su desarrollo, y el control de la convivencia del cuidador familiar con la persona en situación de dependencia.

En todo caso, y a la espera de la aprobación de los presupuestos generales del Estado para 2013, el proyecto de ley del gobierno prevé una reducción adicional en el nivel mínimo de unos 200 millones de euros que hay que sumar a los recortes de 2012, todo un recorte en un programa que justamente necesitaba de una consolidación sostenida hasta 2014. Si descontamos la liquidación de la deuda del SAAD con la Seguridad Social, que no computamos a efecto del gasto previsto en el sistema para 2013, la realidad es que el gasto en dependencia de la AGE se verá recortado en más de un tercio respecto a 2008. Esto supone dejar el SAAD en una situación de enorme debilidad financiera para materializar los objetivos de la ley de la dependencia. En muchos sentidos, la AGE abandona su compromiso con el SAAD poniendo en cuestión su viabilidad en los próximos años.

Las consecuencias de este ajuste duro afectan a la cohesión social, al bienestar de las familias con personas en situación de dependencia y al devenir del Estado de bienestar. Todo ello implica refamiliarizar y reprivatizar el esfuerzo realizado en los últimos cinco años, trasladando nuevamente a las personas dependientes y sus familias una carga de cuidados que la sociedad española decidió asumir parcialmente como propia en 2006. Este giro ha dado lugar a diferentes valoraciones, que van desde “destrozo total” a “herida de gravedad y con respiración asistida”, “desmantelamiento”, “reforma frustrada”, “derogación encubierta” que, más allá de la retórica, no dejan de señalar la gravedad de los cambios que se han aplicado desde principios de 2012 y que continuarán en 2013. Hay que tener en cuenta que la entrada en el sistema de personas beneficiarias se ha ralentizado en los últimos meses, tal como se observa en el SISAAD y que las restricciones presupuestarias provocarán un estancamiento en la expansión del SAAD. Por otra parte, las políticas de gasto están afectando duramente a la capacidad de supervivencia de la economía social en la gestión de los servicios de atención a la dependencia, a través del retraso en el abono de los compromisos pactados, y también a una parte del sector mercantil.

Pero tan importante como este recorte es el significado ideológico e institucional de los cambios normativos, en la medida en que supone promover una deriva asistencial y familiar de la atención a la dependencia, quebrando la senda de desarrollo del SAAD y, en general, del sistema público de servicios sociales (también debilitado en otras partidas) y extendiendo la vulnerabilidad y la exclusión social; es decir, un retroceso de los derechos sociales.

4. ¿ES POSIBLE RETOMAR LA SENDA DE UN SAAD UNIVERSAL, DE CALIDAD E INNOVADOR?

El impacto de la depresión económica en el desarrollo de la LAPAD vislumbra un resultado incierto en la cobertura y universalidad del sistema, pero sobre todo en intensidad protectora y calidad. Los sucesivos ajustes presupuestarios de 2012 y los previstos para 2013 suponen una ralentización del sistema y un aplazamiento del ejercicio efectivo del derecho protector, debido, además del menor ritmo en la valoración y concesión de las prestaciones, a la aprobación de la moratoria de entrada de los dependientes moderados en el sistema hasta el año 2014.

Estos ajustes previsiblemente supondrán una traslación o retorno de la responsabilidad de los cuidados al entorno familiar, con lo que se vendría a truncar la débil senda redistributiva en la nueva política de atención a la dependencia iniciada con el progresivo desarrollo de la LAPAD. La interiorización del coste de la crisis por parte de los ciudadanos y de las familias es su consecuencia más patente. Todo parece fiarse a la supuesta capacidad inagotable de las familias para asumir los costes de la crisis (el paro, la dependencia y el sobre coste de la sanidad y de la educación) a la vez que se apela a la responsabilidad individual en la respuesta a los riesgos sociales frente a fórmulas de cobertura colectiva. La política económica actual no solo asume, mediante el pago de la deuda y del déficit público, la socialización de las pérdidas del desastre de una parte del sistema financiero español, sino que crea las condiciones para consolidar una visión de la protección social en la que los riesgos sociales se conviertan en riesgos individuales, sustituyendo de este modo las políticas de cohesión social por combinaciones variadas de darwinismo social, familismo y asistencia social.

Ciertamente, el sistema español de atención a la dependencia está condicionado por el peso histórico-institucional del sistema asistencial de servicios sociales y es consecuencia de la confluencia de progresivos cambios sociales y demográficos, sobre todo la nueva posición social de la mujer trabajadora, una europeización cre-

ciente de las políticas sociales y una movilización de actores sociales e institucionales en favor de la reforma. Esto le convierte en un sistema que amplía y complementa la acción protectora que ya se venía realizando, aunque superando la lógica asistencial por otra de tipo universal en torno a una estructura institucional cooperativa entre el Estado y las comunidades autónomas. El giro desde la asistencia social hacia una universalización de la cobertura del riesgo, de una parte del mismo, y en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, es el logro histórico de la reforma de 2006. Por ello no es necesario desmontar el SAAD, simplemente es suficiente con debilitarlo financieramente, para que en un lapso de tiempo breve quede vacío de contenido.

Resulta obvio que el mantenimiento y perfeccionamiento del SAAD depende de cómo evolucione el conjunto del Estado de bienestar en España en los años venideros, dentro del cual es su estructura más débil, junto a las políticas de lucha contra la pobreza. A su vez, el futuro del Estado de bienestar en España depende de la sustitución de la política de austeridad a ultranza o consolidación fiscal por otra de desarrollo y crecimiento. Dicho giro depende de las políticas europeas y del BCE pero no en exclusiva, también España tiene márgenes de maniobra para evitar el deterioro del Estado de bienestar mediante fórmulas que permitan mantener los servicios públicos universales, que son esenciales para la reproducción equilibrada de la sociedad, para el propio crecimiento económico y para la paz social.

En este sentido, el futuro de la política de atención a la dependencia depende tanto de las presiones financieras de la política de austeridad como de las opciones político-ideológicas subyacentes.

Desde el lado de la financiación, la alternativa no es el recorte persistente o el ajuste del gasto sino la eficiencia por el lado de los ingresos fiscales, el reparto de la carga fiscal que haga posible la financiación de los servicios esenciales para los ciudadanos. Es una ilusión fiscal pensar que el recorte continuo del gasto social creará las condiciones para su futura recuperación, seguramente nos enfrentaremos con las consecuencias de una mayor desigualdad y vulnerabilidad social. Un deterioro profundo del gasto social difícilmente se recuperará en el futuro.

Desde el lado de las opciones político-ideológicas, las alternativas enfrentadas desigualmente —neoliberalismo (en fase ascendente) y diferentes formas de profundización de la reforma social (en proceso de crisis y retraimiento)— son la antesala de conflictos sociales que se verán agudizados si las sociedades europeas, y en concreto la española, optan por sociedades más desiguales en las que pre-

domine la respuesta individual a los riesgos de la existencia social, como es el de la dependencia.

De ahí que la condición general para la reconstitución del Estado de bienestar, y para un nuevo impulso al sistema de promoción de la autonomía y atención a la dependencia, sea la sustitución de la política de austeridad por otra de crecimiento equilibrado y sostenible, que considere el gasto social como gasto socialmente productivo y fuente de estabilidad social. Nuestros niveles de gasto social no son en modo alguno excesivos, caben crecimientos y mejoras en su eficiencia y efectividad. El gasto público, sobre todo el de tipo social, no es el culpable de la crisis sino el que está asumiendo el coste de la crisis. El supuesto despilfarro del Estado de bienestar es un lugar ideológico profundamente interesado en recorrer de vuelta el largo camino de reconstrucción de la reforma social iniciado hace varias décadas.

Para que se produzca este cambio, los actores sociales, entre ellos los defensores de la política de dependencia, deben favorecer políticas que combinen conjuntamente la modernización del sistema productivo español y una política ampliada de cohesión social. Aunque el contexto europeo es altamente condicionante de las políticas internas, no es determinante y existe margen para plantear políticas que no fíen la salida de la crisis al "único mejor camino de la austeridad" cuya consecuencia es la interiorización de su coste por la sociedad, la extensión de la pobreza y la precariedad, la sobrecarga de las familias con responsabilidades que se pueden repartir socialmente y el bloqueo de la solidaridad intergeneracional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES (AEDGSS) (2009, 2010, 2011 y 2012): Dictámenes sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia" (http://www.directoressociales.com/).

CASADO, D. (2010): "La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y su contexto de medidas públicas". *Documentación Administrativa,* 276-277: 82-112.

COBO GÁLVEZ, P. (2010): "Génesis y elaboración de la ley de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia", *Documentación Administrativa,* 276-277: 16-38.

IMSERSO (2011): Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (2007-2010), Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad [<http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf>].

IMSERSO, (2005), Atención a las personas en situación de dependencia. Libro Blanco. Madrid: 2005.

MARBÁN, V. (2012): "Actores Sociales y Desarrollo de la Ley De Dependencia en España", *Revista Internacional de Sociología,* 70 (2): 375-398.

MARBÁN, V. Y RODRIGUEZ CABRERO, G. (2012): "La atención a la dependencia en una perspectiva europea: de la asistencialización a la cuasi-universalización". En Eloísa del Pino y Josefa Rubio Lara J. (2013): *"Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada".* Tecnos (en prensa).

MONTSERRAT CODORNIU, J. (2009): "Evolución y perspectivas de la financiación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia". *Documentación Administrativa* nº 276/277: 412-442.

MONTSERRAT CODORNIU, J. (2011): "Informe económico-financiero de la prevención, promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia". Madrid: IMSERSO.

MONTSERRAT CODORNIU, J. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2011): "Un avance de valoración del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)", *Cuadernos de Información Económica,* 222: 115-120.

PAVOLINI, E. and RANCI, C. (2012): Reforms in long-term care policies in EU countries, Milan: Springer, en prensa.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009), "El desarrollo de la política social de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia en España (2007-2009)", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* 2: 33-58.

RUIPÉREZ CANTERA, I. (2009): Atención sociosanitaria. *Revista Economistas* nº 122.

SOSVILLA RIVERO, S.J. (2011): "Estimación del impacto macroeconómico de la atención a la dependencia". Madrid: IMSERSO.

Luis Ayala

El desbordamiento del sistema de garantía de ingresos en la crisis

Composición cubista, 1917-1918. María Blanchard

La profunda caída de la actividad económica y el drástico aumento del desempleo desde el inicio de la crisis, han supuesto un crecimiento sin precedentes de las necesidades económicas de los hogares españoles.

El objetivo de este artículo es tratar de dar respuesta a tres preguntas básicas: ¿Cómo ha evolucionado la pobreza en la crisis? ¿Ha sido suficiente la respuesta del sistema de garantía de ingresos? ¿Han aumentado en la crisis las diferencias en la cobertura de los hogares pobres? Cada una de estas preguntas se aborda en las tres secciones que lo componen. En la primera se resume brevemente la evolución de los indicadores básicos de pobreza. En la segunda se analiza el crecimiento del volumen de beneficiarios de prestaciones y se compara con el aumento de los hogares sin ingresos. La tercera sección se dedica al análisis de la cobertura ofrecida por las rentas mínimas autonómicas, dado su carácter de última red del conjunto de prestaciones asistenciales. El artículo se cierra con una breve relación de conclusiones.

INTRODUCCIÓN

DESDE el inicio de la crisis en el último trimestre de 2007, la profunda caída de la actividad económica y el drástico aumento del desempleo han supuesto un crecimiento sin precedentes de las necesidades económicas de los hogares españoles. Desde comienzos de los años setenta, primera fecha de la que se dispone de los datos de encuestas a los hogares del Instituto Nacional de Estadística, nunca se había registrado un crecimiento tan rápido de los indicadores habitualmente utilizados para medir la pobreza. La incidencia de ésta es la mayor de las últimas décadas, con un crecimiento, además, muy rápido de sus formas más severas. Lo mismo sucede con otras medidas de la situación financiera de las familias, con un ritmo acelerado de crecimiento del número de hogares que declaran dificultades para llegar a fin de mes o la imposibilidad de hacer frente a los principales gastos corrientes.

Como consecuencia de este aumento de las necesidades sociales, la demanda de prestaciones que tratan de aliviar la insuficiencia de ingresos de los hogares también ha crecido hasta llegar a su máximo histórico. A finales de 2011 el número de prestaciones de esta naturaleza era superior a dos millones y medio, lo que suponía un aumento de más de un millón respecto a la situación anterior a la crisis. En la etapa recesiva anterior —1991/94— ese crecimiento fue más moderado, con un aumento de unas 400.000 prestaciones.

El aumento de la demanda de prestaciones en un contexto de severas restricciones presupuestarias ha supuesto, a la fuerza, una presión importante sobre un sistema —o conjunto de sub-sistemas— de programas de garantía de ingresos que ya antes de la crisis presentaba notables deficiencias. Entre otras, una acusada fragmentación, funcional y territorial, con una diferente cobertura del riesgo de pobreza en cada prestación, y la persistencia de lagunas importantes en la protección de algunos grupos de población. No es difícil intuir, en este contexto, que el haber abordado la crisis con un sistema mucho menos robusto que el de otros países de nuestro entorno haya sido una de las razones del crecimiento observado en la pobreza. El

crecimiento del número de prestaciones no parece haber sido suficiente para aliviar sustancialmente las situaciones causadas por la generalización del desempleo.

El objetivo de este artículo es tratar de dar respuesta a las tres preguntas básicas relacionadas con los comentarios anteriores: ¿Cómo ha evolucionado la pobreza en la crisis? ¿Ha sido suficiente la respuesta del sistema de garantía de ingresos? ¿Han aumentado en la crisis las diferencias en la cobertura de los hogares pobres? Cada una de estas preguntas se aborda en las tres secciones siguientes. En la primera se resume brevemente la evolución de los indicadores básicos de pobreza. En la segunda se analiza el crecimiento del volumen de beneficiarios de prestaciones y se compara con el aumento de los hogares sin ingresos. La tercera sección se dedica al análisis de la cobertura ofrecida por las rentas mínimas autonómicas, dado su carácter de última red del conjunto de prestaciones asistenciales. El artículo se cierra con una breve relación de conclusiones.

LOS CAMBIOS EN LA POBREZA EN LA CRISIS

Siendo diversas las manifestaciones del cambio de ciclo económico que pueden afectar al bienestar de los hogares españoles, la más distintiva en términos comparados es el crecimiento sin parangón de la tasa de desempleo. En ningún otro país de la Unión Europea ha crecido con tanta velocidad y ha alcanzado tal magnitud como en España, con más de uno de cada cuatro activos en situación de desempleo a finales de 2012. Esta tasa no siempre es, sin embargo, un buen indicador adelantado del cambio en las necesidades sociales. Existen filtros demográficos e institucionales que pueden limitar el efecto directo del crecimiento del paro sobre la desigualdad y la pobreza. Uno de ellos es la extensión de los sistemas de desempleo, que sirven de primera red de sostenimiento de rentas cuando los miembros activos del hogar pierden el empleo. Otro es la distribución del riesgo de desempleo dentro del hogar. Éste no suele manifestarse de manera uniforme entre los distintos miembros, concentrándose en mayor medida, tradicionalmente, en individuos distintos del sustentador principal del hogar. Parece más relevante como predictora de la pobreza la evolución de la tasa de paro de la persona principal del hogar, o los cambios en el porcentaje de hogares donde todos los miembros activos están en situación de desempleo, que la tasa de paro agregada de la economía.

Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), que permite un seguimiento trimestral de esos posibles indicadores adelantados de la pobreza o de las situaciones de ausencia de ingresos en el hogar, los cambios registrados desde

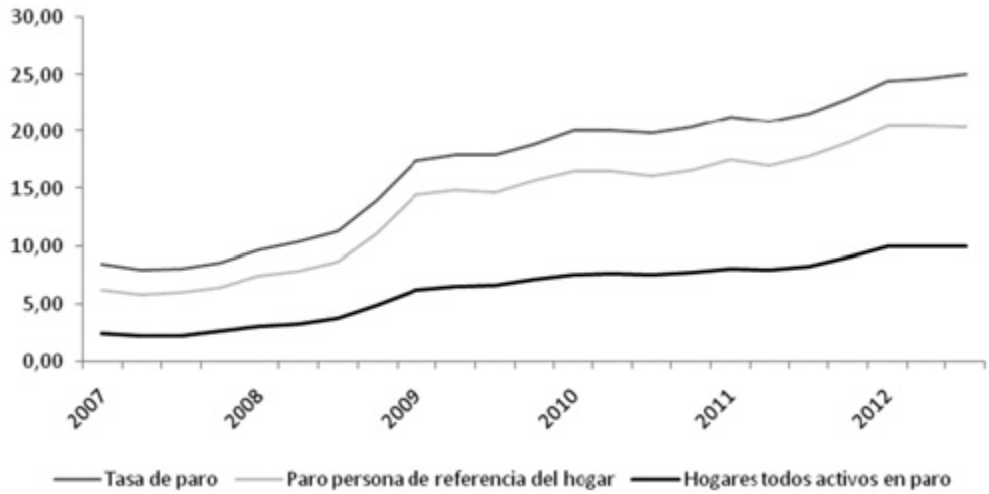
el inicio de la crisis revelan que la situación de riesgo social ha empeorado drásticamente. La tasa de paro de la persona principal del hogar ha crecido a un ritmo muy alto, alcanzando su registro más alto de los últimos veinticinco años (Gráfico 1). Durante la prolongada fase de bonanza económica anterior a la crisis esta tasa se había mantenido en valores muy bajos, situándose en vísperas de aquélla por debajo del 6%. Desde entonces, el crecimiento ha sido muy importante, más que triplicándose, superando en 2012 su máximo histórico al alcanzar el 20%.

Un aspecto importante de esta evolución es que, a diferencia de lo que sucedió en el episodio recesivo de inicios de los años noventa, la tasa de paro de los sustentadores principales ha crecido más rápido que la del conjunto de la población activa. Tal evolución tiene implicaciones importantes sobre la cobertura de otras manifestaciones del desempleo en España. En crisis anteriores, el papel jugado por el empleo de la persona principal del hogar como colchón del desempleo de jóvenes y cónyuges, junto al apoyo proporcionado por la extensión del sistema de protección del desempleo, moderó el impacto sobre la pobreza y la demanda de prestaciones sociales del crecimiento del paro.

El segundo indicador de desempleo que mejor permite anticipar el cambio en las necesidades sociales es el porcentaje de hogares en los que todos los activos

Gráfico 1

Evolución del paro del hogar en la crisis



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE).

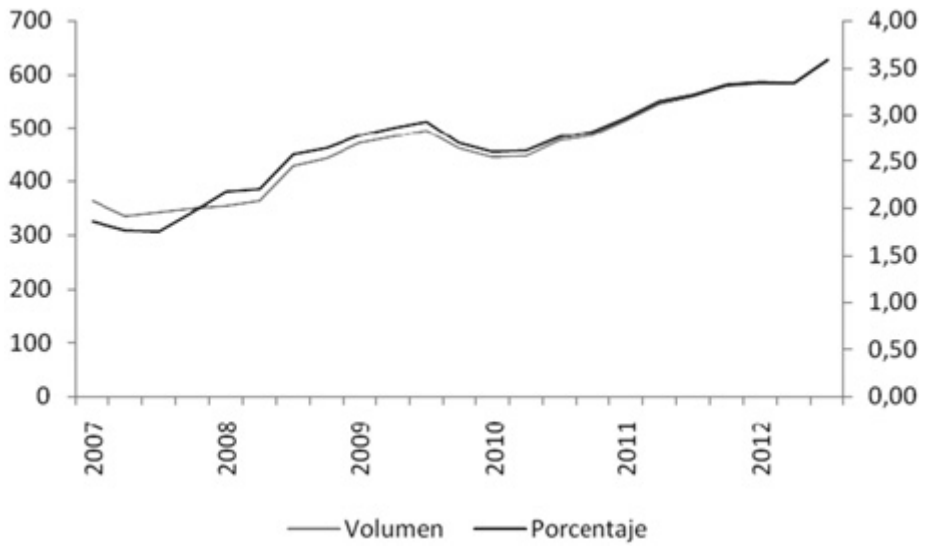
están sin trabajo. Mientras que a comienzos de la crisis este tipo de hogares suponía algo menos del 2,5% del total, cinco años después el porcentaje se ha más que triplicado, hasta llegar al 10% del total. En términos absolutos, se ha pasado de 380.000 hogares antes de la crisis a cerca de un millón ochocientos mil a finales de 2012. Destaca, especialmente, el número de los hogares donde sólo hay un activo y éste está en paro, al superar la cifra de más de un millón y cien mil unidades.

De la distribución del paro dentro del hogar puede inferirse, por tanto, un aumento drástico de los indicadores que mejor reflejan las necesidades de los hogares. Dada la capacidad de estos indicadores para adelantar las situaciones de insuficiencia de ingresos de los hogares, es fácil augurar que mientras que no se modere drásticamente su crecimiento, va a producirse un importante incremento de las situaciones de pobreza y de la demanda de prestaciones monetarias.

A esa misma conclusión se llega cuando se examina la evolución del indicador de hogares sin ingresos que trimestralmente ofrece la EPA. Esta encuesta permite calcular qué porcentaje de hogares no reciben remuneraciones del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social. Tal indicador se utiliza de forma cada

Gráfico 2

Evolución de los hogares sin ingresos



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE).

vez más habitual como aproximación a situaciones de pobreza muy severa. Su evolución desde la crisis revela un recrudecimiento sin precedentes de las situaciones de carencia de ingresos (Gráfico 2). Desde unos valores en vísperas de la crisis cercanos al 1,7% del total se pasó a finales de 2012 —última fecha con información disponible— a la cota máxima del 3,6%. En términos del número de hogares afectados, el saldo de la crisis es demoledor: se ha pasado de algo más de 300.000 hogares a 600.000. La duplicación del número de hogares en esta situación de gran necesidad es, sin duda, uno de los indicadores más duros de los efectos de la ralentización de la actividad económica y la destrucción de empleo. La probabilidad de estar en esta situación es mayor, sobre todo, en los hogares con sustentadores jóvenes, inmigrantes, mujeres y hogares con hijos.

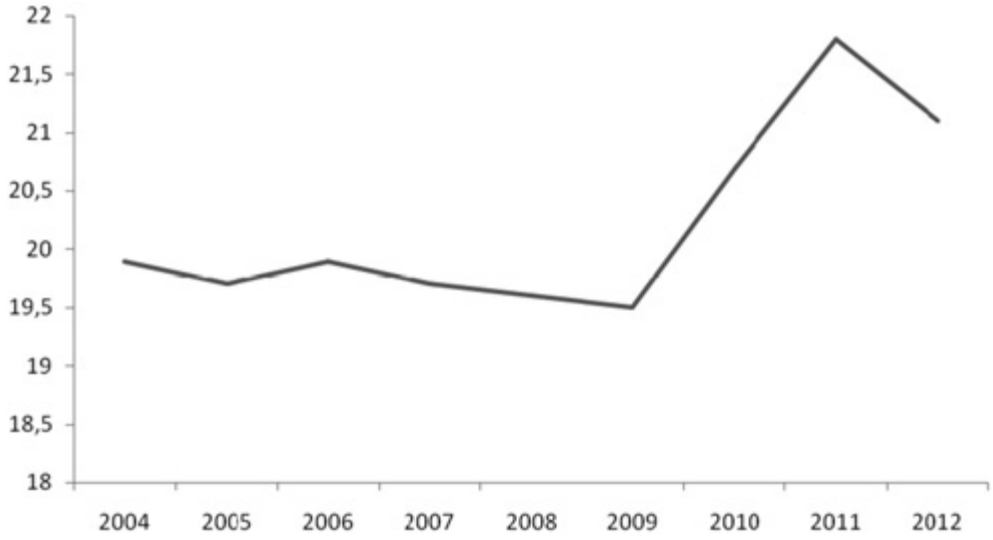
Los indicadores más directos de las situaciones de insuficiencia de ingresos, como son los de pobreza monetaria, confirman, con matices, los adelantados por los que se acaban de revisar, más ligados al mercado de trabajo. Si bien no existe una información tan actualizada sobre los ingresos de los hogares como sobre la evolución del mercado de trabajo, la información disponible de la Encuesta de Condiciones de Vida revela un proceso similar de aumento de las situaciones de vulnerabilidad. Desde que se dispone de información anual sobre las rentas de los hogares —mediados de los años ochenta— nunca se había registrado un aumento tan drástico de la incidencia de la pobreza.

Tal como puede apreciarse en el Gráfico 3, que incluye el avance de resultados para 2012 ofrecido por el Instituto Nacional de Estadística, el crecimiento de la incidencia de la pobreza durante la crisis es especialmente marcado, a pesar de las dificultades de interpretación que presentan los indicadores de pobreza relativa en los cambios de ciclo. Frente a la estabilidad del indicador en la etapa de bonanza económica, que se prolongó desde mediados de los años noventa hasta el comienzo de la crisis, con la tasa de pobreza fluctuando sólo levemente en torno al 19,5, entre 2008 y 2010[1] la incidencia de la pobreza creció en más de dos puntos. No existen precedentes previos de aumento de la pobreza en un intervalo temporal tan breve, siendo el aumento registrado en esta crisis considerablemente superior al que tuvo lugar en el episodio recesivo de los primeros años noventa. La caída posterior que se aprecia en los datos provisionales de 2012 debe entenderse teniendo en cuenta tanto el carácter relativo del concepto utilizado —porcentaje de hogares con ingresos por debajo de un porcentaje de la mediana— como la caída de las rentas medias

[1] La Encuesta de Condiciones de Vida recoge los ingresos de los hogares percibidos en el año anterior a la realización de la encuesta.

GRÁFICO 3

Evolución de la tasa de pobreza monetaria
(umbral: 60% de la renta mediana ajustada)



Fuente: *Encuesta de Condiciones de Vida* (INE).

y, con ello, del umbral (un 8% desde 2009), lo que ha favorecido que hogares con rentas medio-bajas —un alto número de pensionistas— pasen a estar por encima de esa línea.

Aunque la probabilidad de entrar en la pobreza es especialmente alta en determinados grupos —hogares con niños y con sustentadores principales jóvenes, CCAA del sur— el aumento de la incidencia ha afectado a numerosas categorías de población. A este agravamiento del riesgo de insuficiencia de los ingresos se añade también el empeoramiento de las condiciones de vida y las dificultades financieras para hacer frente a los gastos corrientes. El número de hogares que no podía hacer frente a gastos imprevistos, por ejemplo, ha pasado de un 28% del total en 2008 a más del 40% en 2012.

La evolución de los indicadores revela, por tanto, un preocupante agravamiento de las situaciones de necesidad, que introduce serias señales de alarma sobre el peligro de quiebra social y de enquistamiento de la desigualdad y de nuevas formas de exclusión en los próximos años. El comportamiento de la desigualdad en la crisis

ha sido el más regresivo de los principales países de la UE, ha habido un aumento dramático de los hogares excluidos del empleo y ha aumentado la pobreza monetaria a un ritmo sin precedentes en las últimas décadas, con un hundimiento de las rentas más bajas —rasgo también diferencial desde la perspectiva comparada— que rompe con los logros sociales de varias décadas.

La experiencia de crisis anteriores, como la de 1992-94, introduce serios elementos de reflexión sobre la posible prolongación de los efectos de estos cambios en el largo plazo. La tasa de pobreza anterior a esa crisis no se recuperó en los años posteriores a pesar del incremento del empleo. Aumentos transitorios de las necesidades sociales pueden convertirse, por tanto, en crónicos con el paso del tiempo. Existe el riesgo de pasar a tener durante varias décadas tasas de pobreza muy altas, no sólo en el contexto comparado sino en relación a la trayectoria de la sociedad española en las últimas cuatro décadas.

LA RESPUESTA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS

Dado el acelerado crecimiento de las situaciones de insuficiencia o carencia de ingresos, parece razonable pensar en un incremento importante de la demanda de prestaciones asistenciales. La debilidad, sin embargo, del sistema de garantía de ingresos ya antes de la crisis, ha impedido una respuesta más efectiva de la intervención pública al aumento de la pobreza y de la inseguridad económica de los hogares. Aunque este sistema se amplió y diversificó las pasadas décadas, uno de sus déficits importantes es no haber sido concebido nunca como un todo, por lo que presenta importantes problemas de articulación que limitan significativamente su eficiencia en la reducción de las desigualdades y de la pobreza, tanto las de naturaleza estructural como las que han emergido con el desarrollo de la crisis. Ya antes de ésta, el mantenimiento de los niveles de pobreza sin grandes cambios en dos décadas ponía en cuestión la efectividad del conjunto de prestaciones de ingresos mínimos.

Los dispositivos que garantizan unos ingresos mínimos en España fueron apareciendo en distintos momentos y con distintas lógicas para cada uno de los colectivos protegidos, dando lugar a un notable mosaico de prestaciones, con capacidad protectora y cuantías diferentes. Era un sistema que aunque en su conjunto manejaba un volumen importante de recursos públicos, casi doce mil millones de euros antes de la crisis si se incluyen los complementos de mínimos, estaba fuertemente desarticulado, sin criterios redistributivos homogéneos, sin controlar cómo se complementaban las distintas prestaciones en los mismos hogares, sin contemplar la

situación económica y la composición familiar del mismo modo, y sin tener previstos los mínimos mecanismos de traspaso de un programa a otro.

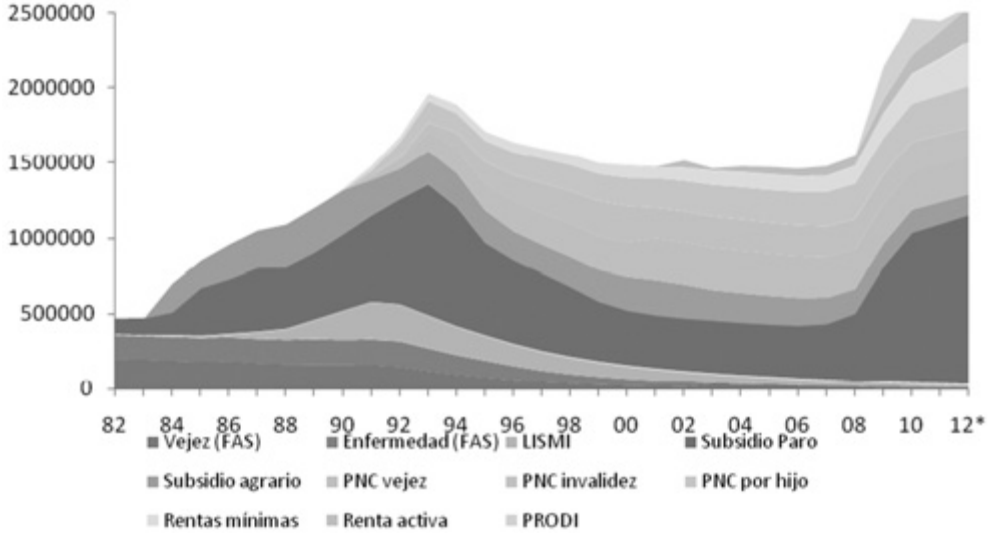
Las diferencias en el tratamiento de las necesidades económicas en cada prestación se manifiestan, sobre todo, al establecer sus cuantías, significativamente variables entre unos y otros programas. La diferente intensidad protectora que ofrece cada sistema lleva a niveles de cobertura también diferentes. A ello se une la persistencia de lagunas en la protección de determinados grupos y la falta de coordinación entre la Administración central y las autonómicas. No es extraño, en este contexto, que, a pesar del crecimiento del número de prestaciones asistenciales, la debilidad del sistema para hacer frente a las nuevas necesidades sociales ha hecho que desde que comenzó la crisis la pobreza de los hogares españoles haya registrado uno de los mayores aumentos de la Unión Europea.

Quedan pocas dudas, en cualquier caso, del efecto que ha tenido la crisis sobre las cifras de beneficiarios de las prestaciones asistenciales. Con el desarrollo de la crisis se ha alcanzado el máximo histórico en el volumen del sistema, llegando en 2012 a más de dos millones y medio de prestaciones (Gráfico 4). Este crecimiento ha sido considerablemente superior al que se registró en el episodio recesivo de los primeros años noventa, momento en el que se llegó a dos millones de prestaciones de garantía de ingresos. Si en aquella etapa el volumen de prestaciones creció a casi un 7% anual entre 1991 y 1994, las tasas de variación en la primera fase de la actual crisis casi duplican esa cifra (un 12,5% anual).

Como es natural, el incremento se ha concentrado en los instrumentos de garantía de ingresos más procíclicos, con un ritmo de crecimiento sin precedentes en los dos primeros años de la crisis (cerca de un 30%) y de un 72% entre 2007 y 2012. El mayor crecimiento lo registraron los instrumentos más generales de protección del desempleo, con un incremento del subsidio de desempleo desde los 350.000 perceptores antes del inicio de la crisis a los más de 1.100.000 a finales de 2012. La magnitud de este crecimiento sólo es superada por el de la renta activa de inserción (RAI), que en ese mismo intervalo de tiempo pasó de algo más de 50.000 beneficiarios a más de 230.000. Cabe contemplar con preocupación, sin embargo, el efecto que pueden tener sobre el desarrollo de estas prestaciones tanto el endurecimiento de los requisitos para cobrar la RAI realizado a mediados de 2012, como la reducción para el Presupuesto de 2013 de los recursos destinados a la protección por desempleo. En el primer caso, en un solo trimestre ya se ha reducido la cifra de beneficiarios en más de 10.000 personas, a pesar del crecimiento del desempleo y de los hogares sin ingresos. En el segundo, esa anunciada reducción choca con la previsión de aumento del paro en el próximo ejercicio.

GRÁFICO 4

Evolución del número de beneficiarios de prestaciones asistenciales



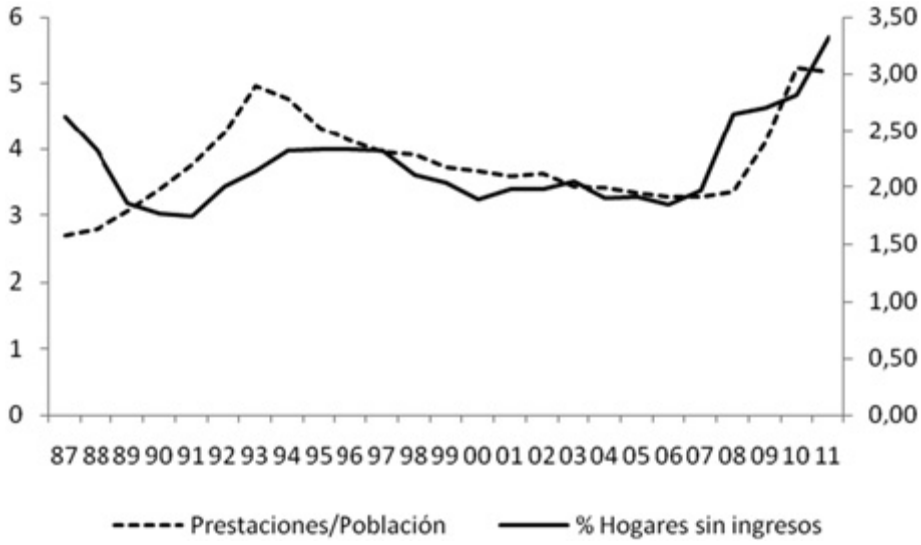
* Estimación.
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Como se ha señalado, este rápido crecimiento del número de prestaciones asistenciales, aunque revela una notable capacidad de ajuste al cambio de ciclo, no ha sido suficiente para dar respuesta al veloz aumento de las situaciones de insuficiencia de ingresos descritas anteriormente. El incremento del número de titulares del subsidio de desempleo ha sido insuficiente para dar cobertura al ingente aumento de personas en esa situación. Son muchos los hogares que han agotado el derecho al cobro de la prestación, sin que la creación de los programas transitorios de protección haya servido para aliviar sustancialmente las situaciones de carencia de ingresos de un porcentaje creciente de desempleados. Aparte de los indicadores de hogares sin ingresos revisados en la sección anterior, debe destacarse que la tasa de cobertura de las prestaciones de desempleo no sólo no aumentó con el desarrollo de la crisis —salvo en su fase inicial—, sino que después de alcanzar un valor algo por debajo del 80% en 2010, descendió al 66% en 2012.

Otro indicador de la limitada respuesta del sistema de garantía de ingresos en la crisis procede de la comparación de los cambios en el volumen relativo del sistema con los del porcentaje de hogares sin ingresos. Tal como puede apreciarse en el

GRÁFICO 5

Evolución de la relación entre beneficiarios y población y el porcentaje de hogares sin ingresos



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, e INE.

Gráfico 5, los dos rasgos que caracterizan esta respuesta en la actual crisis son el retardo respecto al aumento de las situaciones más crudas de ausencia de ingresos, con un retraso de casi dos años en la serie de prestaciones por población en alcanzar un ritmo de crecimiento similar al de los hogares sin ingresos, y la menor expansión del sistema que en la fase recesiva anterior, donde el número relativo de prestaciones —positivamente afectado por la puesta en marcha a principios de los años noventa de la Ley de Pensiones no Contributivas— creció más que el de la proporción de hogares sin ingresos.

LA BRECHA TERRITORIAL DE LA ÚLTIMA RED DE PROTECCIÓN[2]

Cuando se plantea el debate sobre la pobreza y la respuesta de la intervención pública, una parte importante de la atención se dirige a las rentas mínimas autonó-

[2] Esta sección resume el trabajo publicado por el mismo autor con el título "Los sistemas de garantía de ingresos ante la crisis: una perspectiva territorial", publicado en *Ekonomiaz*, nº 80/III, 2012.

micas. No son éstas, sin embargo, las principales prestaciones orientadas a personas y hogares con bajos recursos, aunque sin duda son las que más centran la atención del escrutinio social, las más sujetas a todo tipo de condiciones disuasorias, y las que tan sólo llegan a una proporción reducida de los hogares que las necesitarían (aquellas situadas por debajo del baremo establecido en cada programa).

En el periodo anterior de crisis, entre 1992 y 1994, las rentas mínimas demostraron una escasa capacidad de respuesta al aumento de las necesidades económicas de una parte de la población. En ese momento, su juventud pudo ser un atenuante, ya que en la mayoría de los casos acababan de nacer y no contaban ni con la estructura administrativa, ni con la base presupuestaria, ni con el asentamiento social y político suficiente como para dar respuesta al crecimiento del paro y al aumento de las necesidades sociales. En la crisis actual, ese atenuante no parece fácil de invocar. Sin embargo, la capacidad de respuesta de las rentas mínimas a la crisis económica, a pesar del incremento del número de beneficiarios, ha sido limitada.

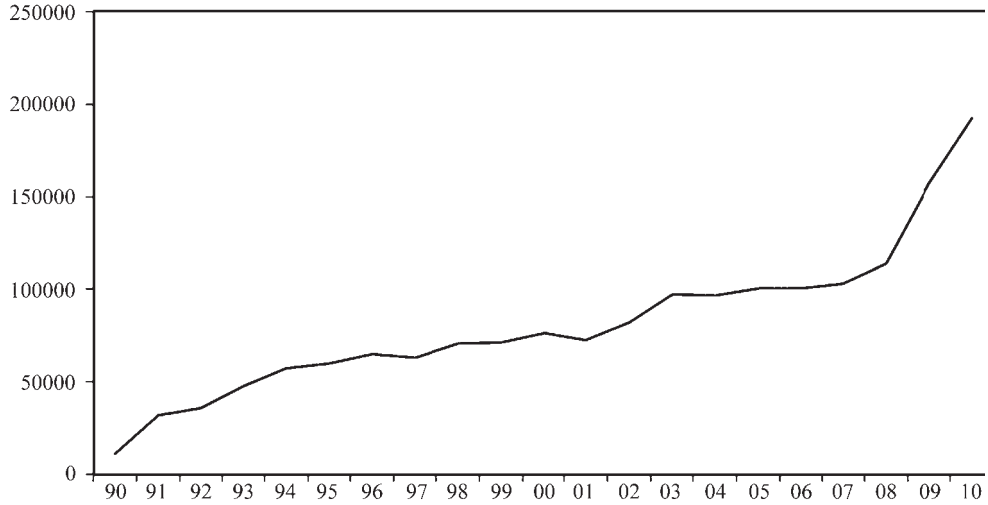
Para la primera fase de la crisis —hasta 2010— los datos sobre la evolución de las cifras de personas beneficiarias revelan un cambio drástico en el volumen de población cubierta (Gráfico 6)[3]. El número de unidades beneficiarias casi se duplicó entre finales de 2007 y 2010, pasando de algo más de cien mil unidades beneficiarias a casi 200.000. Quedan pocas dudas, por tanto, de la magnitud del cambio y del reto al que se enfrentan los programas, con una demanda creciente en un contexto de severas políticas de consolidación fiscal, y un ritmo de crecimiento de los beneficiarios por debajo del correspondiente al número de hogares sin ingresos (más de 300.000 nuevos hogares en esta situación). A estos problemas en la cobertura se añade que en muchas comunidades autónomas se han ampliado los retrasos en el primer cobro de la prestación, permaneciendo muchos hogares sin protección durante varios meses.

El crecimiento de las cifras de beneficiarios no se ha repartido, además, de manera homogénea entre las comunidades autónomas. La respuesta de los distintos gobiernos autonómicos a las necesidades suscitadas por la crisis y, muy especialmente, por el desempleo, no ha sido uniforme, dependiendo tanto de los recursos

[3] La reconstrucción de las series de personas beneficiarias de estos programas está restringida por su carácter descentralizado y por las dificultades para disponer de información suficientemente homogénea. Es posible, sin embargo, analizar la evolución de las grandes cifras de los programas a partir de los datos individuales de las comunidades autónomas y de la información sintética que desde hace varios años ofrece la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

GRÁFICO 6

Evolución del número de hogares beneficiarios de las rentas mínimas autonómicas



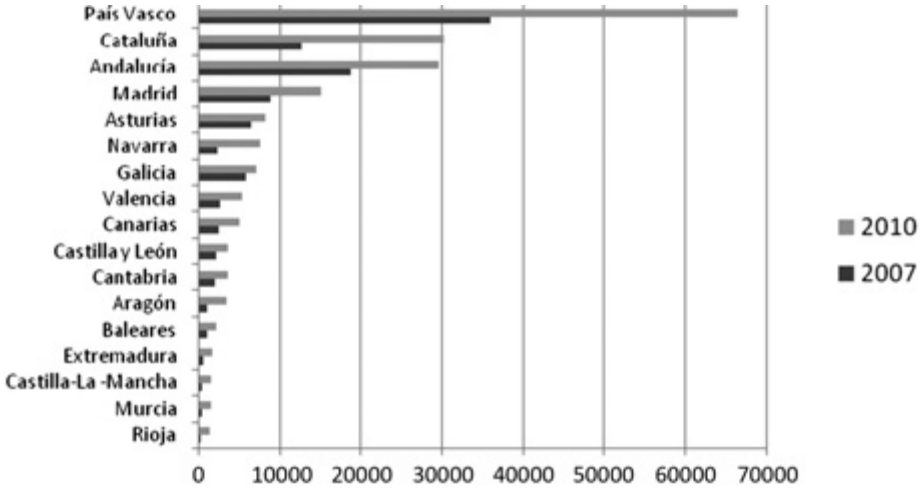
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

disponibles y las posibilidades de cada gobierno autonómico como de la incidencia de las situaciones de insuficiencia de ingresos. Si bien en todas las comunidades autónomas el crecimiento del paro ha sido muy importante, la demanda de protección en forma de garantía de ingresos ha sido mayor en unos territorios que en otros. También lo han sido la cobertura y el gasto de los programas, tanto por los recursos más limitados de las regiones con mayores tasas de paro como por la diferente iniciativa política en la adaptación de los programas a las nuevas necesidades impuestas por la crisis.

En todas las comunidades autónomas ha crecido el número de beneficiarios, si bien el aumento ha sido más pronunciado en los programas que partían de niveles más bajos al inicio. Es el caso de La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha y Aragón (Gráfico 7). Hay casos también de comunidades con un crecimiento importante del volumen de prestaciones que ya partían de niveles de cobertura comparativamente altos, como Navarra. Esta evolución, en cualquier caso, no quiebra el rasgo anterior de una concentración geográfica muy acusada. País Vasco, Cataluña y Madrid siguen acumulando casi el 75% de los beneficiarios totales de estos programas.

GRÁFICO 7

Evolución del número de beneficiarios por CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Una cuestión fundamental es si la crisis ha supuesto una mayor desigualdad en la cobertura ofrecida por los programas. Desde los primeros momentos de desarrollo de las rentas mínimas, diversos estudios han mostrado la existencia de diferencias muy grandes en las cuantías ofrecidas, que añaden a la fragmentación de los sistemas de garantía de ingresos, ya comentada, la diversidad de niveles territoriales desde donde se gestionan. Esa heterogeneidad va más allá de las diferencias naturales en los niveles de precios de las comunidades autónomas. La estimación de medidas muy sencillas de dispersión parece revelar que si bien la crisis ha supuesto un cierto aumento de la desigualdad en las cuantías ofrecidas, sobre todo en prestaciones para hogares con hijos, ya antes de que la demanda comenzara a aumentar por el crecimiento del desempleo se registró una tendencia muy marcada de incremento de la desigualdad en las cuantías ofrecidas.

Durante la primera mitad de la pasada década las diferencias se ensancharon considerablemente, tanto en los baremos establecidos para los hogares con hijos como en los correspondientes a los unipersonales. Las diferencias en el segundo de estos casos han sido tradicionalmente menores, al ser la generosidad relativa en los complementos para otros miembros del hogar la fuente principal de estas desigualdades. Desde 2006 hasta 2009, la desigualdad en las cuantías permaneció bas-

tante estable, salvo en los hogares de mayor dimensión. A partir de ese año, cuando comenzó a registrarse de manera creciente una mayor llegada de población vulnerable a los programas por la llegada de desempleados que agotaron el derecho a otras prestaciones, comenzó a repuntar de nuevo la dispersión.

La valoración de la desigualdad resultante del pago de prestaciones diferentes ofrece sólo una dimensión de los problemas de equidad interterritorial en la evolución de las rentas mínimas. Una valoración más completa de los resultados en términos de equidad remite también a la valoración del grado de cobertura de los hogares potencialmente beneficiarios. Para calcular la cobertura de los hogares que podrían demandar la renta mínima se puede utilizar el porcentaje de hogares sin ingresos del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social, con los datos de la Encuesta de Población Activa.

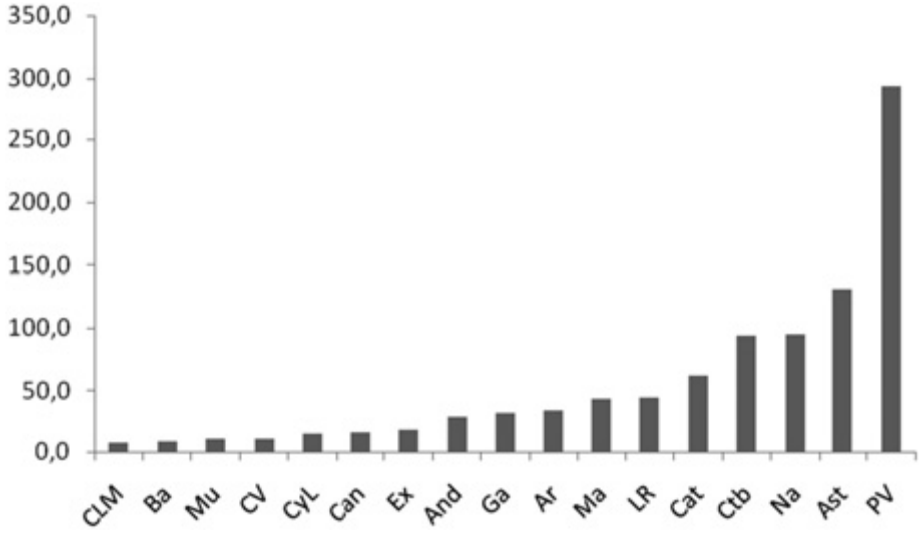
El Gráfico 8 recoge las diferencias en la cobertura de los hogares potencialmente demandantes de las rentas mínimas por comunidades autónomas. Se aprecian diferencias muy marcadas en la protección ofrecida por cada región. Mientras que algunas comunidades presentan ratios superiores a la unidad, en otras la relación no llega al 10%. En el primero de los grupos están el País Vasco, Asturias, Navarra y Cantabria[4]. A partir de estas comunidades se produce un salto muy importante, presentando sólo Cataluña, entre las comunidades restantes, una cobertura superior al 50%. En el resto de los casos la cobertura es limitada, destacando los porcentajes inferiores al 10% de Castilla-La Mancha, Baleares, Murcia y la Comunidad Valenciana.

¿Han aumentado las diferencias en la cobertura ofrecida en la crisis? ¿Han sido las comunidades autónomas con mayor renta las que han mostrado una respuesta más flexible al aumento de las necesidades sociales? Los trabajos que analizaron esta última cuestión antes de la crisis revelaron que las zonas con mayor renta media y menores tasas de pobreza presentaban mejores indicadores de adecuación y cobertura. Desde los primeros momentos de desarrollo de estos programas ha existido un serio problema de inequidad horizontal, que va más allá de las particularidades institucionales de cada programa y que se manifiesta en las desventajas que acumulan los ciudadanos más pobres de las regiones con rentas inferiores a la media nacional. Los datos disponibles parecen indicar que no ha habido grandes cambios en la relación entre el nivel medio de riqueza de cada comunidad autónoma, aproximado por el valor añadido bruto por habitante, y los indicadores de cobertura.

[4] En el caso del País Vasco, la legislación permite ofrecer cobertura a personas en situación de empleo con ingresos insuficientes.

GRÁFICO 8

Cobertura de los hogares sin ingresos por las rentas mínimas, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Encuesta de Población Activa y Encuesta de Condiciones de Vida.

Destaca, sin embargo, que las comunidades autónomas con menor nivel de riqueza siguen ofreciendo, en general, una cobertura considerablemente inferior a la proporcionada por las que tienen mayores posibilidades presupuestarias.

CONCLUSIONES

El aumento del desempleo y la debilidad del sistema de garantía de ingresos han dado origen a un crecimiento sin precedentes de las situaciones de insuficiencia y carencia de ingresos. Los indicadores de la distribución intrafamiliar del desempleo permiten anticipar unos efectos muy pronunciados y duraderos de la crisis sobre la pobreza y la demanda de prestaciones asistenciales. A diferencia, además, de lo que sucedió en el anterior episodio recesivo de la primera mitad de los años noventa, uno de los factores compensadores del aumento de la pobreza, como fue la incidencia relativamente moderada del desempleo en los sustentadores principales de los hogares, ha perdido buena parte de su capacidad en la actual crisis, al crecer estas tasas todavía más rápido que la del conjunto del desempleo en España.

Además de los efectos en el corto plazo, con la emergencia de nuevos grupos de riesgo y el dramático aumento de las dificultades financieras de muchos hogares, la experiencia de crisis anteriores enciende varias señales de alarma sobre las consecuencias de estos cambios en el largo plazo. La limitada sensibilidad mostrada por la pobreza a la mejora de los niveles de empleo y las dificultades para retornar a las tasas previas a las fases de desaceleración, invitan a pensar en que una de las peores consecuencias de la crisis sea la recuperación de niveles de desigualdad y pobreza que la sociedad española había conseguido rebajar, no sin esfuerzo de recursos y acuerdos sociales, en las últimas décadas.

Una de las razones del aumento del riesgo de pobreza es la limitada capacidad del sistema de garantía de ingresos. Si bien el crecimiento del número de prestaciones ha sido muy importante y el volumen de beneficiarios es el mayor conocido, los datos revisados parecen confirmar que la cobertura proporcionada ha sido insuficiente para poder contener el crecimiento de las situaciones de insuficiencia de ingresos derivadas del incremento del desempleo. Difícilmente podía haber sido de otra forma, dada la debilidad del sistema con la que se llegó a la crisis. El recorte, además, de algunas prestaciones en un contexto en el que las previsiones apuntan a la prolongación del crecimiento del desempleo, introduce todavía mayores límites en la capacidad compensadora de las necesidades sociales del sistema de garantía de ingresos.

Una de sus piezas básicas, como es la última red de protección proporcionada por las rentas mínimas autonómicas, sigue presentando diferencias territoriales muy importantes, que han llevado a que en la crisis la cobertura de la pobreza en cada región —tanto en términos de adecuación de las prestaciones como de acceso a éstas de los potencialmente beneficiarios— haya sido muy diferente. Parece urgente, por tanto, no sólo una mayor inversión de recursos en estos programas sino el desarrollo de instrumentos de coordinación que corrijan estas inequidades.

Apuntes

Fernando Lezcano
Jorge Aragón
Aida Sánchez

Cuatro libros para reflexionar sobre la crisis

EN este número hemos querido dedicar la sección de Apuntes a reflexionar sobre la crisis y sus consecuencias a través de algunos libros recientemente publicados.

Nos hemos enfrentado a una primera dificultad: seleccionar unos pocos libros entre la abundante producción editorial sobre este tema. Finalmente, hemos optado por comentar cuatro libros que, desde enfoques diferentes y con distinta profundidad de análisis, se complementaban, ofreciendo un caleidoscopio que puede aproximarnos a una visión general de la crisis en la que estamos inmersos: *El precio de la desigualdad,* de Joseph Stiglitz; *Las máscaras de la crisis. Europa a la deriva,* de Francisco Rodríguez Ortiz; *Indecentes,* de Ernesto Ekaizer y *La espada de Damocles,* de Petros Márkaris.

Queremos, por ello, pedir excusas por no incluir algunos libros de gran interés, escritos unos por colaboradores de esta revista y otros por personas próximas al sindicato o de reconocida relevancia social[1].

El libro de Stiglitz ofrece una visión de la crisis "desde el otro lado del Atlántico", con un análisis centrado casi exclusivamente en EEUU y en sus valores sociales más relevantes.

---

[1] Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos señalar, por ejemplo:

Costas, Antón y Arias, Xosé Carlos (2011): *La torre de la arrogancia. Políticas y mercados después de la tormenta.* Ed. Arial-Noema, Barcelona.

Crespo, Juan Ignacio (2012): *Las dos próximas recesiones. Cómo, dónde, cuándo y por qué se producirán.* Ed. Deusto.

Economistas frente a la crisis (2012): *No es economía, es ideología.* Ed. Deusto.

Estefanía, Joaquín (2011): *La economía del miedo.* Galaxia Gutenberg.

Krugman, Paul (2012): *¡Acabad ya con esta crisis!* Ed. Crítica.

Navarro, Vicenç y Torres, Juan (2012): *Los amos del mundo. Las armas del terrorismo financiero.* Ed. Espasa.

Navarro, Vicenç; Torres, Juan y Garzón, Alberto (2011): *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España.* Ed. Sequitur, Madrid.

Ramonet, Ignacio (2009): *La catástrofe perfecta.* Icaria. Barcelona.

Rábago García, Andrés "El Roto" (2011): *El Roto. Viñetas para una crisis.* Random House Mondadori.

Verdú, Vicente (2102): *La hoguera del capital. Abismo y utopía a la vuelta de la esquina.* Ed. Temas de Hoy, Madrid.

El libro de Francisco Rodríguez analiza la situación europea tras el estallido de la crisis, la forma en que las autoridades de la UE están enfrentándola y los riesgos que esas políticas de extrema austeridad presupuestaria y salarial suponen, no solo para el Estado de bienestar sino para el desarrollo futuro de Europa.

El libro de Ernesto Ekaizer, desde una perspectiva más periodística y narrativa de las decisiones tomadas y de sus actores, nos habla de la crisis en España, su origen y sus responsables.

Y finalmente, el libro de Petros Márkaris, que es una recopilación de artículos periodísticos escritos entre 2009 y 2012, en los que el autor trata de explicar la crisis en Grecia y sus consecuencias, incidiendo en el "aspecto cultural" de la misma, para él muy importante.

A continuación, reseñamos con cierto detalle cada uno de ellos.

UNA VISIÓN NORTEAMERICANA DE LA CRISIS: "EL PRECIO DE LA DESIGUALDAD", DE JOSEPH E. STIGLITZ[2]

El subtítulo del libro del premio Nobel Joseph E. Stiglitz expresa con claridad el hilo conductor de su análisis: "El precio de la desigualdad: el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita". También, su breve resumen apunta una de sus principales tesis: *El 1% de la población disfruta de las mejores viviendas, la mejor educación, los mejores médicos y el mejor nivel de vida, pero hay una cosa que el dinero no puede comprar: la comprensión de que su destino está ligado a cómo vive el otro 99%. A lo largo de la historia esto es algo que esa minoría solo ha logrado entender… cuando ya era demasiado tarde.*

Los análisis y reflexiones que se desarrollan a lo largo del libro se centran casi en exclusiva en Estados Unidos y en sus valores sociales más relevantes —la igualdad de oportunidades, la justicia para todos, la democracia de una persona un voto— pero gran parte de los temas que plantea tienen una significativa similitud con los debates en otros países desarrollados, lo que hace su lectura interesante (*de te fabula narratur*).

Su perspectiva analítica es claramente heredera de la economía keynesiana "clásica" y de la escuela de los economistas radicales norteamericanos, especial-

[2] Stiglitz, J.E. (2012): *El precio de la desigualdad*. Ed. Taurus, 504 págs.

mente J.K. Galbraith, que han insistido en que el estudio de los mecanismos de poder en las sociedades debe ocupar un papel central en el análisis económico, aunque los economistas neoclásicos lo ignoren interesadamente. Se sitúa así en la tesis de la "gran divergencia" defendida por Paul Krugman[3]. Además, al estudio de la interrelación entre poder económico y decisiones políticas —que constituye el eje vertebral de su trabajo— añade una variable fundamental, la psicología colectiva, la conformación de los valores y las identidades sociales, y la manipulación de las creencias compartidas. Un enfoque multidimensional que evita el economicismo tan frecuente en los libros publicados en los últimos años.

Su línea argumental parte de la consideración de que la crisis ha demostrado que los mercados fallan y no son eficientes pero, aunque lo fueran, han dado a menudo lugar a altos niveles de desigualdad que son considerados socialmente como injustos. Sin embargo, como señala, no cabe considerar que la desigualdad es el resultado de "abstractas fuerzas del mercado" porque los mercados son instituciones con regulaciones y normas que se desarrollan mediante decisiones políticas. "Las fuerzas del mercado son reales pero están condicionadas por los procesos políticos" (las leyes y las instituciones); "las políticas gubernamentales determinan el funcionamiento de esas fuerzas de mercado": Son las que determinan las "reglas de juego".

Y son estas "reglas de juego" del funcionamiento de los mercados las que están permitiendo desde hace décadas que "los de arriba" utilicen su poder en los mercados para conseguir un trasvase de rentas desde la mayoría de la población a los más ricos; lo que denomina "la búsqueda de rentas"[4]. Un proceso que es distinto al de la creación de renta con el que se suele justificar la mayor riqueza del 1%[5] porque "hay dos formas de llegar a ser ricos: crear riqueza o quitársela a los demás"; y la búsqueda de rentas es la vía predominante en el funcionamiento de la economía norteamericana y la pieza central, aunque no exclusiva, que explica el continuado aumento de la desigualdad.

---

[3] En contraposición al término "la gran convergencia" generada por el New Deal, para referirse a la mayor igualdad de los ingresos que se produjo en los Estados Unidos en la década de los años 30 y 40. Krugman, P. (2007): *Después de Bush: El fin de los neocons y la hora de los demócratas*. Ed. Crítica.

[4] Hemos creado una sociedad donde las grandes fortunas se amasan a través de la búsqueda de rentas "a veces, mediante transferencias directas desde el sector público, más frecuentemente a través de normas que permiten que los ricos recauden rentas del resto de la sociedad gracias al poder monopolístico y otras formas de explotación".

[5] Como aclara el autor, la referencia al 1% más rico es meramente simbólica porque podría estar refiriéndose en realidad solo al 0,1% en el ámbito financiero, o el 5% en el caso del acceso a la educación.

Para que este proceso se haya mantenido en el tiempo, y se siga produciendo a pesar de que la crisis ha puesto de manifiesto los fallos de los mercados, es clave entender la influencia del 1% en el proceso político; es decir, la influencia del poder económico en el poder político para establecer determinadas "reglas de juego" en los mercados a su favor aunque sean ineficientes, porque "las empresas dominantes consiguen eliminar en muchos casos la competencia e incluso la innovación".

Esta influencia se refleja no solo en las leyes que se adoptan sino en lo que denomina la "captación del regulador", es decir en la designación de los responsables de las principales instituciones económicas que tienen como cometido la regulación y supervisión de los mercados. Como ejemplo, el caso de la Reserva Federal o la SEC, obsesionadas con el control de la inflación pero que han permitido prácticas abusivas del sistema financiero y han apoyado un descenso de la protección social o la flexibilidad laboral, ayudando a los de arriba e ignorando los efectos distributivos de sus actuaciones[6].

Una influencia del poder económico en el poder político que se ha exacerbado con la globalización que, en su gestión, ha supuesto un cambio en las reglas de juego, especialmente mediante la creciente "financiarización" de la economía. *"Hemos creado unas reglas de juego que debilitan el poder negociador de los trabajadores frente al capital"*.

Todo ello ha tenido su reflejo en los objetivos de los presupuestos del estado, tanto mediante reformas del sistema tributario con rebajas de impuestos a "los de arriba" como en las restricciones de gastos sociales mientras que otros, como el gasto en armamento, crecían continuamente.

Para que este proceso haya sido aceptado por la mayoría de la población (el 99%) señala tres elementos clave: una base ideológica fuertemente apoyada en la Universidad; un instrumento de difusión generalizada a través de los medios de comunicación; y una campaña de ataque continuado a organizaciones e instituciones defensoras de la igualdad, como los sindicatos.

En el primer caso, una ideología "neoconservadora" o "neoliberal" en cuya raíz señala a la Escuela de Chicago (Friedman o Stigler) que ha argumentado la impor-

[6] Es uno de los pocos apartados en los que se refiere a la Unión Europea, como un caso extremo de esta obsesión por la inflación, y le sirve para plantear el dilema entre bancos centrales ¿más independientes o más democráticos? y su influencia en la prioridad de objetivos en su actuación, como la inflación, el crecimiento y el empleo.

tancia de la liberalización de los mercados y la privatización de los recursos públicos frente a la ineficiencia y corrupción del sector público: la desregulación; también, de los efectos positivos de la reducción del déficit publico y la bajada de impuestos y, sobre todo, uno de los peores mitos: la austeridad trae consigo la recuperación, algo que un mayor gasto público no hace.

En el segundo caso, mediante el creciente control de los poderes económicos privados de los medios de comunicación —las "armas de la guerra ideológica"— que han difundido la ideología mediante un programa masivo para "educar a la gente". El dominio político de los de arriba se traduce en unas creencias y unas políticas que refuerzan ese dominio y potencian la desigualdad económica. Se trata de convencer al 99% que tiene intereses compartidos con el 1%. Se modelan las convicciones y las percepciones para hacer aceptable la desigualdad.

En tercer lugar el ataque continuado —desde la época Reagan a principio de los años 80— a organizaciones e instituciones como los sindicatos que tienen un claro papel contra la desigualdad, buscando eliminar toda acción colectiva frente al ataque a los derechos individuales. Realidades, todas ellas, que sonarán familiares al lector español aunque en su versión "castiza".

Estas tres vías de acción tienen un necesario efecto final: el vaciamiento de la democracia, que reafirma la idea de "un dólar un voto" frente a "una persona un voto" y que fomentan el desapego y la desconfianza en el papel social del sistema democrático, porque el éxito electoral requiere una gran inversión de recursos en EEUU con su "sistema cuasicorrupto" de financiación de campañas. Su reflejo es una muy baja y desequilibrada participación —el votante mediano es más rico que el estadounidense mediano— como planteara J.K. Galbraith hace más de veinte años[7].

El resultado es que *"una desigualdad creciente, combinada con un sistema defectuoso de financiación de las campañas electorales plantea el riesgo de convertir el sistema judicial de Estados Unidos en un simulacro"* —¿justicia para todos?— y que se manifiesta en la distinta forma de tratar los procesos de quiebra de las grandes empresas, de forma benevolente, frente al rigor que se aplica en los desahucios de viviendas o en los casos de impago de los créditos a estudiantes.

Uno de los principales resultados de este proceso es que la actividad económica es menos eficiente y su distribución más desigual. No solo es que el reparto de "la

[7] Galbraith, J.K. (1992): *La cultura de la satisfacción.* Ed. Ariel.

tarta" —la renta— sea más desigual sino que la hace más pequeña. Y lo hace corroyendo algunos valores básicos sobre los que se ha construido la sociedad norteamericana y su sentido de comunidad: *"Estados Unidos ya no puede considerarse la tierra de oportunidades que alguna vez fue (…) Cuando los mayores estadounidenses afrontan los años de su ocaso, el sueño de una jubilación cómoda parece un espejismo. El sueño de una vida mejor, más próspera para sus hijos, puede ser tan anticuado como algo salido de una película de los años cincuenta"*.

El último capítulo se centra en las alternativas que propone, con el sugerente título de "El camino a seguir: Otro mundo es posible". La agenda de reformas que desarrolla comienza con la propuesta de *poner coto a los excesos en la parte más alta,* equilibrando las "reglas de juego": exigiendo mayor competencia y transparencia en el funcionamiento de los mercados, especialmente en el sector financiero; mejorando la gobernanza de las empresas y limitando el poder de sus directivos; y acabando con los "regalos públicos" a las grandes empresas en forma de apoyos a través de las compras públicas, o las normas para la explotación de activos públicos (como se dan en la minería o el sector de la energía).

Igualmente, plantea una reforma de los presupuestos que tenga su base en una reforma tributaria más exigente con la equidad tanto en el IRPF como en el Impuesto de Sociedades, o en las políticas de gasto, mejorando la igualdad en el acceso a la educación, la sanidad, el apoyo a la compra de viviendas a las personas con menores niveles de renta y reforzando otros programas de protección social como las políticas activas del mercado de trabajo y de la prestación por desempleo. Finalmente, propone lo que denomina "suavizar o reconfigurar" la globalización asimétrica del capital con una normativa menos permisiva con los flujos transnacionales de capital.

Con esta agenda reformadora defiende que es necesaria una política macroeconómica que pueda conseguir simultáneamente tres objetivos: reducir el déficit y la deuda; un crecimiento más rápido de la actividad económica y del empleo; y mejorar la distribución de la renta. Una política que debe tener como base "un nuevo pacto social" basado en la acción colectiva de los trabajadores y ciudadanos para recuperar el crecimiento sostenible y equitativo, y que lleva asociada una agenda de reformas políticas entre las que incluye una nueva regulación de la financiación de partidos políticos, una normativa que promueva medios de comunicación más democráticos o el voto obligatorio en las elecciones.

Aunque el autor reconoce que el carácter divulgativo del libro le puede llevar a incurrir en algunas generalizaciones excesivas que, por tanto, no analizaremos,

sí cabe plantear dos notas críticas. Por una parte, el que no aborde el papel de la economía norteamericana en el escenario mundial y su papel en la crisis internacional. Un hecho que Stigliz elude limitándose a señalar que *"a la hora de reconfigurar la globalización para evitar la `carrera de mínimos´ con la que todos hemos salido perdiendo, Estados Unidos está en la mejor situación (…) Pero los demás países, trabajando juntos, también pueden luchar contra esta carrera de mínimos"*.

Sin embargo, los continuados déficit exterior y déficit fiscal norteamericanos —que lo convierten en el mayor deudor del mundo— han jugado un papel que el economista griego Yanis Varoufakis[8] denomina como Mecanismo de Reciclaje del Excedente Global, en la medida en que el déficit comercial norteamericano tiene como correlato los superávit de los países de los que importa, como Alemania, Japón o China, cuyos excedentes han sido reinvertidos mayoritariamente como flujos de capital hacia Wall Street —financiando a las empresas norteamericanas— o a la compra de deuda pública norteamericana. Un mecanismo que funcionó temporalmente, hasta que el proceso de desregulación y globalización financiera alcanzó tal volumen —financiarización— que acabó generando una burbuja especulativa financiera e inmobiliaria que lo hizo inviable y está en la base de la crisis económica internacional. Según Varoufakis, EEUU ha perdido en la actualidad su capacidad de reciclar los excedentes internacionales (excepto en el caso del déficit fiscal por el papel de "refugio" en el dólar como moneda reserva) de lo que concluye que "el Minotauro está herido de muerte" y es necesario un nuevo Bretton Woods que vuelva a poner orden en el sistema económico internacional.

En segundo lugar, adolece de una cierta ingenuidad política a la hora de plantear que para promover una sociedad con renovados valores compartidos hay dos caminos posibles: o el 99% se da cuenta de que han sido engañados y se movilizan o el 1% toma conciencia de que *"lo que ha venido ocurriendo en Estados Unidos no solo es incoherente con nuestros valores, sino también con sus propios intereses"*. Una ingenuidad en su segunda consideración que quizás haya que situar en la publicación del libro antes de las recientes elecciones norteamericanas, que ganó Obama. En cualquier caso, un libro de divulgación bien estructurado, que aporta una visión multidimensional de los factores de la crisis evitando el economicismo convencional, y de lectura fácil, lo que es de agradecer en estos tiempos tertulianos.

---

[8] Varoufakis, Y. (2012): *El minotauro global: Estados Unidos, Europa y el futuro de la economía mundial*. Edt. Capitán Swing. (Primera edición en inglés en 2010).

UNA VISIÓN EUROPEA: "LAS MÁSCARAS DE LA CRISIS. EUROPA A LA DERIVA", DE FRANCISCO RODRÍGUEZ ORTIZ[9]

El libro de Francisco Rodríguez Ortiz, profesor de Economía en la Universidad de Deusto, está estructurado en cuatro capítulos: Factores estructurales que subyacen a la crisis económica; Crisis económica y financiera: ¿una nueva centralidad del Estado?; Deuda pública europea: el dilema ajuste presupuestario radical "versus" crecimiento; y Crisis de la deuda pública y nueva arquitectura de la gobernanza económica.

En ellos analiza los años previos a la crisis; su origen en EEUU, desencadenante de la crisis en Europa; los factores que la hubieran hecho inevitable en nuestro continente debido a los profundos desequilibrios de las economías de muchos países europeos; y la forma en que la UE ha enfrentado esta situación, con las políticas de ajuste y austeridad extrema.

Un quinto capítulo está dedicado a España, con el título: Epílogo. Y España, ¿qué hacer?, y el último contiene sus conclusiones y propuestas.

El análisis que lleva a cabo parte de la consideración de que la crisis financiera que se desata a finales de 2007 es una crisis estructural y no solo de un ciclo económico más acentuado que los anteriores, marcada por los límites de un proceso de acumulación de capital basado en una restricción salarial compensada por un elevado y creciente endeudamiento privado. No obstante, esta profunda crisis está siendo aprovechada como coartada para culminar unas reformas estructurales que se vienen persiguiendo desde los años 80 y que reducen a mero recuerdo la Europa social y el poder de negociación de los trabajadores. Las economías europeas están confrontadas a un dilema de difícil solución: ¿cómo compatibilizar la consolidación presupuestaria con el crecimiento?

Desde esta perspectiva, la crisis de la deuda soberana ha evidenciado el equilibrio inestable sobre el que se sustentaba la unión monetaria, que se ve agravado por el hecho de que no dispone de un prestamista de último recurso, necesario en toda unión monetaria consistente, lo que ha empeorado la crisis financiera y ha provocado la crisis de la deuda pública en la eurozona. No resiste más el entramado de moneda única sin Estado porque es inviable y, además, actúa como catalizador de la crisis.

---

[9] Rodríguez Ortiz, F. (2012): *Las máscaras de la crisis. Europa a la deriva*. Ed. Los libros de la Catarata, 304 págs.

Por ello, la Unión Monetaria amenaza con derrumbarse si sus miembros no son capaces de forjar una unión económica, fiscal y política que les permita superar las enormes diferencias estructurales y la disparidad de resultados económicos, con respuestas comunes y cooperativas. Solo cabe una alternativa real a la ruptura del euro: reforzar la moneda única con una verdadera unión económica, y no sólo fiscal, lo que supone en última instancia definir un modelo de integración política mucho más federal.

Sin embargo, la gobernanza económica que se está adoptando, restrictiva y asimétrica, no desemboca en un gobierno económico europeo que fomente una mayor cooperación e integración, ni permite hacer compatibles el crecimiento y el mantenimiento del acervo social; solo refleja un creciente intergubernamentalismo asimétrico —dominado por las políticas del gobierno conservador de Alemania— en el que, por primera vez en la historia de la UE, un solo país desempeña un papel hegemónico. Este proceso exacerba el déficit democrático europeo y, además, promueve un diseño equivocado de las políticas de ajuste que llevan a Europa al callejón sin salida de la recesión. Obcecarse a corto plazo con las políticas *"austeritarias"* solo conduce al desastre, manteniendo y aumentando el poder de los mercados respecto del Estado.

Llegados a este grado de deterioro de la zona euro, Rodríguez Ortiz considera que solo cabe una actuación más decidida del BCE y un replanteamiento de la estrategia de las instituciones europeas para afrontar la crisis de la deuda y la crisis financiera, que se retroalimentan. La Unión Monetaria, una vez se ha brindado a Alemania el poder de control sobre la evolución de las finanzas públicas de sus socios europeos, no puede seguir funcionando sin una comunitarización de la deuda europea y sin un prestamista de última instancia.

La realización de la moneda única fue en sus inicios, ante todo, un ejercicio de voluntad política, pero la crisis actual refleja hoy la ausencia de esa voluntad política para conseguir una integración económica que tenga en cuenta los desequilibrios y necesidades de la eurozona, en lugar de contemplarlos únicamente como problemas aislados y específicos de los diversos Estados miembros. Por el contrario, una resolución cooperativa y simétrica de estos desajustes requiere que la UE se dote de las herramientas necesarias para asumir los nuevos retos. No valen las viejas recetas para encarar nuevos problemas.

Esta crisis, que no ha cesado de mutar desde septiembre de 2007, mantiene, sin embargo, una constante: bajo sus diversas máscaras se oculta el rostro de los

proyectos liberales más radicales. Tras haberse logrado la supuesta despolitización de la política monetaria única —basada en la independencia del BCE y en su exclusivo mandato para el control de la inflación—, ahora toca "despolitizar" también la política fiscal y presupuestaria y degradar aún más las condiciones laborales, salariales y sociales. Las políticas *"austeritarias"* y los ajustes sociales sin precedentes son colocados como los valores supremos respecto del empleo y del bienestar, produciéndose un retroceso en la filosofía que inspiraba en su origen el proceso de integración.

Por todo ello, Rodríguez Ortiz considera que: *"Desconocemos si esta crisis europea desembocará en una mayor integración o en lo contrario, pero algo es evidente: los grandes damnificados van a ser los trabajadores, sus derechos sociales y los principios de una gobernanza democrática y simétrica (*...*) Hoy Europa se ha convertido en un arma arrojadiza contra la ciudadanía que, por un lado, está aterrorizada y percibe las dificultades que entraña salirse del euro, pero, por otro, ha dejado de sentir cualquier apego hacia el proceso de integración tal como está enfocado"*.

Y España, ¿qué hacer?

Para Rodríguez Ortiz, el problema de fondo de la economía española es que ha sido incapaz de concebir un modelo productivo dinámico que produzca crecimiento, productividad y empleo de calidad. Ha padecido los efectos del exceso de inversión en los sectores inmobiliario y de la construcción, de un sector servicios con escaso valor añadido y un sector industrial con fuerte atrofia.

El crecimiento de la economía española en la etapa de expansión (aumento anual medio de PIB del 3,5% entre 1995 y 2007) ha sido un espejismo, al descansar en un incremento continuo del precio de los bienes inmuebles, que se consideraba permanente, lo que alimentaba el crédito y un endeudamiento creciente de los agentes privados y ofrecía un gran negocio a las instituciones financieras. El elevado nivel de empleo que se iba generando y el efecto riqueza vinculado a la apreciación de los activos inmobiliarios y financieros, han favorecido el endeudamiento de los hogares, lo que ha permitido que, a pesar de la moderación de los salarios, la demanda interna de consumo y de inversión se incrementara continuamente.

Se ha desatado un consumo financiado con endeudamiento que ha desbocado a las importaciones, ha inducido un diferencial de inflación persistente que ha minado la competitividad, y todo ello ha provocado un desbordamiento del déficit exterior. Y

según se iba ampliando este déficit por cuenta corriente, que ya no podía ser ajustado vía tipo de cambio, la continuidad del crecimiento dependía cada vez más de que siguieran los tipos de interés bajos y los capitales extranjeros continuaran afluyendo.

La economía española manifestaba una fuerte dependencia de las fuentes de financiación externa. La insuficiencia del ahorro interno hizo que los bancos locales se volcaran hacia los mercados mayoristas exteriores y reciclasen gran parte del ahorro de algunas economías que tenían excedentes en su comercio exterior, entre ellas Alemania, cuyas instituciones financieras contribuyeron al boom inmobiliario español porque vieron en él una gran rentabilidad de sus préstamos.

Ahora España tiene que reorientar su economía hacia la industria y redimensionar la construcción. Una estrategia de largo plazo con resultados inciertos, al no haber fomentado los factores básicos de competitividad de la industria española en aspectos tan relevantes como la tecnología y la innovación. Y al mismo tiempo, tiene que buscar soluciones a corto plazo, para contener el fuerte deterioro de la economía y responder al paro masivo.

¿Cómo puede recuperar España su competitividad? Al no tener capacidad de decidir la política monetaria ni ajustar el tipo de cambio, se ha optado por imponer una dura restricción salarial. Esto, combinado con la restricción del crédito por la necesidad de recapitalización del sistema financiero, augura un crecimiento lento, pues a estos factores hay que añadir el desendeudamiento privado y el duro ajuste presupuestario.

El Memorando de Entendimiento que recoge el acuerdo y las condiciones para la ayuda financiera europea destinada a recapitalizar el sistema bancario español, exigen fuertes contrapartidas, que van a inhibir aún más las decisiones de gasto de los hogares y a desincentivar las escasas iniciativas inversoras de las empresas.

La austeridad presupuestaria solo puede producir efectos expansivos si sus efectos contractivos son compensados por las demás políticas. Por ello, los esfuerzos del Gobierno español para alcanzar el objetivo del déficit serán vanos mientras persistan los sombríos augurios en torno al crecimiento y la incógnita sobre el saneamiento, recapitalización y reestructuración del sistema financiero. Existe un problema de creciente interdependencia entre el Estado y el sector financiero, con un bucle infernal entre deuda pública y deuda bancaria. Si el problema de solvencia de España está causado por las necesidades de recapitalización del sistema financiero, rescate y condicionalidad impuesta deberían ir dirigidos directamente a su sistema financiero.

El ajuste de gran magnitud experimentado por la economía española se debe a la aplicación por el Gobierno de las medidas "sugeridas" por Bruselas. Esto es la expresión de una cruda realidad: la economía española no tiene ya ningún margen de maniobra autónomo y la política, debido al rumbo tomado por la gobernanza económica europea, se ha rendido ante las fuerzas desatadas por los mercados.

De hecho, las cuentas públicas españolas ya están tuteladas y las autoridades políticas no gozan de iniciativa propia. Pero un rescate global de la economía española sería problemático porque, debido a su insuficiente tamaño, el fondo de rescate europeo creado no dispone de los recursos necesarios. España es considerada como el dique de contención que no se podía derribar porque era demasiado grande para quebrar, pero también para ser rescatada. Su relevancia es sistémica. Dejar caer a España comprometería el futuro del euro y dejaría seriamente dañado a todo el sistema financiero europeo.

El autor piensa que parte de las debilidades de la economía española provienen fundamentalmente de las propias limitaciones institucionales que han acompañado el diseño de la eurozona. Es difícil mantener la confianza en un sistema financiero que ha cometido muchos excesos y cuyo comportamiento ético dista de ser ejemplar, si no se dispone de una mínima estabilidad financiera que provea de financiación a la economía para que no se asfixie mientras está procediendo a duros ajustes. Eso sólo lo puede hacer el BCE avalando la deuda soberana de la zona euro, como hace el resto de bancos centrales.

Al no ocurrir esto en la eurozona, crisis fiscal del Estado y crisis financiera se retroalimentan. Y España es ahora uno de los exponentes de esta aberración económica. Las políticas de austeridad fracasarán en España, como en otros países rescatados, y serán incapaces de devolver el crecimiento a la economía española si no se adopta otra orientación en la política económica europea y se avanza hacia una mayor integración económica y política.

UNA MIRADA SOBRE ESPAÑA: "INDECENTES", DE ERNESTO EKAIZER[10]

El último libro del conocido periodista Ernesto Ekaizer, "INDECENTES", se antetitula "Por qué lo llaman crisis cuando es estafa" y tiene por subtítulo "Crónica de un atraco perfecto".

[10] Ekaizer, E. (2012): *Indecentes*. Ed. Espasa, 192 págs.

El antetítulo describe bien el objeto del libro: demostrar que el origen de la crisis tiene responsables y que las políticas europeas y nacionales para enfrentarla tienen una finalidad: promover una recuperación de los beneficios empresariales a través de una ingente transferencia de rentas del trabajo al capital, confiando en que los beneficios así recuperados se reinvertirán y con ello se estimulará la actividad económica, cosa que nunca llega a suceder. Esto es lo que al autor le lleva a considerar que estamos ante "un atraco perfecto", situación que califica también de estafa, parafraseando uno de los eslóganes más acuñados en las movilizaciones contra las políticas del Gobierno, porque los efectos de la crisis los están pagando aquellos que no la han creado.

"Lo que es una crisis estructural de la economía española e internacional, se presenta como un accidente fruto de la importancia que asume en las últimas décadas la actividad del sector financiero y de la construcción en la economía (...). La realidad es que el motor del sistema capitalista de producción es el beneficio".

"La idea, pues, es favorecer un incremento de la rentabilidad o el beneficio con la ilusión de que ello permitirá impulsar la inversión. Un incremento a expensas de los salarios y de la participación de las rentas del trabajo en el reparto de la tarta".

Por su parte, el subtítulo "Crónica de un atraco perfecto" refleja el estilo narrativo que el texto va a adoptar, pues, en efecto, el libro se presenta bajo la forma de un relato perfectamente periodificado del camino recorrido por la crisis, y especialmente de las grandes decisiones que en el plano de las políticas económicas se han ido adoptando por los distintos gobiernos.

Tanto es así que en ocasiones da la impresión de estar ante el guión de un documental, donde el narrador, el propio autor, ejerce de "voz en off" que va dando paso a declaraciones de o entrevistas con diversos personajes que de una u otra manera han sido protagonistas del desaguisado en el que nos han metido. Este estilo es particularmente visible en la primera parte del libro.

"Indecentes" aparece dividido en tres partes y se cierra con un epílogo.

En la primera de ellas se dedica a desmontar la idea, que se ha pretendido hacernos creer, de que nadie pudo prever la crisis. Y lo hace recurriendo a voces, tan cualificadas como silenciadas, como las de William White, consejero económico y responsable del departamento económico y monetario del BPI, y Raghuram Rujan, consejero económico y director de investigación del FMI, economista jefe en 2005,

entre otras. Personajes tan relevantes detectaron la evolución perversa de algunos de los parámetros que caracterizaron la época del crecimiento y lo reflejaron en los informes que elaboraron para las instituciones para las que trabajaban, pero estas observaciones que alertaban de los riesgos nunca se tuvieron en cuenta.

Llegados a este punto, Ekaizer se pregunta: ¿Si se habían encendido las luces de alarma por qué no se les prestó atención y se actuó?, para acabar respondiendo que si se sabia que estábamos al borde del abismo y no se hizo nada fue porque imperó una opción ideológica que rechazaba aquellos análisis e informes anticipatorios, para que no "aguasen la fiesta" del crecimiento de los años previos al estallido de la burbuja.

En la segunda parte, la más breve del libro, el autor vuelve a interrogarse, en esta ocasión sobre qué se sabía en España y quién lo sabía.

Empieza haciendo referencia al boom inmobiliario en 1997. Vincula el origen de la burbuja a la dinámica especulativa asociada a las expectativas futuras de crecimiento del precio de la vivienda; a la liberalización del suelo en 1998, que inaugura la urbanización masiva, y a que las autoridades pretendían aprovechar las consecuencias de la burbuja en términos de empleo, efecto riqueza y recaudación fiscal. Sitúa, finalmente, como palanca de todo ello el precio del dinero, que entonces estaba inusualmente barato y que el BCE se encargó de seguir abaratando.

Continúa haciendo referencia a diversos informes que alertaban de los riesgos de la burbuja inmobiliaria: uno, de varios economistas del Servicio de Estudios del Banco de España; otro, del presidente de la Asociación de Inspectores en entidades de Crédito del Banco de España, que en mayo de 2006 remite una carta al entonces ministro de Economía Pedro Solbes.

Y acaba concluyendo que, pese a todos los mensajes de alarma recibidos, los máximos responsables del BdE no quisieron enterarse, ni en la época de Aznar cuando lo presidía Jaime Caruana, ni en la de Zapatero, cuando lo hacía Miguel Angel Fernández Ordóñez.

En la tercera parte del libro, la más prolija en detalles de cómo se han ido fraguando las distintas medidas que los sucesivos gobiernos han ido adoptando, da cuenta, desde mayo de 2010, de las políticas seguidas y de su razón última. Empieza con el Gobierno de Zapatero y, ya en la actualidad, por el de Rajoy, detallando cómo aquéllas se han llevado a cabo al dictado de la UE y ante el temor enfermizo de tener que recurrir al rescate de la economía española.

Así, habla de la obsesión de las instituciones europeas y del último gobernador del Banco de España con el PSOE, por centrar todos nuestros males en el mercado laboral y por proceder a su reforma; de la "carta" de la UE que recibieron Berlusconi y Zapatero a primeros de agosto de 2011 con las exigencias que después hemos sufrido en forma de recortes de derechos y prestaciones y que, en el caso de la dirigida a nuestro Presidente, estaba inspirada, entre otros, por el propio gobernador del Banco de España: reforma de la negociación colectiva para favorecer el convenio de empresa, eliminación de las cláusulas de revisión salarial, un nuevo contrato laboral con indemnizaciones más bajas, eliminación de la imposibilidad de encadenar contratos temporales, exigencia de un nuevo ajuste fiscal de 5.000 millones de euros, reforma del funcionamiento de los mercados energéticos, de la vivienda en alquiler y de los servicios profesionales.

Posteriormente se extiende sobre como se gestó la reforma de la Constitución, en la que el exresponsable de la oficina económica del Gobierno, David Taguas, aparece como supremo hacedor. Llama la atención cómo en este proceso, al entonces candidato socialista a la presidencia del gobierno en las elecciones ya convocadas para el 20N se le comunica casi en el último momento. Conocíamos de este incidente por la reacción del Alfredo Pérez Rubalcaba ante la prensa al ser preguntado al respecto, pero en este libro tenemos la confirmación de que esa decisión se tomó a sus espaldas y de que se le comunicó cuando ya estaba pactada con el Partido Popular.

Por último, en el epílogo, Ekaizer apunta algunas claves que ayudan a interpretar esta suprema "estafa". Una, considera el origen de la crisis como "homicidio por negligencia" siguiendo la caracterización hecha por los economistas norteamericanos Barth, Caprio y Levine *"consumado, en una parte importante, por las autoridades reguladoras y los políticos. En lugar de frenar la burbuja de la vivienda y de crédito contribuyen a inflarla"*.

Otra, la hemos referenciado al inicio de esta reseña, en la que considera la crisis como un atraco perfecto. *"Porque las consecuencias de la misma las están pagando los que menos tienen, los trabajadores asalariados y las clases medias. La factura son 5,5 millones de parados, reducción de los salarios y desmantelamiento del Estado de Bienestar*".

Para finalizar, al interrogarse sobre las políticas de austeridad que se siguen para superar la crisis, sostiene que el problema radica en el diagnóstico y hace referencia al mensaje lanzado por el economista jefe del departamento de investiga-

ción del banco de inversión japonés, Nomura Richard Koo, quien mantiene la siguiente afirmación:

"…ignoran el hecho de que se encuentran afectados por un virus muy inusual llamado recesión de balance. A diferencia de la recesión clásica, este tipo de crisis es el resultado de una subida del precio de los activos (acciones, viviendas) alimentada por un endeudamiento colosal".

Antes de acabar este (breve) comentario del último libro de Ernesto Ekaizer quisiera resaltar que estamos ante un libro ameno y de fácil lectura pese a lo enjundioso del tema que aborda. El estilo narrativo adoptado, la crónica, quizás le reste profundidad analítica pero le da mayor capacidad divulgativa y, en todo caso, es una buena guía para interpretar lo que ha ido sucediendo y por qué.

Estamos, no hay que olvidarlo, ante un periodista y éste, por definición, es un cronista de la actualidad.

LA SITUACIÓN EN GRECIA: "LA ESPADA DE DAMOCLES", DE PETROS MÁRKARIS[11]

Este libro recoge una serie de artículos escritos por el autor, novelista y periodista griego, entre 2009 y 2012, en alemán, y publicados en periódicos alemanes (uno de ellos fue publicado en El País en enero de este año), dos conferencias pronunciadas en Viena en 2011 y 2012 y una entrevista final para una revista. En estos textos, Márkaris reflexiona sobre la crisis, sus raíces profundas, los culpables y los afectados por ella, y los efectos que esta situación está teniendo sobre los ciudadanos griegos. Para él, esta no es una crisis más ni es sólo una crisis económica; es más, presenta otros aspectos que considera tanto o más importantes y solo afrontándolos "podremos dejar de sentir esa espada de Damocles sobre nuestras cabezas".

En los artículos hay elementos recurrentes y se pueden extraer algunas conclusiones:

- La crisis griega tiene poco que ver con la crisis internacional. Es un producto doméstico creado por los propios griegos, determinado por el sistema político corrupto y clientelar.

[11] Márkaris, P. (2102): *La espada de Damocles*, Tusquets Editores, 144 págs.

- El origen remoto está en la creación del Estado griego moderno, en especial en la reconstrucción de éste tras la II Guerra mundial. La guerra civil produjo una sociedad dividida entre vencedores y vencidos.

- Gobierno de la derecha durante 40 años, que persiguió a los opositores y repartió privilegios a los afines.

- Relaciones privilegiadas con EEUU, que irritan a una parte de la población y enorgullecen a otra.

- Inversión desmedida en armamento, que un país tan pequeño difícilmente se puede permitir a largo plazo. Además, de esas inversiones no se han beneficiado ni los griegos ni el aparato estatal, sino otros países europeos. De hecho, los expertos del BCE y el FMI es la única partida de gasto que no han recortado.

- El triunfo del Pasok en 1981 pudo cambiar el corrupto sistema instalado desde el fin de la II Guerra mundial, pero optó por colocar a su propia gente de forma masiva en los aparatos administrativos. Esto tuvo unas nefastas consecuencias para el país.

- La ciudadanía se siente engañada por un gobierno que, desde 2009, trata de tranquilizar a la población, con declaraciones confusas e inacción.

- La crisis es también social y del sistema político. Nadie ha sabido gestionar el sistema político y éste se ha venido abajo. Hoy se vive la fase final de un sistema fracasado. Y es la misma clase política que ha regalado la crisis al país la encargada de sanearlo y sacarlo de esta situación.

- Como escritor, Márkaris hace un llamamiento a la importancia de la literatura y los libros como un refugio para *"hacer más tolerable la supervivencia"*, pues este refugio representa *"una liberación de la presión continua que angustia al individuo en tiempos de crisis"*.

- Crítico con los partidos parlamentarios, hace una división de la sociedad griega en cuadro partidos, que significan los pedazos en que ésta ha quedado dividida: el partido de los beneficiarios (quienes han obtenido beneficio de la situación previa a la crisis); el partido de los honrados o los "mártires", formado por los dueños de pequeñas y medianas empresas, sus trabajadores y los pequeños autónomos, y los empleados y trabajadores en paro del sector privado,

que son quienes mayores sacrificios realizan y han perdido la esperanza; el partido de los *"moloch"* (los funcionarios y empleados de los servicios públicos —los que accedieron a su puesto por los contactos con el partido, no por oposición— y las empresas estatales y los sindicatos, que suponen el brazo no parlamentario del gobierno) y, finalmente, el partido de los desesperanzados: los jóvenes griegos.

- Es muy crítico con los sindicatos, especialmente los del sector público, a los que, según afirma, *"su privilegiada relación con el Pasok les ha dotado de numerosos privilegios".*

- Analiza las causas del ascenso del partido ultraderechista "Amanecer dorado", por el problema de la inmigración y la desprotección en la que han quedado muchos ciudadanos por los recortes de salarios, pensiones y servicios sociales. Considera su actuación en muchos barrios periféricos de Atenas y otras grandes ciudades, proporcionando ayuda, alimentos y protección a ancianos, pensionistas y parados, como una copia de la estrategia de los islamistas de Hamás.

- Piensa que Grecia está en el *"tiempo de la desilusión"*. Para él, la mayoría de los griegos está a favor del euro y de la UE, pero esto hoy ya no es suficiente. Es necesario un debate público para ver *"en qué nos hemos equivocado"*. El país carece de perspectivas, de esperanzas.

- En la política griega no existe el consenso, tanto por falta de experiencia como porque el ordenamiento está basado en la confrontación. Pero el difícil escenario electoral necesita la creación de gobiernos de coalición, por lo que Márkaris hace un llamamiento al consenso.

- Esta crisis es también una crisis de los valores europeos. Hay un gran desconocimiento de la diversidad cultural europea, y la crisis está alejando cada vez más a las distintas culturas.

Este libro, con un enfoque distinto al de los otros comentados, es claro, conciso y aunque algunas de sus reflexiones y críticas no se compartan, es, en cualquier caso, de gran utilidad y puede servirnos de espejo para pensar sobre la situación en nuestro país, las salidas a la crisis y sus consecuencias.

Quizás hace un énfasis excesivo en la responsabilidad de los griegos ante la crisis. Siendo ciertas las afirmaciones en cuanto a la responsabilidad que las élites

dirigentes tienen en la situación en que se encuentra el país, no se puede aislar la situación griega de la crisis económica mundial, y sobre todo, de la gestión que de ella han hecho y siguen haciendo tanto la UE como el FMI.

En cuanto a la afirmación de que *"al final de la segunda guerra mundial, y como todos los países de Europa, Grecia tuvo la gran oportunidad de recomenzar y construir un Estado moderno, pero la desperdició con una guerra civil"*, hay que decir que, siendo eso cierto, obvia un tanto la situación de Europa en 1945, el reparto del territorio europeo entre las potencias aliadas, y el papel que asignaron a Grecia por su estratégica situación geográfica.

Es evidente, por otra parte, que la crisis de Europa no es sólo una crisis económica sino de valores culturales europeos, que se han ido perdiendo al identificar Europa exclusivamente con el euro. Como señala el propio Márkaris, citando los orígenes de la unidad europea: *"La comunidad original, la CEE, no era únicamente una comunidad económica europea, sino también una comunidad europea de valores (...) El objetivo era una diversidad con valores comunes"*.

¿Estamos a tiempo de cambiar esta situación? Márkaris responde recordando un poema de Bertolt Brecht:

Todo se transforma. Puedes empezar de nuevo
con el último aliento.
Pero lo que ya ha pasado, pasado está.
Y el agua que sirves en la copa, ya no se puede retirar.

Lo que ha pasado, pasado está.
El agua que sirves en la copa, ya no se puede retirar, pero
todo se transforma. Puedes empezar de nuevo
con el último aliento.

BIOGRAFÍA DE MARÍA BLANCHARD

María Gutiérrez-Cueto y Blanchard, más conocida como María Blanchard, nació en 1881 en Santander. Su padre era director del periódico "El Atlántico" y su madre era de ascendencia polaca y francesa. A causa de un accidente que tuvo su madre durante el embarazo, María nació con una deformidad física en la columna, era jorobada. Esto hizo que sufriera continuas burlas en su infancia, que le afectarán psicológicamente a lo largo de su vida. La pintura será su gran pasión y en ella reflejará temas como la soledad, la tristeza y la enfermedad.

Su afición al dibujo hace que su familia la anime a cursar estudios de arte en Madrid, a donde se traslada en 1903 para comenzar su formación en el estudio de Emilio Sala y posteriormente con Fernando Álvarez de Sotomayor. Participa en tertulias como la del Café Pombo, estableciendo amistad con Ramón Gómez de la Serna.

La muerte de su padre en 1904 hace que toda la familia se traslade a Madrid. Su trabajo, disciplinado y tenaz, comienza a dar sus frutos: expone en la Escuela de Bellas Artes y entra en el taller del pintor Manuel Benedito, uno de los artistas más prestigiosos del momento. Tras obtener la Tercera Medalla de la Exposición Nacional de Bellas Artes, la Diputación de Santander le concede una beca en 1909 para completar sus estudios en París, hecho que cambia su vida radicalmente, al encontrar una libertad que no tenía en Madrid.

En París se matricula en la Academia Vitti, donde recibe clases de Anglada Camarasa y de Van Dongen, que orientan su trabajo hacia la libertad del color y la expresión, alejándose de su formación académica española. En la academia entabla amistad con Angelina Beloff, joven artista rusa, con la que viaja a Londres y Bélgica, conociendo a Diego Rivera, con quien compartirán piso en París.

Con el estallido de la primera Guerra Mundial regresa a Madrid, participando en la polémica exposición de "Pintores íntegros" organizada por Ramón Gómez de la Serna. Se instala después en Salamanca como profesora de dibujo, aunque abandona pronto la profesión, amargada por la continua burla de sus alumnos hacia su apariencia física.

En 1916 marcha de nuevo a París y ya nunca regresará a España. Allí se relaciona con artistas como Juan Gris (con quien entabla una profunda amistad y que ejercerá gran influencia sobre ella), Lipchitz, Metzinger, Diego Rivera, Picabia y Picasso, y forma parte del grupo cubista parisino, asimilando sus presupuestos y desarrollando una pintura cubista con elementos muy personales, como el tratamiento del color. Expone sus pinturas en el Salón de los Independientes de París en 1921 y en la exposición colectiva Cubismo y Neocubismo, organizada en Bruselas.

Su situación económica es muy apurada y su penuria aumenta con la llegada a Francia de una parte de su familia, a la que tiene que mantener. Su salud se resiente y en 1927, con la muerte de Juan Gris, se recluye en sí misma y pierde el contacto con los demás artistas. Su pintura ha ido cambiando, inclinándose hacia una figuración en la que hay cierta influencia constructiva del cubismo, con colores dramáticos, dibujos duros y violentos contrastes. Las imágenes son intimistas, de personajes desvalidos.

Sigue pintando hasta su muerte en 1932, dejando una profunda huella en todos aquellos que la conocieron. Federico García Lorca, en una conferencia en el Ateneo de Madrid poco después de su muerte, que titula "Elegía a María Blanchard", dice de ella: *"la lucha del ángel y el demonio estaba expresada de manera matemática en su cuerpo, más injusto si cabe teniendo en cuenta la perfección de su alma hermosa"*.

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

gs
gaceta sindical
reflexión y debate
nueva etapa nº19. dic. 2012

Carlos Andradas
Luis Ayala
Reyes de Blas
Francisco Javier Braña
Carlos Bravo
Victoria Camps
Inmaculada Cebrián
Antón Costas
Vicente Donoso
Ricardo Escudero
Almudena Grandes
Carmen Maestro
Víctor Martín
Angels Martínez Castells
Gloria Moreno
Nuria Moreno-Manzanaro
Ignacio Pérez Infante
Fernando Puig-Samper
Fernando Rocha
Gregorio Rodríguez Cabrero
Gema Torres
Paloma de Villota

LAS POLÍTICAS DE RECORTES: EVALUACIÓN DE DAÑOS

CCOO
confederación sindical
de comisiones obreras