



gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº32. junio 2019

Francisco Acosta
Marian Ahumada
Ramón Alós
Elena Blasco
Reyes de Blas
Elvira Carles
Jesús Cruces
Jesús Cruz Villalón
Alicia Durán
Ofelia de Felipe
Juan Antonio Fernández Córdón
Mariano Fernández Enguita
Rosario Gandoy
José María Goerlich
Maria Jepsen
Andreu Lope
Eva López Terrada
Ricardo Méndez
Fausto Miguélez
Rafael Muñoz de Bustillo
Rafael Myro
Juan Ignacio Palacio
Juan Antonio Pedreño
Philippe Pochet

VECTORES DE CAMBIO PARA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL

gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº32. junio 2019



**confederación sindical
de comisiones obreras**

Edita:

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

Dirección:

Jorge Aragón
jaragon@ccoo.es

Coordinación:

Aida Sánchez
aida@ccoo.es

Consejo Editorial:

Julián Ariza
Juan Alberto Barrios
Máximo Blanco
Elena Blasco
Salce Elvira
Cristina Faciabén
José Luis Gil
Paula Guisande
Carlos Gutiérrez
Javier Jiménez
Fernando Lezcano
Enrique Lillo
Amparo Merino
Empar Pablo
Carlos Prieto
Fernando Rocha
Rosa Sans
Mari Cruz Vicente

Administración:

Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

Diseño:

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:**

Franz Marc

Ilustración de cubierta:

Pequeña composición III
Franz Marc

índice

Jorge Aragón	11
<i>Notas sobre los vectores de cambio para un nuevo modelo económico y social</i>	
Rafael Muñoz de Bustillo	19
<i>¿Qué hemos aprendido de la crisis económica y la salida de la Gran Recesión? Una visión de conjunto sobre la necesidad de un nuevo modelo económico y social</i>	
Juan Ignacio Palacio	31
<i>¿Qué significa un cambio en el modelo productivo y social?</i>	
Marian Ahumada	59
<i>La calidad de las instituciones como vector de cambio</i>	
Fausto Miguélez Ramón Alós	69
<i>Revolución digital y futuro del empleo</i>	
Jesús Cruces Ofelia de Felipe	87
<i>Los retos de los ODS. Implicaciones para un nuevo modelo social</i>	

Maria Jepsen Philippe Pochet	101
<i>La dimensión social europea en perspectiva</i>	
Elena Blasco	119
<i>La igualdad de género como vector determinante de un nuevo modelo social</i>	
Juan Antonio Fernández Cordon	143
<i>Demografía y cohesión social</i>	
Jesús Cruz Villalón	165
<i>La centralidad del trabajo digno en un nuevo modelo social</i>	
Elvira Carles	181
<i>2019, otro año clave en la lucha contra el cambio climático</i>	
Alicia Durán	193
<i>Ciencia, investigación e innovación en España</i>	
Rafael Myro	221
<i>Una política industrial para una nueva revolución tecnológica</i>	
Rosario Gandoy	237
<i>La internacionalización de la economía española a través de cadenas globales de valor</i>	
José María Goerlich Eva López Terrada	255
<i>Cambios productivos, reestructuraciones y negociación colectiva</i>	
Francisco Acosta	277
<i>Sindicalismo y modelos sociales</i>	
Mariano Fernández Enguita	291
<i>La educación, la inclusión y la profesión</i>	

Andreu Lope	303
<i>Formación ante los cambios tecnológicos y hacia un nuevo modelo económico y social</i>	
Juan Antonio Pedreño	325
<i>El papel de la economía social y sus aportaciones y propuestas para un nuevo modelo económico y social</i>	
Reyes de Blas	335
<i>Medio rural y despoblación. Sus implicaciones para un modelo económico y social sostenible</i>	
Ricardo Méndez	353
<i>Construir ciudades más inteligentes y habitables</i>	
APUNTES	
<i>Resumen del Informe</i>	
<i>Trabajar para un futuro más prometedor</i>	
<i>Organización Internacional del Trabajo</i>	
<i>Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo</i>	371
Nota biográfica de Franz Marc	381

autores

Francisco Acosta

Dirigente histórico de CCOO
Patrono de la Fundación FACUA

Marian Ahumada

Profesora de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid
Fundación Alternativas

Ramón Alós

Profesor de Sociología
Universidad Autónoma de Barcelona

Elena Blasco

Secretaria de Mujeres e Igualdad de CCOO

Reyes de Blas

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

Elvira Carles

Directora
Fundación Empresa&Clima

Jesús Cruces

Sociólogo
Fundación 1º de Mayo

Jesús Cruz Villalón

Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

Alicia Durán

Profesora de Investigación del CSIC
Consejera de CCOO en el Consejo Rector del CSIC y
en la Agencia Estatal de Investigación

Ofelia de Felipe

Socióloga
Fundación 1º de Mayo

Juan Antonio Fernández Cordon

Demógrafo y economista

Mariano Fernández Enguita

Catedrático de Sociología
Universidad Complutense de Madrid

Rosario Gandoy

Catedrática de Economía
Universidad de Castilla-La Mancha

José María Goerlich

Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Valencia

Maria Jepsen

Investigadora senior
Insituto Sindical Europeo (ISE)

Andreu Lope

Profesor de Sociología
Universidad Autónoma de Barcelona

Eva López Terrada

Profesora de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Valencia

Ricardo Méndez

Geógrafo

Profesor honorífico

Universidad Complutense de Madrid

Fausto Miguélez

Catedrático de Sociología

Universidad Autónoma de Barcelona

Rafael Muñoz de Bustillo

Catedrático de Economía

Universidad de Salamanca

Rafael Myro

Catedrático de Economía

Universidad Complutense de Madrid

Juan Ignacio Palacio

Catedrático de Economía

Universidad de Castilla-La Mancha

Juan Antonio Pedreño

Presidente de la Confederación Empresarial

Española de la Economía Social (CEPES)

Philippe Pochet

Director general

Instituto Sindical Europeo (ISE)

Jorge Aragón

**Notas sobre los vectores de cambio para
un nuevo modelo económico y social**

NOTAS SOBRE LOS VECTORES DE CAMBIO PARA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL

HAN pasado más de cinco años desde el final de la larga y doble recesión en España y ya podemos tener una mínima perspectiva temporal para analizar las consecuencias de la Gran Recesión internacional y, sobre todo, de las características del reciente periodo de recuperación. Los brutales efectos económicos y sociales de la crisis llevaron a amplias y diversas reflexiones sobre el funcionamiento de la economía de mercado en el nuevo contexto de una globalización sin gobierno, de las que fue ejemplo la propuesta del entonces Presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, en 2008 sobre la necesidad de “refundar el capitalismo”, que tuvo su correlato castizo en nuestro país con la petición de un importante dirigente empresarial, hoy condenado por graves delitos económicos, de poner “un paréntesis a la economía de libre mercado” y que, desde la perspectiva actual, lleva a recordar la conocida paradoja de Lampedusa en *El gatopardo*: “cambiar todo para que nada cambie”.

En el ámbito de la Unión Europea los resultados de las políticas neoliberales e insolidarias de austeridad que se aplicaron –después de un efímero intento de poner en marcha políticas de estímulo económico– y en las que tienen sus raíces, aunque no únicas, la creciente presencia política de un nacional-populismo euroescéptico y xenófobo o procesos como el Brexit, han puesto en cuestión la propia viabilidad futura del proyecto de construcción europea. En España los efectos de la Gran Recesión han sido devastadores y no solo por factores “externos” inducidos por la crisis financiera que tuvo su origen en Estados Unidos, o por las deficiencias de la arquitectura europea manifiestas en la Unión Monetaria del euro o en las políticas de austeridad adoptadas antes comentadas. La Gran Recesión hizo aflorar los graves desequilibrios estructurales del patrón de crecimiento que caracterizó la evolución de la economía española en el largo periodo previo y que se venían arrastrando desde décadas atrás.

Aunque la necesidad de cambiar el modelo productivo se convirtió casi en un mantra, no tiene visos de estarse produciendo, más allá de las modificaciones provocadas por la intensa caída del peso de la construcción y sus efectos sobre actividades relacionadas de industria y servicios, o el aumento de la actividad exportadora en algunos sectores y empresas por la atonía del mercado doméstico. La economía española sigue teniendo una especialización productiva centrada en actividades de relativo menor valor añadido, sigue manifestando un escaso esfuerzo en innovación y una elevada dependencia tecnológica y energética del exterior y del capital extranjero, con una estructura empresarial fuertemente polarizada entre sectores y tamaños de empresas, con importante presencia de pymes y microempresas que explica, al menos parcialmente, los bajos niveles agregados de productividad, y mantiene un elevado nivel de endeudamiento privado y público del exterior, aunque se haya reducido en los últimos años. Factores que la hacen especialmente vulnerable ante posibles cambios en un escenario internacional marcado por las incertidumbres geopolíticas y económicas, con tendencia al aumento de los tipos de interés, y que pueden impedir hacer frente a los importantes retos de las transiciones energéticas/ecológicas, tecnológicas y demográficas¹ que van a marcar el futuro.

La economía española continúa mostrando asimismo elevados niveles de desempleo y precariedad laboral, intensificados por las reformas laborales, y una marcada tendencia al aumento de las desigualdades económicas y sociales² que parecen volverse a proyectar en una demanda interna de consumo —una de las principales bases del crecimiento tras la ralentización de la demanda exterior— que debido a los bajos salarios y la precariedad laboral, especialmente en los estratos de la población con menores niveles de renta disponible, pueden explicar la caída de la tasa de ahorro de los hogares familiares y un nuevo recurso al endeudamiento, y cuyos efectos a medio y largo plazo conocimos en la crisis económica como ejemplo de un crecimiento insostenible por una mala distribución de la renta.

Como se debatió en el Consejo Editorial de *Gaceta Sindical*, no cabe pensar en un cambio de modelo productivo si no se piensa en un nuevo modelo social, porque son inseparables. Y no cabe hacerlo tampoco únicamente desde el mero enunciado de medidas de política económica o social que luego se pueden quedar en “agua de borrajas” por mucho que se publiquen en el BOE, o con una concepción añorante de “planes de desarrollo” o de “planes quinquenales”. Las implicaciones de las propuestas para modificar los parámetros de desarrollo de nuestro país son amplias y diversas, y requieren de actuaciones y políticas en ámbitos muy diferentes, pero que deben contar con el liderazgo de un sector público con un compromiso integrador y con suficiencia fiscal para desarrollar sus políticas —algunas de las cuales, como la inversión pública, fueron las principales damnificadas de los recortes presupuesta-

¹ Ver *Gaceta Sindical* nº 30: “Cambios sociales y retos sindicales en un mundo en transición”. Junio 2018.

² Ver *Gaceta Sindical* nº 31: “Distribución de la renta, desigualdades y brechas sociales”. Diciembre 2018.

rios— dotarlas de coherencia entre ellas, y fomentar su evaluación para corregir errores y mejorar su eficiencia. Ello requiere tanto convocar actores —públicos y privados— que fomenten la calidad de las instituciones que las van a desarrollar, como compartir objetivos comunes y valores sociales y culturales, en los que la acción del sindicalismo que defiende intereses generales, como lo hace CCOO, tiene un importante papel y compromiso.

El tema de este nuevo monográfico de GS —Vectores de cambio para un nuevo modelo económico y social— busca continuar el debate sobre las principales líneas de actuación para promover un desarrollo más sostenible, igualitario e inclusivo, desde una perspectiva de largo plazo y con un enfoque multidimensional y multidisciplinar, como es habitual en la revista. Somos conscientes de la amplitud de los temas que abordamos en este nuevo monográfico, pero pensamos que este es nuestro compromiso —abrir temas para la reflexión y el debate— y que el empeño no es fácil, pero como apunta el pensador alemán Magnus Enzensberger: *la esperanza en el corto plazo es efímera pero la resignación a largo plazo es suicida*.

PLANTEAMIENTO DEL MONOGRÁFICO

Desde estas consideraciones, el monográfico se abre con un primer bloque de análisis con una perspectiva general, comenzando por las aportaciones de **Rafael Muñoz de Bustillo** que reflexiona sobre algunas de las lecciones que se deberían haber aprendido de la Gran Recesión y que parecen no tenerse en cuenta en la reciente recuperación económica, seguido del amplio trabajo de **Juan Ignacio Palacio** sobre el significado e implicaciones de promover un nuevo modelo productivo en el contexto de la globalización, tanto desde la Unión Europea como desde España, revisando el propio concepto de competencia para relacionarlo con el conocimiento y la innovación. Posteriormente, **Marian Ahumada** aborda la importancia del buen gobierno y la calidad institucional para un adecuado funcionamiento de la democracia, defendiendo los sistemas de evaluación de la calidad institucional y su utilidad para la planificación de reformas que mejoren la calidad de la democracia.

En un segundo bloque, **Fausto Miguélez** y **Ramón Alós** estudian los posibles impactos de la revolución digital en el empleo, la estructura sectorial y las ocupaciones, señalando las intervenciones públicas necesarias para revertir los puntos débiles del actual modelo productivo español. Desde una óptica diferente, **Jesús Cruces** y **Ofelia de Felipe** abordan los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) recogidos en la Agenda 2030 y subrayan la importancia de una participación plural y múltiple, en la que es fundamental la aportación de las organizaciones sindicales como garantes de la centralidad del trabajo decente y del respeto a los derechos humanos y laborales. Un análisis que tiene su continuidad en las reflexiones sobre la dimensión social de Europa de **Philippe Pochet** y **Maria Jepsen**, desde una perspectiva histórica y defendiendo las políticas para mantener y fortalecer el modelo social europeo

y la creación de instituciones que proporcionen solidaridad y limiten el poder de las fuerzas del mercado; y en el trabajo de **Elena Blasco** que analiza la lucha feminista por la igualdad de género como vector determinante de un nuevo modelo social, igualitario e inclusivo, que dé preeminencia a derechos y necesidades sociales y laborales de las personas por encima de cualquier condicionante del mercado neoliberal y patriarcal, y que integre la sostenibilidad social y ecológica.

Seguidamente, **Juan Antonio Fernández Cordón** estudia los actuales cambios demográficos y sus efectos en la cohesión social que, junto a los cambios ecológicos y tecnológicos, exigen replantear los mecanismos de distribución y redistribución de la renta y la necesidad de hacer emerger las actividades de cuidado de las personas dependientes como sector productivo. Un trabajo que da pie al análisis de la centralidad del trabajo digno en la actualidad, en un contexto de intensos cambios productivos que plantean indiscutibles riesgos de precarización del empleo y de las condiciones de trabajo, abordado por **Jesús Cruz Villalón**, defendiendo que debe basarse en el mantenimiento del pleno empleo como objetivo de política laboral contemplado constitucionalmente, teniendo como referente las propuestas de la OIT y la perspectiva de género. **Elvira Carles** analiza los riesgos del cambio climático para nuestra sociedad y economía, a los que se debe hacer frente de manera transversal, implicando a todo tipo de actores públicos y privados y valorando como una gran oportunidad algunas medidas y propuestas recientes del Gobierno de España, como el Marco Estratégico de Energía y Clima.

En un cuarto bloque temático, **Alicia Durán** aborda el imprescindible papel de la ciencia, investigación e innovación en España para fomentar una economía sostenible y creadora de empleo de calidad, base de la cohesión social, y analizando la precariedad del personal que trabaja en los centros públicos de investigación, apostando por recuperar el talento de los que se han ido y retener el talento de quienes están. **Rafael Myro**, por su parte, reflexiona sobre la necesidad de una nueva política industrial que contribuya a desarrollar y extender las nuevas tecnologías, sobre todo entre las PYME favoreciendo su acumulación de activos intangibles —especialmente capital humano y activos digitales—, que ayude a definir nuevas producciones mediante la creación de una red de cooperación entre los agentes implicados: administraciones públicas, empresas, sindicatos y consumidores. **Rosario Gandoy** estudia la internacionalización de la economía española a través de las cadenas globales de valor, que se posiciona fundamentalmente en las etapas más cercanas a la demanda final, apuntando la necesidad de promover estrategias que permitan avanzar hacia posiciones más generadoras de valor añadido; y **José María Goerlich** y **Eva López Terrada** analizan el impacto de los cambios tecnológicos productivos en las condiciones de trabajo y en las relaciones laborales, planteando la necesidad de poner en marcha políticas proactivas tanto a nivel legislativo como en la propia negociación colectiva, para lo que resulta indispensable la participación colectiva de los trabajadores en las decisiones empresariales. Finalmente, **Francisco Acosta** re-

flexiona sobre los retos a los que se enfrenta el sindicalismo en las sociedades modernas considerando que deben reconfigurarse de cara al futuro, sin perder de vista la fuerza del valor del trabajo como factor de cohesión social incuestionable y determinante para mantener los ideales de bienestar y justicia social.

El último bloque se abre con las aportaciones de **Mariano Fernández Enguita**, que aborda el papel de la educación como condición pocas veces suficiente pero casi siempre condición necesaria para la inclusión social, y el papel de los educadores para hacer de la escuela una institución verdaderamente inclusiva; de **Andreu Lope**, analizando los importantes efectos de los cambios tecnológicos sobre el empleo —de carácter acumulativo más que disruptivo— que hacen imprescindible formar a las personas ocupadas para adaptarlas a los nuevos requerimientos tecnológicos; formación en la que España presenta serias deficiencias. **Juan Antonio Pedreño** explica el papel de la economía social y sus aportaciones y propuestas para un nuevo modelo económico y social, de especial importancia para construir el futuro de Europa; **Reyes de Blas** estudia la despoblación en el medio rural y sus múltiples dimensiones —socioeconómica, cultural, patrimonial y medioambiental— subrayando que afecta a la actividad económica a través de la desagrarización y la pérdida de recursos humanos, y a la cohesión social con la reducción de los ya escasos servicios públicos esenciales; y **Ricardo Méndez** analiza los modelos de desarrollo urbano, apuntando el reto de construir ciudades más inteligentes en cuanto a su base económica, su estructura sociolaboral y su gestión pública, pero también ciudades más habitables reduciendo los problemas de exclusión, mejorando la calidad del espacio construido y disminuyendo su huella ecológica.

En la sección de APUNTES se recoge el resumen del **Informe: Trabajar para un futuro más prometedor** de la Comisión Mundial OIT sobre el futuro del trabajo, que sintetiza el amplio debate internacional que se ha desarrollado sobre este tema, en el contexto de la conmemoración de los 100 años de su creación.

Por último, se incluye una nota biográfica de Franz Marc (1880-1916), pintor expresionista alemán que fue miembro de la Nueva Asociación de Artistas de Múnich junto a Alexej von Jawlensky, Gabriele Muntér y Wassily Kandinsky y August Macke, algunas de cuyas obras ilustran la portada y los artículos de este monográfico.

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de cada número de *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* solo es posible por el compromiso de las personas que nos aportan sus análisis y sus propuestas de actuación en un ámbito común de trabajo, definido por la convocatoria del tema específico de cada monográfico. Nuestro reconocimiento al trabajo que desarrollan en sus diferentes ámbitos profesionales o personales, y nuestro agra-

decimiento por su desinteresada contribución para fomentar espacios colectivos en los que compartir y contrastar conocimientos y propuestas de actuación, y que son una importante e imprescindible fuerza para impulsar un nuevo modelo económico y social más sostenible, justo y solidario. Desde estas páginas, nuestro reconocimiento y nuestro agradecimiento.

Jorge Aragón
Director de Gaceta Sindica: Reflexión y Debate

Rafael Muñoz de Bustillo

¿Qué hemos aprendido de la crisis
económica y la salida de la Gran Recesión?
Una visión de conjunto sobre la necesidad
de un nuevo modelo económico y social



Caballo azul I, 1911. Franz Marc.

Analizando el comportamiento de la estructura productiva de la economía española tras estos años de crecimiento económico, no parece que la crisis y la recuperación hayan servido para sentar las bases de un nuevo modelo productivo. Como se puede observar en la información sobre la estructura sectorial de la economía española, independientemente de que la caída de la demanda interna haya generado los incentivos necesarios para que muchas empresas salgan a los mercados exteriores, con la consiguiente mejora del saldo exterior, lo cierto es que, parafraseando la canción, parece que la vida sigue igual, con algunos cambios, poco halagüeños, que merece la pena resaltar.

1. INTRODUCCIÓN

EN estos tiempos de noticias falsas e interpretaciones torticeras e interesadas de la realidad económica, no es fácil responder a la pregunta que da pie a estas páginas. Probablemente sea una pregunta retórica, salvo que se acompañe de otra segunda pregunta: ¿Qué hemos aprendido? ¿Quién o quiénes? Y la respuesta será muy distinta según el ámbito en el que centremos nuestro análisis.

Hecha esta primera precisión, en las siguientes páginas intentaré combinar dos perspectivas distintas: la primera es cómo se ha salido de la Gran Recesión y cuáles son los retos que ello plantea para el futuro desarrollo de la economía española. La segunda es, ajustándonos al título del artículo, cuáles son las lecciones que (algunos) hemos aprendido de la Gran Recesión. Para ello, en una primera sección presentaremos algunos hechos estilizados de la recuperación económica, haciendo una sencilla comparación con la situación existente antes de la crisis, al final de la misma y a finales de 2018, tras cinco años de crecimiento económico. En una segunda parte, cambiando la perspectiva, presentaremos una serie de reflexiones acerca de cómo la crisis y la recuperación han servido para derrumbar, o al menos cuestionar, algunas creencias económicas hasta ahora dominantes. Cosa distinta, lamentablemente, es que ese cuestionamiento haya conducido a su abandono.

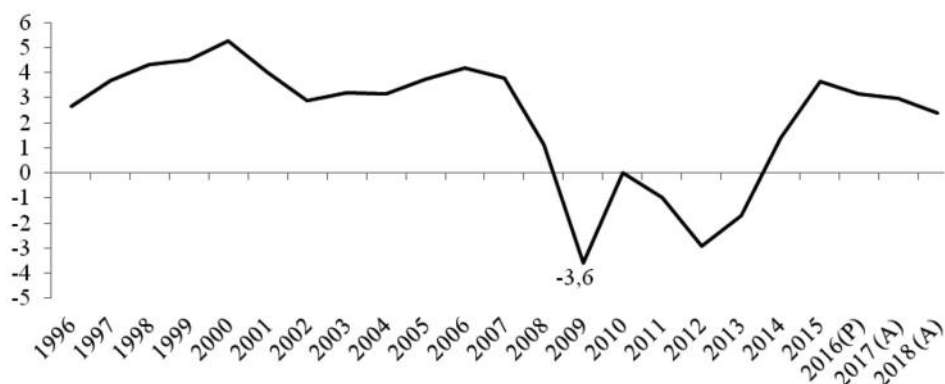
2. HECHOS ESTILIZADOS DE LA CRISIS Y LA RECUPERACIÓN

Comparadas con las anteriores crisis económicas, como es sabido, la Gran Recesión se caracteriza por haber sido mucho más intensa, tanto en la profundidad de la caída del PIB como en su duración. Tras cinco años de recesión, cuando en 2013 la economía española toca fondo, el PIB había caído en un 9%, mientras que el con-

sumo de los hogares había caído en un 12%. Desde entonces, el crecimiento económico ha necesitado cinco años para recuperar el nivel de producción existente antes de la crisis, aunque la recuperación del consumo de los hogares necesitaría de más tiempo (en 2017 el consumo de los hogares era todavía un 3% inferior al existente en 2008)¹.

Como se puede observar en el gráfico 1, la crisis, y este es un detalle importante, tiene una clara forma de doble caída: un primer golpe muy fuerte en 2009 y una rápida recuperación en 2010, como resultado de las fuertes políticas fiscales compensatorias desarrolladas por el gobierno socialista, para pasar en 2011-12 a casi repetir en intensidad la caída del PIB de 2009, también como resultado de las medidas aplicadas por el gobierno socialista a partir de mayo de 2010 para intentar hacer frente a la crisis de la deuda. Mientras que en la primera fase de la crisis el objetivo de la política económica fue compensar (y la gráfica muestra que con éxito) la caída de la demanda efectiva asociada a la recesión, en la segunda parte el objetivo fue frenar la escalada de coste de la deuda pública, sometida a un fuerte crecimiento como resultado de los déficits públicos derivados de la política contracíclica expansiva, y alimentado por el comportamiento de unos mercados financieros que desconfiaban de la capacidad de la economía española de hacer frente a sus deudas. El resultado de ese cambio de política es claro: la economía española volvió a retomar la senda recesiva que había estado a punto de superar sin que se resolvieran los problemas de confianza de los mercados y encarecimiento del coste de la deuda.

GRÁFICO 1
Tasa de variación anual del PIB real 1995-2018

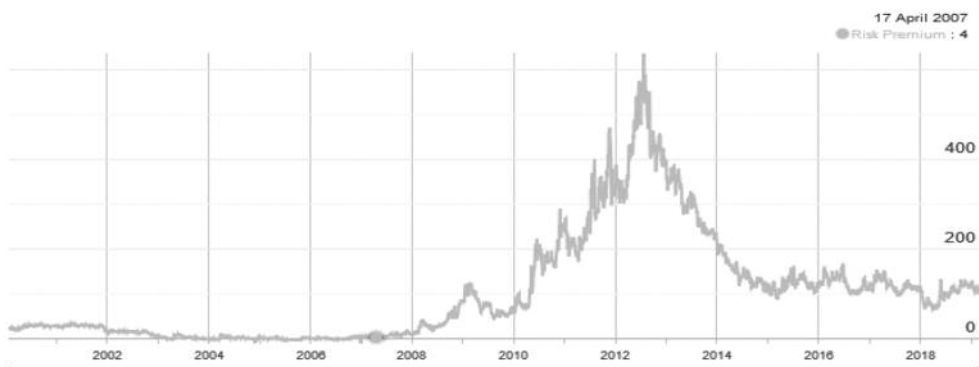


Fuente: INE, Contabilidad Nacional anual.

¹ Contabilidad Nacional de España. Producto interior bruto a precios de mercado y sus componentes. Base 2010, Índices de volumen encadenados.

En el gráfico 2 se puede observar, tras el giro de 180 grados de la política económica española de 2010, el diferencial de intereses de la deuda pública española (comparada con la alemana) siguió creciendo de forma exponencial hasta mediados de 2012, cuando el 26 de julio en un discurso en Londres, el Presidente del BCE, Mario Draghi pronunció la ya famosa frase de: “Dentro de nuestro mandato, el BCE está preparado para hacer lo que sea necesario para preservar el euro. Y, créanme, será suficiente”, dejando clara la determinación del BCE de salvar el euro y por lo tanto resolver la crisis de la deuda. Desafortunadamente el daño, en gran parte, ya estaba hecho, en el sentido de que el giro en política económica, impulsado desde Bruselas, había generado una caída suplementaria del PIB superior a la del primer choque.

GRÁFICO 2
*Riesgo país de España 2001-2019**



(*) Diferencia del bono de deuda pública a 10 años entre España y Alemania.

<https://countryeconomy.com/risk-premium/spain>

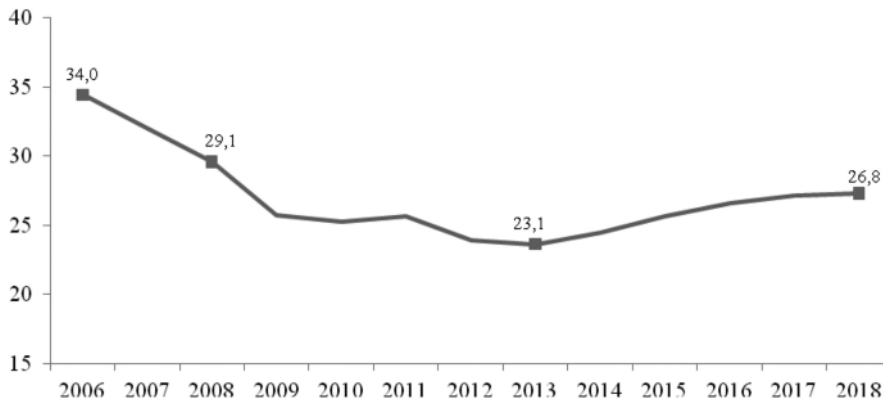
A partir de 2014, con la recuperación del crecimiento económico, España retoma el proceso de creación de empleo que abandonara con la crisis en 2008, a un ritmo intenso, con tasas de crecimiento del empleo próximas a las tasas de crecimiento del PIB², si bien los altos niveles de desempleo existentes (que alcanzaron el 27% en el primer trimestre de 2013) explican que, aun a pesar del fuerte crecimiento experimentado por el empleo, la caída en las tasas de desempleo sea mucho más lenta de

² Entre 2014 y 2018, el empleo creció a una tasa de entre el 83% (en 2015) y el 107% (en 2018) de lo que lo hacía el PIB. Valores similares a los existentes antes de la crisis, pero inferiores a los experimentados durante la recesión donde la tasa de destrucción de empleos superó, con creces, la tasa de reducción del PIB en todos y cada uno de los años.

lo que habría sido necesario para revertir los efectos de muchos años de recesión. De este modo, tras cinco años de crecimiento económico y la generación de 2,6 millones de empleos (con todo un millón menos que los destruidos entre el segundo trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2014), a finales de 2018 el desempleo afectaba al 14,5% de la población activa (el 16,3% en el caso de las mujeres).

Por otra parte, y desafortunadamente, la recuperación de empleo se da en un contexto de recuperación de gran parte de los vicios y debilidades del mercado de trabajo español. Así, mientras que, paradójicamente, con la crisis se produce una reducción de la tasa de temporalidad del empleo asalariado, ya que, sobre todo en la primera parte de la crisis, la destrucción de empleo se concentra en el empleo temporal, con la recuperación vuelve a aumentar la tasa de temporalidad. Como se puede ver en el gráfico 3, durante la crisis la tasa de temporalidad cae del 29% al 23%, procediendo a aumentar, de forma lenta pero constante, con la recuperación hasta prácticamente situarse en el 27% en 2018.

GRÁFICO 2
Tasa de temporalidad en España, 2006-2018



Fuente: INE y elaboración propia.

Junto a ello, la crisis ha supuesto un cambio importante en materia de empleo a tiempo parcial, algo relativamente minoritario en nuestro país, que habría pasado del 11,6% en 2008, al 15% en 2018, habiendo alcanzado el 16% en 2014. Tan relevante como el aumento de este tipo de contrato, es el que una parte mayoritaria de las trabajadoras a tiempo parcial, el 61% en 2017, lo sean de forma involuntaria, esto es, por no haber encontrado un trabajo a tiempo completo. Más del doble que la media de la UE(15), que para el mismo año era del 26%.

Cuando se observa el comportamiento de la estructura productiva de la economía española tras estos años de crecimiento económico, no parece que la crisis y la recuperación, hayan servido, a modo de *destrucción creadora* schumpeteriana, para sentar las bases de un nuevo modelo productivo. Como se puede ver de la información sobre la estructura sectorial de la economía española recogida en el cuadro 1, independientemente de que la caída de la demanda interna haya generado los incentivos necesarios para que muchas empresas salgan a los mercados exteriores, con la consiguiente mejora del saldo exterior, lo cierto es que, parafraseando la canción, parece que la vida sigue igual, con algunos cambios, poco halagüeños, que merece la pena resaltar. El primero de ellos es la pérdida de importancia del sector manufacturero, que pasa de suponer el 16,3% del PIB en 2008 al 12,4% en 2018. El segundo, el descomunal aumento del peso del sector de actividades inmobiliarias, que pasa de suponer el 5% del PIB en 2008, al 9,6% una década más tarde. Este aumento del sector inmobiliario compensa totalmente el hundimiento del sector de la construcción (que pasa del 10,3% al 5,9% en idéntico periodo), de forma que la suma de construcción y servicios inmobiliarios en 2018, el 15,6% del PIB, es similar al existente antes de la crisis. Parece así que el sobredimensionamiento del sector de la construcción de antes de la crisis habría sido sustituido tras ésta por el sobredimensionamiento del sector de actividades inmobiliarias. Cambios estos que no parece que vayan a acercar a la economía española a ese nuevo modelo productivo 4.0 del que tanto se habla.

CUADRO 1
Composición sectorial del PIB pm, España, 1995, 2008, 2013 y 2018

	1995 T1	2008 T2	2013 T4	2018 T4
VABpb Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (A)	3.7	2.5	2.7	2.6
VABpb Industria (B-E)	20.2	16.7	16.0	15.8
VABpb Construcción (F)	8.8	10.3	5.2	5.9
VABpb Servicios (G-T)	60.7	62.9	67.2	66.0
VABpb Industria. Industria manufacturera (C)	16.7	16.3	15.8	12.4
VABpb Servicios. Comercio, transporte y hostelería (G-I)	23.3	22.9	22.9	21.4
VABpb Servicios. Información y comunicaciones (J)	3.4	3.6	3.5	3.8
VABpb Servicios. Actividades financieras y de seguros (K)	4.5	4.5	4.3	3.9
VABpb Servicios. Actividades inmobiliarias (L)	5.0	5.0	5.0	9.6
VABpb Servicios. Act. prof., científicas y técnicas y otras (M-N)	5.0	5.0	4.9	7.7
VABpb Servicios. Adm. pública, educación y sanidad (O-Q)	15.9	15.2	15.8	16.3
VABpb Servicios. Act. artísticas, recreativas y otros serv. (R-T)	3.5	3.8	3.8	3.4
VABpb Construcción + actividades inmobiliarias (F+L)	13.8	15.3	10.2	15.6
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	6.5	7.7	8.9	9.7

Datos ajustados a estacionalidad y calendario

Fuente: INE, Contabilidad Nacional trimestral de España y elaboración propia.

Por último, la crisis pone en marcha un intenso proceso de redistribución de la renta que hace que España se sitúe entre los países más desiguales de la UE. En concreto, en 2017 España, con un Índice de Gini de desigualdad de renta disponible de 34,1% (frente un valor medio en la UE de 30,1%), era el cuarto país más desigual de la UE, detrás de Bulgaria (40%), Lituania (37,6%) y Letonia (34,5%). Este aumento de la desigualdad de la distribución de la renta disponible refleja el desigual impacto de la crisis sobre la población.

3. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO-CONFIRMADO?

Para aquéllos con capacidad de aprender de la experiencia, que probablemente sean solo una minoría de los que se dedican a la economía, la Gran Recesión ha puesto de manifiesto algunas “verdades del barquero”, de las que se deberían sacar lecciones para el futuro.

Sin duda, la primera de ellas es que, con su arquitectura actual, la Unión Monetaria Europea es una fuente de inestabilidad que dificulta la actuación contracíclica de los Estados miembros en caso de recesión. Aunque desde su origen se era consciente de que en un contexto de economías muy distintas y con un todavía limitado grado de convergencia real, el buen funcionamiento de la unión monetaria exigía del desarrollo de algún tipo de mecanismo de compensación fiscal europeo –cosa que no se hizo– que contribuyera a la estabilización en aquellos países con mayores problemas económicos (por ejemplo, mediante un sistema de prestación por desempleo europeo, Beblavý *et al.*, 2017), éste no era el único problema de diseño de la UME. Así, la crisis puso de manifiesto que la pérdida de soberanía monetaria alimentaba la percepción de riesgo de *default*, ya que afectaba a la capacidad de los países de la UME de monetizar la deuda pública, en caso de que fuera necesario, y por lo tanto incrementaba el riesgo de impago. Algo que en un contexto de países con bancos centrales solo ocurría cuando la deuda estaba nominada en divisas y no en moneda nacional.

La segunda lección tiene que ver con el fracaso de la idea de que la austeridad fiscal, lejos de profundizar la crisis, podría facilitar la recuperación. La experiencia europea, especialmente la de aquellos países más castigados por la crisis (Irlanda, Portugal, Grecia, España) ha puesto de manifiesto que la hipótesis de la austeridad expansiva era más un cuento chino en el que las autoridades europeas necesitaban creer, que una opción verosímil. Sorprende, desde la perspectiva que da el paso del tiempo, que un planteamiento teórico y empírico tan endeble recibiera el respaldo entusiasta de la Comisión Europea. Sorprende también que, mientras que el FMI ha reconocido que infraestimaron el valor de los multiplicadores utilizados a la hora de hacer sus proyecciones, la Comisión Europea no se haya todavía excusado por los

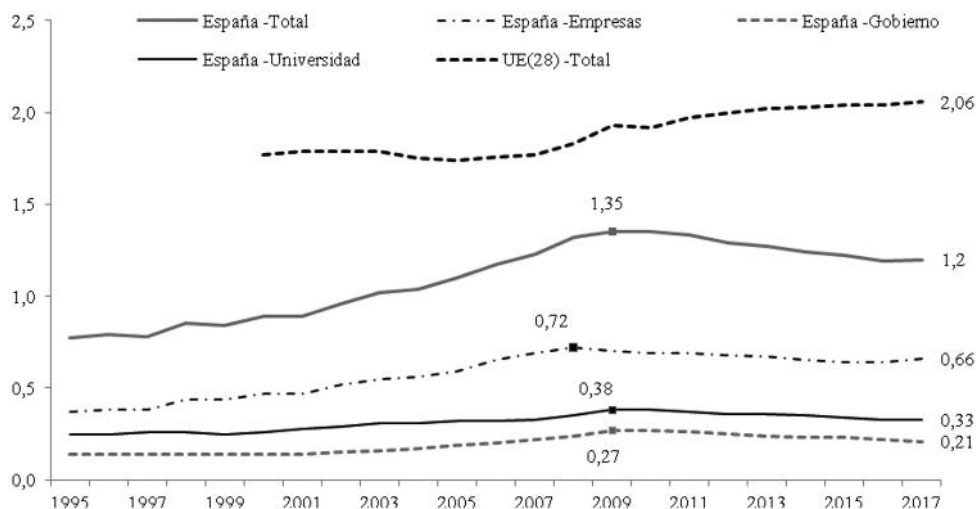
continuados y graves errores cometidos en sus proyecciones periódicas sobre los efectos que la austeridad fiscal tendría en la actividad económica de los países a los que se les imponía tal política (Muñoz de Bustillo, 2014). Sorprende, por último, que en aplicación de la lógica de *post hoc ergo propter hoc*³, las derechas conservadoras de nuestro país todavía consideren que la recuperación fue el resultado del ajuste fiscal.

La tercera lección es que la estructura del mercado de trabajo, y el enorme peso que tienen en España los contratos temporales, genera una sobrerreacción en términos de empleo de las variaciones de la demanda efectiva, con un impacto de los cambios del PIB que en nuestro país es cuatro veces mayor que en los países avanzados del G20. Así, mientras que tanto en el periodo 2007-9 como en el 2009-14 la elasticidad del empleo a los cambios en el PIB se sitúa en España alrededor de 2 (esto es, el cambio porcentual en el empleo es el doble del cambio porcentual del PIB) en los países avanzados del G20 era de 0,24, y en el Reino Unido de 0,31 y 0,54 (esto es, el empleo varía en la mitad de lo que lo hace el PIB), siendo difícil encontrar países de renta alta con elasticidades superior a 1 (Portugal, por ejemplo tiene unos valores de 0,92 y 0,94) (ILO/OECD/WB, 2015). De este modo, mientras que no se normalice la reacción del mercado laboral a los cambios de la demanda agregada, España estará sometida a unos ciclos de empleo de mucha mayor amplitud que en el resto de países avanzados, lo que a su vez contribuirá a la mayor inestabilidad de su economía, ya que la destrucción de empleo incidirá negativamente en la demanda interior y en la actividad económica.

La cuarta lección tiene que ver con el necesario, y por ahora frustrado, cambio de modelo productivo. Para cambiar el modelo productivo no basta con repetirlo machaconamente. Hacen falta políticas públicas y asumir el riesgo de equivocarse. Ahora bien, difícilmente se podrá avanzar en este camino cuando elementos importantes del mismo, como puedan ser la inversión en I+D+i, o las políticas de descarbonización de la economía, han sido objeto prioritario de ajuste presupuestario. El gráfico 3 es claro en lo que se refiere al parón en el proceso de fortalecimiento del sistema nacional de I+D+i que ha tenido lugar durante la segunda fase de la crisis, tanto en el sector público como en el privado, pero especialmente en el primero. Como resultado de ello, la brecha de I+D+i de España con la UE(28) habría pasado del 30% en 2009 al 42% en 2017. Nótese también cómo la recuperación económica no se traduce en una recuperación del esfuerzo inversor en I+D+i.

³ *Post hoc ergo propter hoc*: expresión latina que significa “después de esto, eso”. Se llama también correlación coincidente o causalidad falsa, un tipo de falacia que afirma o asume que si un acontecimiento sucede después de otro, el segundo es consecuencia del primero (N. del E.).

GRÁFICO 3
Inversión en I+D+i como % del PIB en España y la UE(28)



Fuente: Eurostat y elaboración propia

La última lección tiene que ver con la necesidad de contar con un sector público con capacidad de actuación, lo que a su vez exige contar con una base fiscal suficiente. En estos tiempos en que los partidos políticos compiten para ver quién es más atrevido en materia de reducción fiscal, es necesario realizar una pedagogía fiscal continua y perseverante para que la ciudadanía tenga claro que sus demandas de mejora de servicios públicos, como sanidad o educación, y de transferencias públicas, como pensiones, no son compatibles con un Estado fiscalmente anoréxico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEBLAVÝ, M.; MARCONI, G., y MASELLI I. (2017): *A European Unemployment Benefit Scheme: The rationale and the challenges ahead*, European Commission Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion. Directorate Employment & Social Governance.

ILO/OECD/WB (2015): *G20 Labour Markets in 2015: Strengthening the Link between Growth and Employment*, Report prepared for the G20 Labour and Employment Ministers Meeting and Joint Meeting with G20 Finance Ministers Ankara, Turkey, 3-4 September 2015.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2014): “Questioning the myth of expansionary austerity: European macroeconomic policy during the crisis and its aftermath”, en J. Bilbao Ubillos (ed.) *The Economic Crisis and Governance in the European Union. A critical assessment*, Routledge, pp. 114-133.

Juan Ignacio Palacio

¿Qué significa un cambio en el modelo
productivo y social?



El zorro. Franz Marc.

Los retos económicos de futuro a los que nos enfrentamos tienen como referente fundamental la globalización y lo que esta implica. Tiende a confundirse la globalización con la financiarización de la economía –en detrimento de la economía productiva– y la creciente concentración de los mercados. Sin embargo, lo que define a la globalización no es tanto la integración de los mercados financieros o el control del capital y la tecnología de las grandes corporaciones como la integración del propio proceso productivo a escala mundial, de modo que la competencia se centra fundamentalmente en el conocimiento y el control de la información más que en los costes de producción de las materias primas y los factores productivos o el control financiero y tecnológico. La clave del futuro económico no reside en frenar la competencia, como pretenden las actitudes de carácter proteccionista que tienden a imponerse en Estados Unidos y en menor medida en la Unión Europea, sino en ir avanzando en una mejor regulación de los mercados que favorezca la competencia e incentive la valoración del conocimiento y la innovación.

«Han perdido la “cultura de la pobreza” que dominaban tan bien y la “cultura de la riqueza” no han llegado nunca a adquirirla, aunque desde la entrada en la Unión Europea en 1981 hubiese una lluvia de dinero en Grecia. La cultura del día a día de los griegos flota en un vacío y las crisis económicas que tienen cautivo al país no son culpa de la pobreza como en los años sesenta, sino de la mala relación con la riqueza»
Petros Márkaris, *Próxima estación, Atenas*, Tusquets ed., Barcelona, 2018, p.37

LA frase del escritor Petros Márkaris resume el dilema al que se enfrentan no solo los griegos sino el conjunto de la Unión Europea. Márkaris hace esa reflexión tras describir que en buena parte de los edificios de Atenas, construidos en la etapa de desarrollismo, sobresalen de las azoteas unas varillas de hierro que servirían para poder levantar sobre ellos más plantas, lo que no ha ocurrido y cabe pensar que es mejor que así sea. Tras la Segunda Guerra Mundial, en una Europa devastada, se produce un profundo cambio del modelo productivo y social. En España como en Grecia, aunque con mayor retraso, también se da ese cambio. Primero en la época de mayor crecimiento relativo como es la década de 1960. Posteriormente en la década de 1980 con la reestructuración industrial, en la de 1990 con la adaptación que exigió la incorporación a las instituciones europeas y en la primera década del 2000 con lo que supuso la introducción del euro. La crisis que surge a partir de 2008 ha avivado la conciencia de algo que ya se vislumbraba, las contradicciones y desequilibrios del modelo de crecimiento europeo, y la necesidad de afrontar con mayor vigor un cambio de modelo.

La Unión Europea parece pretender eliminar la pobreza haciendo a todos ricos, sin darse cuenta que es inviable mantener un nivel de vida que resulta incompatible con evitar el deterioro del medio ambiente y los desequilibrios macroeconómicos.

Tampoco tiene conciencia clara de lo que implica que incluso su pobreza se perciba como riqueza en la mayor parte de las áreas que la rodean, África, Eurasia y Oriente Medio, y las que forman parte de muchos de sus principales vínculos económicos, Latinoamérica y China particularmente. Por eso la frase de Márkaris adquiere su pleno sentido. Sabíamos cómo vivir en una cultura de pobreza, pero no sabemos hacerlo cuando buena parte de la población ha adquirido un nivel de vida que está por encima del de la mayor parte del mundo.

No cabe un cambio significativo del modelo social y productivo español al margen de la Unión Europea. Más bien habría que esbozar la transformación del modelo social y productivo europeo. En esa perspectiva, la pregunta es qué parte y papel le corresponde a España en ese proceso de cambio, y el interrogante fundamental que hay que plantearse es por qué y en qué sentido necesita la Unión Europea cambiar su modelo y qué posibilidades e inconvenientes existen para llevarlo a cabo.

Comenzaremos, por tanto, por plantearnos cuáles son los retos a los que se enfrenta la Unión Europea. En segundo término abordaremos los elementos específicos del caso español. Finalmente se intentarán plantear algunas conclusiones al respecto.

1. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización, desde una perspectiva económica, supone que se integra a escala mundial el proceso de producción. Hasta que comienza este fenómeno las relaciones económicas a escala mundial estaban limitadas al comercio entre países (internacionalización) y a los movimientos de capitales y tecnología (transnacionalización). La novedad de la globalización es que desplaza la clave de la competencia. Ya no son tanto los costes de producción (salarios y recursos naturales de cada país) o los movimientos de capital y tecnología (control de la propiedad y las técnicas de producción), lo decisivo en la competencia, sino los flujos de información y el conocimiento necesario para aprovechar la información. En la cadena de valor que se genera en el proceso de producción, el mayor valor añadido tiende a quedar en manos de los que controlan dicho proceso por tener el acceso a la información y los conocimientos que se requieren para definirlo y regularlo.

Fortalezas y debilidades europeas

La Unión Europea ha fiado en exceso su poder económico en las ventajas relativas que tenía, derivadas de su dominio del comercio internacional y de tecnologías

y capitales, importados en buena medida de su principal aliado, los Estados Unidos. La emergencia de China y otros países se ha apoyado en ciertas ventajas relativas en los costes de producción y en un acceso a los mercados de capitales y los flujos de tecnología internacionales, pero sobre todo en un esfuerzo progresivo de adquisición de conocimientos e información. Esto explica que China supere ya a Estados Unidos, y en mayor medida aún a la Unión Europea, en porcentaje de exportaciones de alta tecnología. La denominada 5G, que compendia los mayores conocimientos científicos en los ámbitos matemáticos y físicos para acelerar los flujos de información, es una de las prioridades de empresas chinas como Huawei, que ha dado ya lugar a algunos conflictos entre China y otros países.

En consecuencia, la Unión Europea y su principal aliado, Estados Unidos, van perdiendo terreno a escala mundial. El viraje proteccionista de Estados Unidos es una reacción defensiva de cortas miras. Por su parte, la Unión Europea, sin caer en esa actitud proteccionista, se ve lastrada de hecho por el creciente influjo de movimientos nacionalistas que reflejan igualmente una postura defensiva. Esas posiciones están más arraigadas de lo que parece en el ámbito europeo; la integración ha dejado incólumes numerosos intereses de ámbito nacional, regional y local, que se resisten a la competencia que supone la globalización.

Una unión que oculta grandes desigualdades y una escasa capacidad de integración de su diversidad cultural y productiva

Con frecuencia se justifican esas actitudes defensivas con el argumento de que la globalización supone una creciente homogeneidad que destruye las identidades y culturas propias y un progresivo dominio de las grandes corporaciones. Se oculta de este modo que si en la globalización se imponen estas tendencias es precisamente porque en vez de hacer frente al reto que representa, haciendo valer conocimientos y riquezas culturales propias, se produce un repliegue defensivo que se cierra a la innovación necesaria para la revalorización de las diferentes identidades.

A pesar del enorme avance que ha supuesto la construcción de la Unión Europea se está muy lejos de conseguir una integración como la que de hecho existe en China, e incluso en Estados Unidos. Persiste una fuerte fragmentación nacional, que se extiende a escala regional y local. Esto se manifiesta en las dificultades para avanzar en la consecución de un mercado integrado de capitales, una convergencia fiscal y un Gobierno propiamente europeo. Más importante aún, si cabe, es el estancamiento en la creación de unas bases comunes en el terreno educativo, sanitario, de los medios de comunicación social y, en general, en los aspectos culturales que pueden fortalecer una sociedad civil europea.

Ni la diversidad lingüística, ni las notables diferencias persistentes entre el norte y sur o el oeste y este de Europa, son obstáculos para avanzar en la integración sociocultural, política y económica. Por el contrario, una verdadera integración supondría una revitalización de la diversidad cultural europea, un fortalecimiento de la capacidad política internacional del conjunto de Europa y una mayor competitividad a escala mundial. La verdadera dificultad reside, precisamente, en la resistencia a cualquier cambio, refugiándose en posiciones conservadoras de carácter defensivo. El brote de corrientes populistas y partidos ultraconservadores así lo pone de manifiesto.

La estructura productiva europea pierde competitividad en la medida en que es incapaz de integrar, cada vez más, sus procesos productivos. De un lado se hace más dependiente del exterior y de otro se aísla y protege. Esto explica que haya pocas empresas europeas entre las mayores o más influyentes del mundo, al tiempo que persiste un elevado número de empresas de escaso tamaño que sobreviven gracias a la pervivencia de prácticas anticompetitivas y de corrupción.

Pérdida de capacidad innovadora asociada al conocimiento y la digitalización de la información

El elevado nivel de vida medio europeo y sus ventajas tecnológicas dificultan ver, hasta cierto punto, el deterioro, que se expresa en una paulatina mayor desigualdad y en el rezago tecnológico. Este se va ampliando en la medida en que otras zonas del mundo invierten más en investigación y, sobre todo, obtienen mejores resultados científicos de dicha inversión. La fragmentación europea, apoyada en prácticas corporativas que obstaculizan la competencia, hace que la inversión en I+D, más allá de que pierda fuerza, obtenga inferiores resultados.

El problema se manifiesta no solo en el ámbito del sistema educativo y de investigación, sino en el financiero. Hay una menor cultura de apoyo a proyectos de largo plazo y mayor riesgo, como suelen ser los de investigación básica, lastrada también por una excesiva burocratización en el plano institucional. En la cultura social predomina el cortoplacismo y se minusvalora la profesionalidad y la capacidad de innovación.

2. ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO

España, aunque tardíamente, se incorpora plenamente a la construcción europea que se inicia tras la Segunda Guerra Mundial. La entrada en las instituciones europeas en 1986 se había venido gestando, tras la tímida y balbuceante liberalización que supuso el Plan de Estabilización de 1959, con el Acuerdo Comercial Preferencial con la Comunidad Económica Europea de 1970.

Debilidad española en los comienzos de la internacionalización económica

El salto en el comercio internacional durante las últimas décadas del siglo XIX, facilitado por el fuerte abaratamiento de los costes de transporte, desata una guerra económica en toda Europa. Cada país trata de hegemonizar ese proceso. Para compensar sus respectivas debilidades se da marcha atrás en la tendencia liberalizadora y se imponen políticas proteccionistas, tanto más severas cuanto mayores son las debilidades de sus respectivas economías. Al mismo tiempo se busca obtener ventajas competitivas controlando ciertos mercados de materias primas, lo que origina un nuevo y más intenso colonialismo europeo que se extiende por África y ciertas zonas de América, Asia y Oceanía.

España, debilitada su posición internacional y con una economía en general menos productiva, refuerza cada vez más su proteccionismo y, aunque se implica también en el nuevo colonialismo, tiene una participación marginal en relación con la mayoría de los países europeos. El proteccionismo integral deriva en una exaltación del nacionalismo económico y el intervencionismo estatal. Esa tendencia llega a su máximo exponente con la autarquía que se impone tras la guerra civil. El viraje liberalizador que se inicia en 1959 y culmina con la integración en las instituciones europeas, aunque genera una progresiva transformación de la estructura productiva española, no elimina muchas de las deficiencias y desajustes acumulados durante casi un siglo de retraimiento internacional.

La incorporación de España al proceso de industrialización y modernización económica: elevado crecimiento y fuertes desequilibrios compensados con aportaciones del exterior

España eleva notablemente su productividad al compás del proceso de industrialización y desarrollo de los servicios que reduce el peso relativo de la agricultura.

Sin embargo, lo hace a costa de que se agudicen las diferencias de productividad entre sectores y empresas, y de una escasa capacidad de generación de empleo. Todo ello supone que aparezcan importantes desequilibrios. Hay una tendencia crónica a que el crecimiento se acompañe de déficits en la balanza comercial y en las cuentas públicas, mientras aumentan las tensiones inflacionistas.

El desequilibrio exterior se logra compensar, hasta mediados de la década de 1970, con la expansión del turismo, la entrada de capital extranjero y las remesas de emigrantes. Eso no evita que periódicamente haya que recurrir a devaluaciones del tipo de cambio y a medidas de restricción monetaria. La escasa capacidad de generación de empleo se palía con la emigración exterior; y las dificultades de numerosas empresas para hacer frente a subidas salariales que permitan al menos mantener el poder adquisitivo se intentan controlar con sucesivas medidas de freno al crecimiento de los costes laborales, que resultan cada vez menos eficaces.

La crisis mundial de 1973, a la que se va a superponer la difícil coyuntura de la transición política a partir de 1976, supone un corte drástico de la emigración española hacia el exterior y mayores dificultades para imponer restricciones monetarias que ayuden a compensar los desequilibrios externos. La consecuencia es una súbita y creciente espiral de aumento del desempleo, una agudización del déficit de la balanza por cuenta corriente y del déficit público y un repunte inflacionista que alcanzan tasas superiores al 40% en el verano de 1977.

Pactos de la Moncloa y transición política: contención de los desequilibrios externos con aumento del desempleo, la precariedad en el empleo y déficit público

Los Pactos de la Moncloa logran frenar la espiral inflacionista, aunque los precios se mantienen aún en niveles elevados. La caída de la actividad económica y la devaluación de la peseta hacen que el déficit exterior se atenúe. No ocurre lo mismo con el déficit público que se acelera, a pesar de las importantes medidas de reforma fiscal y financiera. El desempleo comienza una senda ascendente al compás de una reestructuración sectorial que multiplicó los expedientes de regulación de empleo.

Ante el alarmante crecimiento del desempleo se recurre a fomentar la contratación temporal. Con ello se logra reducir el ritmo de crecimiento del desempleo, pero la tasa de paro se mantiene en niveles muy elevados y se dispara la tasa de temporalidad. El déficit público resulta cada vez más difícil de contener ante el aumento de las prestaciones sociales, paralelo al proceso de descentralización del gasto público que supone la delegación de competencias en las comunidades autónomas.

La precarización laboral y los factores de compensación del desequilibrio exterior que suponen las entradas de capital y tecnología, junto al turismo, sirven para sostener un modelo productivo con escasa capacidad de innovación propia, que limita las posibilidades de una mayor creación de empleo y valor añadido. Los desajustes estructurales vuelven a aparecer cíclicamente: déficit público, desfase entre exportaciones e importaciones, desempleo, precariedad y aumento de la desigualdad. Todo ello a pesar de que la integración de España en las instituciones europeas, a partir de 1986, favorece una mayor estabilidad y confianza en la economía española.

Los desequilibrios internos y externos se van sorteando mediante una política monetaria restrictiva con elevados tipos de interés nominal hasta 1992, favorecida posteriormente por la caída del PIB (1992-1994) y el freno del gasto público y la devaluación de la peseta (1996-1999). Lo que no se logra es contener el desempleo, la tasa de paro sobrepasa el 20% en el periodo 1993-1997, ni el incremento de la temporalidad que supera el 30%.

Etapas expansiva y adopción del euro: reactivación de los desequilibrios externos y moderación de los internos

La etapa expansiva, coincidente con la introducción del euro en sustitución de la peseta, permite un fuerte crecimiento. Este resulta inusitado por su duración, alrededor de una década, por el intenso crecimiento del empleo y por la progresiva reducción del déficit público hasta alcanzar saldos positivos en 2006 y 2007. El crecimiento del PIB y de la inversión acercó el PIB per cápita de España a la media europea. Esto encubría la agudización de los principales hándicaps de la estructura productiva española.

El déficit y el endeudamiento externo se dispararon en esa etapa. La integración en el euro supuso que la fijación del tipo de interés básico y del tipo de cambio, principales variables monetarias que anteriormente se utilizaban para compensar el déficit y endeudamiento externos, no dependiesen de la evolución española sino que se estableciesen a escala del conjunto de la zona euro. En consecuencia, se impuso una política monetaria expansiva, en vez de compensadora, con crecientes facilidades para obtener créditos y una revaluación de la moneda nacional (el euro). El empleo también tuvo un crecimiento sin precedentes, hasta el punto de que permitió incluso absorber una masiva llegada de emigrantes. La contrapartida fue el estancamiento de la productividad y un notable incremento de la desigualdad de rentas.

Elevado endeudamiento privado

A pesar del superávit en el sector público, el desmesurado endeudamiento de empresas y familias, alentado por las facilidades de crédito que la citada política monetaria posibilitaba, hizo que la necesidad de financiación de la economía española alcanzase niveles insostenibles. No obstante, si no llega a explotar la burbuja especulativa a escala mundial, que tuvo su principal detonante en Estados Unidos, es muy posible que ese proceso se hubiese agravado aún más y las consecuencias hubiesen sido aún peores. Las ganancias fáciles obnubilaron a los especuladores, que decidieron endeudarse mucho más allá de sus posibilidades.

El sistema financiero español se hizo cómplice de esa situación, dando préstamos con ligereza y en algunos casos con manifiesta irresponsabilidad. Al contrario que en otros países, su negocio no consistía tanto en la compra de activos inmobiliarios y derivados financieros como en el préstamo hipotecario y al consumo. Esto hizo que el impacto de la crisis sobre el sistema financiero español fuese menor a corto plazo. Más que una súbita pérdida del valor de sus activos hubo una paulatina acumulación de impagados (morosidad), conforme se desplomaban los precios de los inmuebles y se descubrían como “tóxicos” (altamente sobrevaluados) numerosos activos.

La expansión monetaria posibilitó un elevado crecimiento del PIB y del empleo, por encima de los países de su entorno. Hubo un claro impulso de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión. Aunque la tasa de desempleo se mantuvo por encima de la media europea, se fue reduciendo y no lo hizo en mayor proporción debido al constante aumento de la tasa de actividad derivado de la incorporación al mercado de trabajo de generaciones más numerosas y de un intenso flujo de inmigrantes. Las facilidades de crédito estimularon también la inversión española en el exterior.

Se acentúan las debilidades de la estructura productiva

Prueba evidente de que este impulso no era sostenible es que la productividad permaneció prácticamente estancada, el empleo se hizo aún más precario, se incrementó la desigualdad y el endeudamiento de empresas y familias se disparó hasta límites insospechados. No hubo una mejora de la capacidad de innovación propia que permitiese reducir los desequilibrios externos y generar un empleo más estable y de mayor calidad. Por el contrario, se acentuaron aún más las principales debilidades de la estructura productiva española, sesgándola en mayor medida hacia actividades con escasa demanda de empleos que exigían poca cualificación.

Los sectores más favorecidos, además de la construcción y los servicios inmobiliarios, son los asociados a la expansión del consumo interno y el turismo extranjero, como son comercio, hostelería, transporte e infraestructuras de comunicación, y las ramas en que España tenía ya cierta especialización como agroalimentaria, material de transporte, química, productos metálicos y no metálicos y madera y muebles. Pierden peso, por el contrario, las más avanzadas como son las de maquinaria eléctrica y electrónica, ordenadores e instrumentos de precisión. Además, la mayor parte de las ramas de servicios mantienen unos bajos niveles de productividad, con una elevada intensidad en mano de obra no cualificada.

La quiebra del crecimiento

El hecho de que la crisis de 2007, teniendo su epicentro en Estados Unidos, tuviese un efecto, si cabe aún mayor, sobre la Unión Europea y muy particularmente sobre España, es especialmente significativo. Indica que la fuerte integración económica mundial hace vulnerables a las economías nacionales, más allá de las políticas que se puedan realizar a escala nacional o de la Unión Europea; y que esa vulnerabilidad es tanto mayor cuanto menor es la competitividad de sus respectivas estructuras productivas.

No es casual que España tuviese la caída del empleo más brusca de todos los países de la OCDE, muy superior a la de su Producto Interior Bruto. La tasa de paro de un mínimo del 8,2% en 2007 llegó a más del doble, 17,9% en tan solo dos años, y a un máximo del 26,1% en 2013. Como la caída del PIB fue inferior se elevó la productividad hasta que el empleo se empezó a recuperar. Tampoco es de extrañar que se pasase súbitamente de tener superávit en las cuentas públicas a un elevado déficit público, que en 2009 llega a superar el 10% del PIB. La deuda externa, cuya mayor parte era privada, de empresas y familias, se incrementa. El descenso en el peso de la deuda privada se ve contrarrestado por el incremento en la deuda pública.

La singularidad española

Estas fuertes fluctuaciones son un claro reflejo de las consecuencias que se derivan de una estructura productiva como la española. En el conjunto europeo, las variaciones en el PIB, el empleo y la productividad son más suaves. En la mayor parte de los países europeos, el PIB crece por encima del empleo en las fases de auge, con el consiguiente incremento de la productividad, mientras que en las de

recesión el empleo cae en una proporción semejante o inferior a la del PIB, de modo que la productividad se estanca. En España ocurre lo contrario, lo que provoca un comportamiento asimétrico de la productividad.

España tiene una especialización productiva en sectores menos dinámicos y con mayor dependencia de la tecnología y el capital extranjeros, junto a un elevado número de empresas escasamente productivas. La dependencia de las importaciones y del capital y la tecnología extranjera determina que en las etapas de recesión el déficit de la balanza comercial tienda a reducirse y se destruya empleo con gran facilidad. Por el contrario, en las de expansión económica el déficit de la balanza comercial tiende a incrementarse y se crea empleo con relativa facilidad, aunque sea a costa de intensificar su precariedad, más por la vía de extender los contratos temporales de corta duración y a tiempo parcial que por la de la moderación salarial.

Recuperación tras la recesión

No es extraño, pues, que la recuperación económica, a partir de 2014, vuelva a reproducir este esquema de crecimiento. Aunque ciertamente la economía española ha ido aumentando la tasa de cobertura comercial por la mayor orientación exportadora de un segmento significativo de empresas, persiste el comportamiento asimétrico de la balanza comercial. Las importaciones tienden a aumentar más que las exportaciones conforme el crecimiento se va consolidando. El empleo vuelve a crecer por encima de la media europea, pero se acentúa si cabe su precariedad y se frena la productividad.

Tras la experiencia de la expansión del periodo 1999-2007, en esta nueva fase de crecimiento hay una mayor precaución en la concesión de créditos y se modera la expansión monetaria propiciada por el Banco Central Europeo. Eso ha hecho que el endeudamiento privado se haya reducido, aunque siga siendo elevado. Por el contrario, el endeudamiento público no ha dejado de crecer, oscilando en torno al 100% del PIB. Los ingresos públicos que en el periodo 1999-2007 aumentaron en gran medida al compás del fuerte crecimiento, especialmente del sector de la construcción, ahora se han incrementado mucho menos, tanto porque se ha tratado de moderar la presión impositiva como porque la precariedad en el empleo no ha posibilitado que las cotizaciones sociales fuesen mayores.

Los recortes en el gasto público que se impulsaron en la etapa de recesión se han mantenido en buena medida. No obstante, ha habido una cierta relajación al compás de la recuperación. Además, el freno en las cotizaciones y el incremento de

las jubilaciones ha provocado un déficit cada vez mayor en las cuentas de la Seguridad Social. Este se ha ido cubriendo primero con la hucha del fondo de pensiones y posteriormente con transferencias directas contempladas en los Presupuestos Generales del Estado e indirectas en forma de endeudamiento. La financiación de la Seguridad Social a través de deuda resuelve el problema inmediato y evita que el déficit público sea más elevado a corto plazo, pero incrementa el pago de intereses a medio y largo plazo, acentuando la dificultad de reducir el déficit público en el futuro.

Las consecuencias de tener una estructura productiva poco competitiva, con escasa capacidad de innovación propia, vuelven así a reaparecer una y otra vez. El crecimiento se acompaña de déficit exterior, precarización del empleo y endeudamiento público. Esto acarrea que incluso si hay una mejora económica notable, esta sea difícilmente sostenible a medio plazo al irse incrementando los desequilibrios internos y externos y no corregirse sustancialmente las desigualdades sociales que amenazan la estabilidad social y económica.

Desigualdades territoriales y concentración de la población

Otra manifestación del actual modelo de crecimiento es la despoblación de buena parte del territorio. No es tanto que hayan aumentado las diferencias entre regiones como que dentro de las distintas regiones ha tendido a aumentar la despoblación de los núcleos rurales y la concentración en núcleos urbanos. El 96,6% de la población española se concentra en tan solo el 39,7% de los municipios. Los territorios con mayor densidad de población han seguido incrementando su densidad, mientras esta ha seguido descendiendo en los de menor densidad. Por regiones, al margen de los casos de Melilla y Ceuta que son los territorios que tienen mayor densidad, los que han acentuado el nivel de concentración de la población son Madrid, País Vasco, Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana, mientras que los que más han perdido población son Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Aragón y La Rioja.

La creciente urbanización es una constante a escala mundial, que responde a la lógica de concentración y centralización del capital. Los pequeños pueblos y zonas despobladas o escasamente pobladas suelen moverse en una permanente contradicción. Se justifican medidas de protección de lo local de carácter puramente defensivo, que favorecen a unos pocos y evitan la aparición de nuevos actores internos y externos. Al mismo tiempo la inversión se concentra cada vez más en grandes núcleos de población donde es más fácil fomentar una demanda masiva.

Confluye así una elevada dependencia de grandes empresas, mayoritariamente de capital extranjero, y una base muy amplia de pequeñas empresas que en gran parte actúan también como si fuesen monopolistas u oligopolistas en mercados de carácter local o de ámbito muy restringido. El país o área económica en que eso se produce en mayor grado está sometido a mayores fluctuaciones y desequilibrios. El caso español es paradigmático en ese sentido. Están presentes las mayores empresas del mundo, que se apoyan en una demanda masiva. Esa demanda, incluso cuando en gran parte sea insolvente, les permite mover un elevado volumen de capital en los mercados financieros. Es en esos mercados donde obtienen mayores beneficios, más allá de que puedan tener pérdidas en su actividad productiva propiamente dicha. En el otro extremo perviven empresas que, a pesar de su baja productividad y moverse en mercados de ámbito muy restringido, consiguen una cierta rentabilidad gracias a la protección más o menos abierta o encubierta de los poderes políticos de esos ámbitos (locales o autonómicos).

Como parte del núcleo de países con elevada renta per cápita, España genera una elevada demanda que atrae a las grandes empresas. Paralelamente se mantiene un elevado número de pequeñas empresas en núcleos de demanda muy limitada, que se mantienen mediante prácticas restrictivas de la competencia. A pesar de ralentizar la despoblación, dichas prácticas no revierten esa tendencia. Las desigualdades de renta y más aún de oportunidades de desarrollo personal (educación, sanidad, cultura, etc.) y empleo tienden a ampliarse, de modo que la emigración hacia las zonas más pobladas continúa. Los esfuerzos por dotar de infraestructuras de comunicación y servicios a los pequeños núcleos poblacionales tienen escasa eficacia cuando las diferencias en oportunidades de empleo y realización personal tienden a crecer respecto a los núcleos de población más grandes. Incluso cuando esas oportunidades mejoran en los ámbitos rurales, la distancia respecto a los urbanos es cada vez mayor.

La mejora de las infraestructuras puede moderar la despoblación pero no la detiene. Las prácticas proteccionistas, que se justifican con el argumento de evitar una mayor despoblación, impiden de hecho que se instalen nuevas actividades y se afronten medidas proactivas en vez de meramente defensivas. Para avanzar en conseguir una economía más sostenible y un territorio más poblado y vertebrado es imprescindible actuar en una doble dirección. Por un lado, introduciendo mayor competencia a escala europea y española, de forma que empiece a revertir la tendencia a la concentración del capital. De otra, rompiendo con posiciones localistas, que con frecuencia encubren corruptelas, mediante planes de integración territorial a escala comarcal que fomenten la inversión y ayuden a poner en valor los productos y la cultura propia de cada zona.

3. ¿CAMBIAMOS O NOS CAMBIAN?

Como se ha señalado, hay unas tendencias de carácter sistémico a escala mundial que crean la impresión de que son irreversibles y, por tanto, que son prácticamente imposibles de detener. La concentración creciente del capital, asociada a la acaparación de los núcleos básicos de producción donde se localiza la mayor parte del valor añadido, genera un exceso de liquidez. Esto hace que la inversión se desvíe cada vez en mayor proporción hacia los mercados financieros en vez de a los mercados de bienes y servicios productivos.

El tejido de pequeña y mediana empresa, que conforma los cimientos de cualquier economía, se debilita. Cada vez resulta menos rentable constituir ese tipo de empresas, ya que las grandes corporaciones absorben la parte de la cadena de producción que genera mayor valor añadido (rentabilidad del capital). Las pequeñas inversiones tienen retornos cada vez menores, bien porque la amplitud de los mercados a los que pueden acceder es cada vez más reducida o porque las tareas que asumen en la cadena de producción les sitúan en una situación de subordinación respecto a las grandes empresas.

El miedo como estrategia

Si se repasan las noticias y análisis económicos de los últimos meses se observa que prolifera una advertencia de amenaza en el crecimiento de la economía mundial. Las expectativas que anuncian las grandes instituciones mundiales (Banco Mundial, OCDE, etc.), así como numerosos foros privados vinculados con ciertos grupos empresariales, son negativas. Reflejan incluso que el creciente endeudamiento y el deterioro medioambiental ponen en peligro la continuidad de dicho crecimiento. No obstante, se afirma que no estamos a las puertas de una nueva recesión y que tan solo es preciso poner en marcha o profundizar en ciertas reformas estructurales.

En la mayoría de los casos no se especifica a qué se hace referencia con ese mantra de las reformas estructurales. Cuando se escarba un poco, lo que aparecen son medidas que tratan de dar continuidad al modelo de crecimiento dominante. Se sigue insistiendo en la necesidad de adaptación de la organización del trabajo (flexibilidad laboral) a las necesidades de rentabilidad del gran capital, y se postulan políticas monetarias y fiscales que prolonguen los bajos tipos de interés y reduzcan la presión impositiva como forma de reactivar la economía.

Hay una cierta incapacidad para revertir el modelo de crecimiento impulsado por la acumulación de capital. Este carácter sistémico, que parece imponer un funcionamiento que si se altera conduce al caos, implica que estamos ante una crisis de civilización. Los sujetos centrales de esa civilización, en este caso Estados Unidos y el núcleo duro de la Unión Europea, incluido el Reino Unido aunque la abandone, son incapaces por sí mismos de realizar el cambio que se ve cada vez más necesario. Eso es lo que define a cualquier crisis de civilización. La historia muestra que en toda gran civilización se ha dado un proceso de degradación y tendencia a la desmembración interna, que finalmente se ha decantado por la influencia de fuerzas externas o periféricas.

En vez de sucumbir al miedo que provocan las amenazas al “sistema” (carácter sistémico), hay que estar atentos a la evolución de las contradicciones internas del propio sistema y a la acción de los principales agentes externos que protagonizan el cambio. En este caso los BRICS, con China a la cabeza, la América Latina, África y los países del sur y del este de la Unión Europea.

Contradicciones internas: endeudamiento y desigualdad

Entre las contradicciones internas al sistema destacan el creciente endeudamiento relacionado con la acumulación de capital y el exceso de liquidez que genera, sin que haya un crecimiento proporcional de la inversión productiva. Es lo que Keynes denominaba la trampa de la liquidez. Eso explica que el valor de los flujos financieros tienda a crecer en relación al de la producción. Actualmente dichos flujos representan el 400% del valor del PIB mundial y la deuda el 225% de dicho PIB, según fuentes del Fondo Monetario Internacional y el World Economic Forum.

Igualmente relevante es la fuerte desigualdad entre países de una misma área económica y dentro de cada país. Estas desigualdades se manifiestan no solo en términos de renta disponible de las familias. Afectan en mayor medida a los jóvenes, las mujeres y los emigrantes. La desigualdad se trasluce también en el ámbito territorial y sociolaboral. Existen importantes desigualdades entre territorios, trabajadores y empresas. Esas discriminaciones se entrecruzan concentrando la precariedad en ciertos colectivos (jóvenes, parados de larga duración, trabajadores de menor cualificación), lugares (despoblación rural, emigración forzada) y empresas (volatilidad de los pequeños negocios).

Factores externos: el mundo no occidental y los países periféricos

La irrupción de China como gran potencia va desplazando el núcleo de la economía mundial hacia el polo oriental. Lo más relevante no son las ventajas estáticas de costes que determinan saldos comerciales positivos (internacionalización), ni el control del capital y la tecnología (transnacionalización), sino el acceso a la información y los conocimientos para procesarla y saber aprovecharla (globalización). La apuesta de China y otros países por la ciencia y la investigación está haciendo que tanto Estados Unidos como la Unión Europea vayan reduciendo sus ventajas competitivas. De hecho, el porcentaje de exportaciones de alta tecnología de China supera al de Estados Unidos y a la media europea. En el ámbito de las inversiones también China gana terreno, tanto en las de carácter productivo como en las destinadas a financiar la deuda de los Estados.

Junto a la tendencia a la pérdida relativa de competitividad de Estados Unidos y la Unión Europea respecto a otras áreas del mundo, el otro gran factor de transformación también proviene de fuera, pero se inserta dentro de sus fronteras; es la emigración. La creciente presencia de ciudadanos de otras culturas está modificando paulatinamente formas de vida y modos de producción. Esta inculturación prepara a los países receptores para abordar las reformas necesarias que ellos no son capaces de enfrentar por sí mismos. Las reacciones defensivas de carácter proteccionista, con Estados Unidos a la cabeza elevando aranceles y otras trabas a la inversión y el comercio, y pretendiendo cerrar fronteras para evitar la emigración, son un fiel reflejo de esa incapacidad.

Digitalización e inteligencia artificial

Estas tendencias y contradicciones se ven aceleradas por la irrupción de la inteligencia artificial y en general por la digitalización de los flujos de información. Algunos ven en ello la posibilidad de conseguir notables mejoras de productividad que permitan conseguir o recuperar ventajas competitivas. Otros lo consideran una amenaza para el empleo o para su competitividad ante el riesgo de que otros se adelanten en su implantación, reforzando posiciones de carácter meramente defensivo.

Sin modificar sustancialmente las bases del sistema económico, lo que cabe esperar es que la mayor automatización de los procesos productivos y de consumo acentúen las tendencias actuales. El mundo occidental intensificará la concentración

del capital y las tendencias que de ello se derivan, facilitadas por la automatización de dichos procesos. Solo las áreas económicas que apuesten por el conocimiento y la investigación, y lo vinculen a la actividad productiva, podrán aprovechar mejor la mayor velocidad en la transmisión de la información, así como la autocorrección de errores y el autoaprendizaje de las máquinas que supone la inteligencia artificial.

La incorporación de la inteligencia artificial al sistema productivo es fundamental, pero no es una panacea aplicable a cualquier actividad; y si no se controla el cómo y para qué de su aplicación reforzará aún más los desequilibrios y desigualdades. Cuando la automatización de los procesos productivos no responde a unos fines y planes bien definidos tiende a destruir más empleo que el que se crea y acentúa cada vez más las diferencias salariales entre los trabajadores de mayor y menor cualificación. En consecuencia, las desigualdades tienden a aumentar al ampliarse la brecha de ingresos entre un núcleo relativamente reducido de trabajadores de alta cualificación y una mayoría de trabajadores con empleos precarios o en desempleo persistente.

Parches y falsas soluciones

Tras la crisis de 2007 se han establecido ciertas prevenciones en la política monetaria y de préstamos. El Banco Central Europeo finalizó en diciembre las compras netas de valores. Sin embargo, seguirá reinvertiendo íntegramente el principal de los valores adquiridos en el marco del programa de compras de activos que vayan venciendo durante un período prolongado. Además, ha establecido una nueva serie de operaciones trimestrales de financiación a plazo más largo (TLTRO-III, en sus siglas en inglés) ligadas a la concesión de créditos por parte de los bancos a empresas y familias, y ha renunciado a subir los tipos de interés.

La mayor exigencia de garantías para la concesión de préstamos ha favorecido que la deuda privada descienda en España, aunque en el pasado año se aprecia un repunte en el endeudamiento de las familias. El Banco de España ha advertido recientemente que la deuda exterior sigue siendo muy elevada y que el volumen de activos dudosos continúa siendo superior al de antes de la crisis.

El exceso de liquidez incentiva las facilidades crediticias aunque la política monetaria intente ser un poco más restrictiva. El préstamo a familias y pequeños inversores está contribuyendo a sostener el consumo de los hogares, cuyo ahorro es prácticamente nulo, y una inversión que vuelve a centrarse en buena medida en el sector inmobiliario y en algunos sectores de servicios. Por otra parte, como ya se ha

señalado, la deuda pública se mantiene alrededor del 100% del PIB, y la posición de inversión internacional neta se aleja de la de otros países del entorno y supera el 70% del PIB. Esto explica que la demanda interna siga creciendo y compense la caída de la demanda exterior. Lo que está en cuestión es si este tipo de crecimiento es sostenible.

En un reciente informe (*World Economic Outlook: Growth Slowdown, Precarious Recovery*. Washington, DC, abril, 2019), el Fondo Monetario Internacional señala que la creciente acumulación de capital que manifiesta la concentración de los mercados en manos de gigantes corporativos, impone ciertas tendencias macroeconómicas preocupantes. Entre ellas incluye: 1. El freno en la inversión productiva, a pesar de la caída de los costos de endeudamiento y el aumento de los rendimientos esperados de la inversión; 2. Una creciente desconexión entre una tasa de rendimiento del capital productivo más o menos estable y una tasa de rendimiento decreciente de activos más seguros, como los bonos de los gobiernos y las empresas más sanas; 3. Una brecha cada vez más amplia entre riqueza financiera y productiva; 4. Una caída en la cuota de las rentas del trabajo y una creciente desigualdad de renta; 5. Una ralentización en el crecimiento de la productividad.

La menor competencia en los mercados, que desalienta la inversión productiva vinculada a la innovación, y la acaparamiento de rentas en manos de las grandes corporaciones no son sino dos caras de la misma moneda. La concentración de beneficios en los gigantes corporativos determina que la proporción que destinan a inversiones productivas sea cada vez menor respecto a los flujos monetarios que van a los mercados financieros. Eso explica que haya un exceso de liquidez a escala mundial, con políticas monetarias que mantienen bajos tipos de interés y dan facilidades de crédito, sin que eso logre que la inversión productiva se recupere suficientemente.

Esta situación está llevando a plantear que debe darse un mayor papel a la política fiscal y a cuestionar la política monetaria tradicional. Se propone un aumento del gasto para mejoras en las infraestructuras y reformas estructurales que contribuyan a un cambio de modelo productivo que sea más eficiente y respetuoso con el medio ambiente, y que posibilite una reducción de las desigualdades. Sin embargo, es más que dudoso que eso pueda hacerse efectivo sin modificar sustancialmente la lógica de desarrollo basada en una creciente acumulación de capital. La abundante liquidez sigue impulsando los mercados financieros y cerrando el círculo vicioso del abaratamiento de la financiación de las grandes empresas y de los Estados de los países más ricos.

La rentabilidad en los pequeños negocios, que conforman los cimientos de cualquier economía, tiende a reducirse. Esos negocios tienden a desaparecer en ciertas actividades absorbidas por grandes empresas, y las pequeñas y medianas empresas nuevas que surgen se especializan en tareas de las que se desprenden las grandes corporaciones. Estas se reservan el control del proceso de producción y con ello lo que genera mayor valor añadido. Externalizan buena parte de las fases de la cadena de producción, de modo que las empresas que realizan dichas tareas están subordinadas a las condiciones que imponen los que las contratan.

Las barreras de entrada no solo posibilitan que las empresas con mayor poder de mercado incrementen sus márgenes de beneficio, sino también que empresas con escasos márgenes de beneficio sobrevivan. Perviven no por su eficiencia y elevada productividad sino porque ocupan mercados restringidos, que son protegidos de uno u otro modo por las autoridades públicas.

En consecuencia, las políticas monetarias y fiscales, aún en el caso de que no distorsionen más el funcionamiento de los mercados, tan solo sirven como parches que no modifican la lógica de acumulación de capital sino que la apuntalan. Se retrasa el colapso, pero no se modifican las bases de crecimiento de forma que se evite una crisis futura aún más profunda que la anterior. Las propuestas de mayor presión fiscal para las grandes fortunas y empresas tampoco sirven para alterar la tendencia a una mayor concentración del capital y desigualdad social. Al margen de que existen numerosos canales de evasión fiscal, más allá incluso de los paraísos fiscales, una mayor presión fiscal –si realmente se hiciese efectiva– llevaría a frenar la inversión de esas grandes empresas pero difícilmente serviría para favorecer una mayor inversión productiva.

Dilemas y alternativas

El reciente veto de las autoridades de la competencia de la Unión Europea a la fusión de la empresa francesa Alstom y la alemana Siemens ha levantado una gran polémica que resume las contradicciones del modelo de crecimiento europeo. Tanto las compañías como los gobiernos alemán y francés han argumentado que con dicho veto se favorece a la empresa china CRRC (China Railroad Rolling Stock Corporation). Este argumento se puede generalizar a otros muchos mercados, donde tanto Estados Unidos como la Unión Europea ven la creciente potencialidad china como una amenaza.

La presunción de que la creación de empresas más grandes es lo que genera mayores ventajas competitivas se basa en premisas falsas (véase Guinea y Erixon, 2019). Lo que incrementa la capacidad competitiva es conseguir innovaciones que mejoren los productos (bienes y servicios) y que éstos sean más adecuados a las necesidades y peculiaridades de los demandantes. Eso no requiere necesariamente empresas de mayor tamaño, sino que las distintas empresas sean más receptivas a la diversidad de la demanda e innoven para cubrirla mejor. Para ello, en muchas ocasiones deberán cooperar, poniendo en común ciertos conocimientos y estrategias, pero no fusionarse entre sí.

La concentración de los mercados deriva en proteccionismo, segmentándolos y dificultando así la conexión entre oferta y demanda. Buena parte de la falta de competitividad de la Unión Europea viene de la pervivencia de prácticas proteccionistas en los diferentes Estados nacionales, que permanecen incrustadas también en ámbitos locales y regionales. Con ello se impide el acceso a dichos mercados de nuevas iniciativas empresariales y se desalienta, en vez de fomentar, la cooperación entre diferentes empresas.

La mayor competencia china responde a que sus empresas han apostado por la innovación, más que por la simple rebaja de costes como con frecuencia se supone; y a que cuentan con menos restricciones para acceder a sus propios mercados, con independencia de que tengan mayores o menores dificultades para acceder a mercados ajenos. Lo que se debe exigir a China es que no impida el acceso a sus mercados de empresas extranjeras, pero para ello tampoco se debe impedir el acceso de las empresas chinas a otros mercados. Se trata, en definitiva, de ir estableciendo una regulación de los mercados que favorezca realmente la competencia (innovación). Eso implica centrarse en tratar de responder a la diversidad y las peculiaridades de la demanda, empezando por las más cercanas, más que en tratar de acaparar mercados a escala mundial eliminando empresas rivales.

Reflexiones desde la experiencia española

Si algo explica que España sufra desequilibrios y fluctuaciones más drásticas en su economía es porque su capacidad de innovación propia es muy limitada, lo que no es sino la manifestación de una regulación de los mercados que no incentiva suficientemente la competencia. A menor competencia en los mercados menos creación de empleo, de peor calidad y más inestable. Cuando fallan los estímulos para innovar se frenan los cambios en la estructura productiva y ésta se vuelve en gran medida obsoleta, con un fuerte peso de empresas y sectores menos dinámicos y más dependientes de fuerzas e iniciativas ajenas.

Estos condicionantes estructurales, más allá de los vaivenes de carácter coyuntural, explican la persistencia de una alta tasa de desempleo y una elevada precariedad en el empleo; así como de unos desniveles de productividad y desigualdades sociales mayores que en buena parte del resto de países del mundo. La necesaria y positiva apertura al exterior no ha venido acompañada de un esfuerzo paralelo de mejora de la capacidad de innovación propia. Esto tiene como consecuencia la tendencia a que aparezcan mayores tensiones y desequilibrios: déficits en la balanza comercial, dependencia de la financiación externa, oscilaciones más acentuadas en la producción y el empleo, y un comportamiento asimétrico y tendente al estancamiento de la productividad.

La integración en la Unión Europea y el euro ha dado mayor estabilidad a la moneda, facilitando el acceso al crédito exterior y al sostenimiento de las partidas compensadoras del desequilibrio externo, el turismo y las entradas de capital extranjero. Ha impedido también que se acuda a una política monetaria acomodaticia que mediante devaluaciones de la moneda y cambios en los tipos de interés trataba de frenar los desequilibrios y tensiones inflacionistas. Esto ha tenido también más ventajas que inconvenientes. Ha forzado a mejorar la exportación sin recurrir a la devaluación y ha facilitado que haya una gran liquidez sin que rebroten las tensiones inflacionistas.

No obstante, esas ventajas a corto plazo no lo son tanto a medio y largo plazo pues buena parte del impulso de la exportación se ha debido a una devaluación interna de salarios y unos menores márgenes en algunas de las empresas exportadoras. La mayor desigualdad de ingresos no ha tenido mayores efectos sobre la demanda interna porque la elevada liquidez y estabilidad monetaria de la zona euro ha contribuido a una cierta recuperación del consumo y la compra de activos inmobiliarios y financieros. La contrapartida ha sido el incremento del endeudamiento externo, en primer término del sector privado y posteriormente del público. Y una escasa inversión productiva.

La mayor inversión española en el exterior y el aumento de las exportaciones han tenido un escaso efecto en la corrección de los principales desequilibrios. La inversión en otros países tiene poca repercusión en el empleo dentro de España, por ser más la consecuencia de haber alcanzado una cierta ventaja competitiva en conocimientos técnicos ya asentados, que en nuevos conocimientos científicos generados en el propio país. Algo semejante ocurre con las exportaciones, que se han concentrado en sectores tradicionales o son dependientes de empresas extranjeras que arrastran a su vez una mayor importación.

Políticas alternativas con perspectiva de más largo alcance

Conseguir un mayor equilibrio externo y que se cree empleo de más calidad requiere políticas de más largo plazo que contribuyan a crear un modelo productivo más competitivo. Se trata de consolidar una estructura de pequeñas y medianas empresas más sólida que sirva de cimiento a otras empresas de mayor dimensión, posibilitando que se cree más empleo y de mayor calidad, así como que se reduzcan las grandes diferencias de productividad, salarios y beneficios entre sectores y entre empresas de un mismo sector, que es la raíz de desigualdades sociales que el sistema impositivo y de gasto público no puede resolver por sí solo.

Esas políticas pasan por mejorar la regulación de los mercados para que haya mayor competencia, entendida como capacidad de innovación. Los puros ajustes en costes presuponen que la oferta y la demanda en cada mercado está dada y que la innovación es, en el mejor de los casos, un hecho extraordinario como planteaba Schumpeter. Esta concepción conduce inevitablemente a la concentración de los mercados y a una espiral de devaluación de costes laborales y un estancamiento de la productividad. La incapacidad para instrumentar políticas de competencia se pone de manifiesto en la intermitente exigencia de pactos de Estado sobre los temas que efectivamente son los que condicionan que un cambio de modelo productivo pueda comenzar a hacerse realidad.

Se habla de pactos de Estado para la ciencia, la educación, la digitalización y reindustrialización, así como el perfeccionamiento del sistema de protección social. Sin embargo, no se proponen medidas concretas que den contenido a esos posibles pactos y que tengan en cuenta las resistencias corporativas a que se pongan en marcha. Se ignora además que la mayor parte de esas medidas requerirían al menos tener una dimensión europea para que fuesen efectivas.

Hay una coincidencia en diagnosticar que la falta de innovación, asociada a las deficiencias del sistema educativo y la escasa inversión en investigación y desarrollo tecnológico, es una de las claves de los problemas que enfrenta la economía española. Esto está indisolublemente ligado a la instrumentación de la automatización industrial, lo que se conoce como Industria 4.0, y a la creación de servicios avanzados. Nada de eso es posible sin introducir competencia e ir creando una cultura de innovación, pues como respondió Hicks cuando le preguntaron qué era el monopolio (falta de competencia): “el monopolio es la vida tranquila”. Nadie se esfuerza por mejorar si no tiene un entorno que le estimule y le haga necesario innovar para sobrevivir y conseguir mayores ventajas.

El sistema educativo adolece de una inflación de conocimientos que no respeta la natural jerarquía y conexión de los distintos saberes. La fragmentación del conocimiento y la excesiva y prematura especialización suponen una falta de fundamentos y de formación de criterios propios. Esto provoca el desánimo en una buena parte del alumnado (abandono escolar temprano) y una desproporción entre titulaciones superiores de pretendido rango científico y las de estricto carácter profesional. Eso a su vez se traduce en una proliferación de publicaciones aparentemente científicas pero que realmente no aportan novedades, cualidad inherente a cualquier investigación.

La distorsión de la competencia en los mercados y los lastres que afectan a la actividad docente e investigadora se traslada, a su vez, al funcionamiento de las administraciones públicas. En numerosas ocasiones predominan los procedimientos puramente burocráticos, que frenan la innovación en vez de favorecerla. El sistema financiero se resiente igualmente de esa falta de cultura de innovación, sin apenas instrumentos de financiación a largo plazo vinculados a la investigación y a operaciones de capital riesgo productivas. Eso se traslada al conjunto de la sociedad, que tiende a polarizarse entre posiciones conservadoras y de pasividad de un lado, y de activismo voluntarista o carácter puramente defensivo de otro.

Esas mismas tendencias se manifiestan respecto al sentido y alcance de las políticas correctoras de las desigualdades sociales. Unos se escoran a hacer del mercado el principal elemento de vertebración social, minimizando el papel del Estado y eludiendo afrontar el deterioro de la competencia que acompaña a la creciente centralización y financiarización del capital. Otros se inclinan a dar al Estado el protagonismo absoluto en la resolución de las desigualdades y carencias sociales, sin entrar a corregir su excesiva burocratización ni estimular la competencia en los mercados.

En el fondo de todo ello late un sentido individualista que concibe la sociedad como una mera suma de individuos en la que solo existe la acción espontánea movida por intereses individuales modulados por el Estado. Se niega la existencia de lazos sociales que trascienden a la acción puramente individual y la preceden, donde anidan valores e intereses comunitarios sin que medie un elemento coercitivo. Esta visión individualista es la que predomina en la cultura occidental. Subyace tanto en los que defienden las relaciones mercantiles como fundamento de la vida social, como en los que atribuyen ese papel a las relaciones jurídico-políticas propias del Estado.

La relegación de la sociedad civil deriva en una burocratización del Estado que cuestiona en última instancia su carácter democrático. De ahí que se hable cada vez más de crisis de la democracia. El Estado queda en manos de las fuerzas que impulsan la concentración del capital en vez de las de la sociedad civil, amparando de hecho la falta de competencia en los mercados. Por eso cabe pensar que nos encontramos, más allá de una posible nueva recesión económica, ante una crisis de civilización. O, lo que es lo mismo, que hay una incapacidad de reacción en las “sociedades occidentales” suficientemente intensa como para alterar los fundamentos económicos y políticos que las sustentan. Esto no significa renunciar a la acción, pero sí considerar que conviene tener más en cuenta las fuerzas que vienen de fuera, cuyas manifestaciones más evidentes son la emigración masiva y el desplazamiento del poder hacia oriente.

A lo mejor es hora de aceptar que podemos cambiar si asumimos que nos están cambiando. El muy reciente acuerdo de Italia con China, al margen de la Unión Europea, o las voces que propugnan una alianza entre los países del norte y sur del Mediterráneo, son signos de esas transformaciones que contrastan con las fuerzas disgregadoras que proliferan en la Unión Europea y dificultan seguir avanzando en su integración y paralizan su acción. El proteccionismo estadounidense apunta en esa misma dirección, tratando de eludir los retos que supone la globalización con medidas de carácter puramente defensivo.

Los cambios que España requiere para superar los desequilibrios y desigualdades que amenazan su estabilidad social, política y económica, no pueden realizarse al margen de un mayor fortalecimiento de la Unión Europea, pero ese fortalecimiento es lo que se está poniendo en cuestión con los movimientos xenófobos que tratan de eludir los retos que vienen de fuera, y con la proliferación de fuerzas disgregadoras que, como el Brexit y distintos movimientos independentistas, erosionan la integración europea. Hablar de cambio en el modelo productivo y social sin ser conscientes de las fuerzas internas que dificultan ese cambio y las externas que lo están impulsando, impide actuar con realismo y eficacia sobre esas transformaciones que se reclaman. Mientras tanto, seguiremos actuando como ricos que no saben qué hacer con su riqueza y que han perdido la cultura de la pobreza que escondía los valores que ahora se intentan recuperar de igualdad y solidaridad social.

ANOTACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Contamos con una proliferación de datos y análisis que se centran en el dilema de si estamos o no ante una próxima recesión. Sin embargo, más allá de lo que

puede ocurrir a corto plazo, conviene una mirada de más largo alcance, que tenga en cuenta las inercias y tendencias que se arrastran del pasado y los retos de futuro a los que nos enfrentamos.

Aunque aparecen nuevos matices, la mayor parte de los problemas y desequilibrios de la economía española y europea son los mismos que se venían planteando desde años atrás, solo que quizás adquieren todavía mayor intensidad. Véanse los artículos publicados en esta misma revista:

ARAGÓN, J. y PALACIO, J. I. (2006): “La economía española vista desde la perspectiva de las tres últimas décadas”, *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, nº 7, 2006, págs. 67 a 84.

<https://www.ccoo.es/dfefd684f29c61bac05c25e7e8b98c01000001.pdf>

PALACIO, J. I. (2009): “Situación y perspectivas de la crisis económica en España”, *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, nº 12, 2009, págs. 215 a 238.

<https://www.ccoo.es/aeda7829261aee9b58f4037f9e85ee6e000001.pdf>

PALACIO, J. I. (2017): “Crecimiento y modelo productivo: competencia versus ajuste de precios” *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, nº 28, 2017, págs. 43 a 64.

<https://www.ccoo.es/e997442eac0317958de8f234a7842647000001.pdf>

Los retos económicos de futuro a los que nos enfrentamos tienen como referente fundamental la globalización y lo que esta implica. Tiende a confundirse la globalización con la intensificación de las tendencias dominantes en la economía mundial: la financiarización de la economía en detrimento de la economía productiva y la creciente concentración de los mercados. Sin embargo, lo que define a la globalización no es tanto la integración de los mercados financieros o el control del capital y la tecnología de las grandes corporaciones como la integración del propio proceso productivo a escala mundial, de modo que la competencia se centra fundamentalmente en el conocimiento y el control de la información más que en los costes de producción de las materias primas y los factores productivos o el control financiero y tecnológico.

La clave del futuro económico no reside en frenar la competencia, como pretenden las actitudes defensivas de carácter proteccionista que tienden a imponerse en Estados Unidos y en menor medida en la Unión Europea. Por el contrario, se trata ir avanzando en una mejor regulación de los mercados que favorezca la competencia e incentive en ese sentido la valoración del conocimiento y la innovación. No es casualidad que la preocupación sobre la falta de competencia, que implica la concentración de los mercados dominados por las grandes corporaciones, empiece a calar en todo el mundo. Es significativo en ese sentido que el Fondo Monetario Internacional dedique un capítulo entero a la cuestión de la concentración de los mercados y el poder de los gigantes corporativos en su último informe:

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2018): *World Economic Outlook: Growth Slowdown, Precarious Recovery*. Washington, DC, April, 2019

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2019/April/English/text.ashx?la=en>

Capítulo 2: The Rise of Corporate Market Power and its Macroeconomic Effects

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019#Chapter%202>

A escala europea ha surgido esta misma cuestión a raíz del veto de la Comisión Europea a la fusión de Alstom y Siemens:

GUINEA, O. y ERIXON, F. (2019): *Standing up for Competition: Market Concentration, Regulation, and Europe's Quest for a New Industrial Policy*, European Centre for International Political Economy (ECIPE), Occasional Paper nº 1, 2019

https://ecipe.org/wp-content/uploads/2019/03/ECI_19_OccasionalPaper_Competition_01_2019-1.pdf

A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century:

<https://www.gouvernement.fr/en/a-franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy-fit-for-the-21st-century>

Marian Ahumada

La calidad de las instituciones
como vector de cambio



Esselfries. Franz Marc.

La gran mayoría de los españoles no duda en considerar la democracia la mejor fórmula de gobierno, en todas las situaciones. Sin embargo, en los años de la crisis económica el descontento con las instituciones se ha generalizado, transformando a España en uno de los países europeos con mayor tasa de desconfianza institucional. La percepción negativa recae fundamentalmente sobre las instituciones políticas, aunque no solo sobre ellas. Con independencia de que esta percepción esté más o menos fundada, la desconfianza en las instituciones es en sí misma una señal de mal funcionamiento de la democracia. Buen gobierno y calidad institucional están indisolublemente asociados. Las páginas que siguen se refieren a las razones del creciente interés por los sistemas de evaluación de la calidad institucional y su utilidad para la planificación de reformas con impacto sobre la calidad de la democracia.

1. DEMOCRACIA Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

QUE España es una genuina democracia constitucional, con instituciones y reglas de gobierno características de una democracia avanzada, está en el punto de partida de las observaciones que siguen. Se trata, por otra parte, de un dato objetivo, por más que en los últimos tiempos hayan proliferado cuestionamientos interesados, oportunistas e infundados, de la autenticidad y legitimidad de la democracia construida sobre la Constitución de 1978. Las posiciones asignadas a España en ránquines internacionales de valoración de democracias, tan influyentes y difundidos como los elaborados por *The Intelligence Unit* del semanario *The Economist*, o por *Freedom House*, corroboran el estatuto plenamente democrático de nuestro país, al que colocan en posición aventajada frente a otras democracias más experimentadas¹. Por supuesto que el valor de estas listas no puede magnificarse y la calificación que contienen es temporal, pero, como mínimo, ponen de manifiesto el dato nada trivial de que la democracia española cumple con las condiciones para estar entre las mejores.

Este dato de partida es perfectamente compatible con la evidencia de que la calidad de nuestra democracia es definitivamente mejorable, que la acción de gobierno está lejos de ser óptima y que el examen del rendimiento de las instituciones revela carencias y defectos importantes. Como advierte Alberto Penadés en el Informe

¹ Según la escala del reciente *Freedom in the World 2019* publicado por Freedom House, España, con una puntuación de 94 sobre 100, no puede compararse con el record perfecto de los tres países escandinavos, pero ocupa una posición igual a la de Alemania y superior a Reino Unido, Francia Italia o Estados Unidos. En el ranquin de la *Intelligence Unit* de *The Economist 2018* se sitúa entre las 20 democracias del mundo consideradas “plenas” (*full democracy*). Los datos se pueden consultar en: https://freedom-house.org/report/countries-world-freedom-2019?order=field_fiw_aggregate_score&sort=asc.

sobre la Democracia en España (IDE) 2018 de la Fundación Alternativas, si nos fijamos en los aspectos procedimentales, en la competitividad y apertura a la participación del sistema político, la valoración de la democracia española es invariablemente muy buena. En cambio, una evaluación más integral del funcionamiento del sistema que preste atención no solo a los procedimientos, sino también a los resultados que produce el proceso político, a la capacidad de gestión y resolución de conflictos, a la calidad de decisiones, genera normalmente una calificación menos satisfactoria (aunque no mala)². La valoración de la calidad de la democracia España en el IDE 2018 es de 5,8 sobre 10, con buenas puntuaciones en las esferas de representación política, ciudadanía y Estado de Derecho, y mediocres cuando se trata de las áreas de gobernabilidad, rendición de cuentas y relaciones internacionales. En contraste, la valoración de los aspectos del índice de calidad democrática conectados con la esfera de sociedad no llega al aprobado: los expertos valoran mal a los medios de comunicación, consideran que existe una desconexión entre representantes políticos y ciudadanos y coinciden en que la atención de los políticos a los intereses de los grupos sociales no es igualitaria. Con todo, en este informe como en otros anteriores, la principal debilidad señalada de nuestra democracia es la persistencia de corrupción.

En la presentación de los resultados del índice de calidad democrática, el IDE advierte que la opinión de los expertos es, en conjunto, más optimista y positiva que la de los ciudadanos. Esta diferencia no es nueva ni inesperada, pero sí resulta llamativo que la discrepancia vaya en aumento: los ciudadanos vienen puntuando a la democracia española por debajo de 5 desde 2012 y, mientras la opinión de los expertos ha ido mejorando paulatinamente desde 2015, la de los ciudadanos solo empeora³. Los motivos para esta divergencia admiten una variedad de explicaciones, pero sería un error conformarse con la opinión especializada y los buenos resultados de los índices “objetivos” internacionales, y no tomar en consideración una creciente insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia que tiene reflejo también en una extendida desconfianza en las instituciones.

Los ciudadanos españoles se encuentran hoy entre los europeos más descontentos con sus instituciones de gobierno. Según el Eurobarómetro de 2016 el porcentaje de encuestados en España que “tiende a confiar” en el parlamento y en el gobierno nacionales es, en ambos casos, inferior al 25%, una de las tasas de con-

² A. Penadés en IDE 2018, págs. 15-16. El Informe sobre la Democracia en España se puede consultar en: <https://www.fundacionalalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/ide>

³ IDE 2018, pág. 193.

fianza institucional más bajas del continente (solo hay cuatro países con porcentaje inferior). Sin embargo, hace no tanto tiempo, en los años previos a la crisis económica, los españoles se situaban entre quienes mostraban mayor confianza institucional: en el Eurobarómetro de 2007 más de la mitad de los encuestados “tendían a confiar” en el parlamento y en el gobierno nacionales. Un cambio de actitud tan drástico merece atención, no solo por lo que puede tener de síntoma, sino porque parece preocupantemente instalado⁴. Si la crisis económica ha sido el desencadenante, la fase de recuperación no está actuando como remedio.

Cierto que la desconfianza en la democracia no tiene que leerse como repudio de esta forma de gobierno —de hecho, según las encuestas del CIS la gran mayoría de los españoles sigue considerándola preferible a cualquier otra fórmula—, pero puede revelar escepticismo en cuanto a sus promesas de buen gobierno y prosperidad. La crisis económica habría puesto en evidencia la limitada capacidad de maniobra del gobierno y la imprevisión y pobre respuesta de las instituciones. De acuerdo con un estudio del Pew Research Center de 2017, un buen número de españoles estarían de acuerdo en las ventajas de un “gobierno de expertos” para hacer frente a determinadas situaciones. La preferencia por los tecnócratas frente a políticos profesionales es consistente con la desconfianza frente a las instituciones políticas y quienes las ocupan. Cuando no se confía en los políticos se puede justificar la opción por expertos que, aun si no son particularmente receptivos de los intereses de la ciudadanía, puede presumirse que desempeñarán su tarea de modo más eficiente, profesional y, quizá, imparcial⁵.

Bajo todos los puntos de vista la falta de confianza en las instituciones devalúa la potencia y calidad de la democracia, un sistema fundado, después de todo, en la premisa de la participación, el compromiso y la colaboración de la ciudadanía en las decisiones de gobierno que atañen a todos. El desapego de los ciudadanos disuelve estos lazos, complica la acción colectiva y, a la larga, hace más difícil que el sistema pueda canalizar a través del proceso político y las instituciones la solución de los conflictos sociales, económicos o políticos. Los ciudadanos serán más reacios a aceptar el reparto de cargas generadas por la crisis económica, más reticentes a reformas sin beneficios visibles a corto plazo, o a financiar los costes de las estructuras del estado del bienestar⁶.

⁴ Sobre el argumento y el contraste de datos de los Eurobarómetros, J. Fernández-Albertos, “La salud de la democracia” en V. Lapuente (coordinador), *La calidad de las instituciones en España*, Círculo de Empresarios, 2018, en págs. 52-55

⁵ La referencia a este estudio la tomo de A. Penadés en IDE 2018, págs. 19-20.

⁶ Fernández-Albertos, cit. págs. 54-55.

2. BUEN GOBIERNO Y CALIDAD INSTITUCIONAL

En la definición propuesta por Daniel Kaufmann como base para el índice de gobernanza global, de acuerdo con los Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial, gobernabilidad y gobernanza son determinadas por el conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejercita la autoridad en un país. Un análisis comprensivo debe atender a las esferas política, económica e institucional de la gobernabilidad, lo que en el caso de la elaboración del índice de gobernanza global se traduce en el examen de seis dimensiones de gobernanza en cada país: (1) voz y rendición de cuentas; (2) estabilidad política y ausencia de violencia; (3) efectividad gubernamental; (4) calidad regulatoria; (5) seguridad jurídica; y (6) control de la corrupción⁷.

Buen gobierno y calidad institucional son inescindibles y son responsables de crear el entorno ideal para el bienestar social y el desarrollo económico. Comentando los resultados del índice de gobernanza global de 2017, Kaufmann asegura que por cada mejora en un indicador, un país triplica la renta per cápita, mejoran los niveles de educación y salud y aumenta la inversión doméstica y extranjera; asimismo está demostrado que la competitividad global de un país progresa significativamente cuando el indicador de control de la corrupción evidencia que tal control es efectivo⁸.

Hay otros indicadores igualmente fiables para determinar la calidad del gobierno y las instituciones, que producen resultados coincidentes a los del WGI, al menos en lo que se refiere a los países más destacados. Víctor Lapuente propone fijarse en la capacidad de innovación como cualidad distintiva de los buenos gobiernos⁹. Por una parte, la capacidad de innovar es un factor determinante para el crecimiento económico y, por otra parte, la capacidad de innovar es dependiente de la calidad de las instituciones. Los países punteros en innovación son también países con mayor bienestar socioeconómico y nivel cultural. También desde esta perspectiva se pone en evidencia el impacto de la calidad de las instituciones sobre la mejora de todos los aspectos económicos y sociales y aún de la vida cotidiana. Y, al contrario, los efectos nocivos que desencadena la percepción de que las instituciones no son confiables, ni imparciales, ni inclusivas.

⁷ La información más detallada en <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. Sobre la metodología del Índice: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues" (September 2010). *World Bank Policy Research Working Paper* No. 5430.

⁸ "El desafío de la gobernanza, captura del Estado y corrupción: evidencia y acción", Conferencia de Daniel Kaufmann en Ivie, València, 3 mayo 2019. El video de la conferencia y otra información en https://www.ivie.es/es_ES/daniel-kaufmann-2-del-pib-mundial-se-pierde-la-corrupcion-soborno/

⁹ V. Lapuente, "Introducción: España en el diván", en *La calidad de las instituciones en España*, cit. págs. 20-22.

Es importante el énfasis que Lapuente pone en la observación de que el dato relevante para que el círculo vicioso se ponga en movimiento es la “percepción” de los ciudadanos, con independencia de que ésta tenga mayor o menor fundamento objetivo. Por este motivo, la tendencia detectada de progresiva desconfianza de la ciudadanía española en las instituciones resulta preocupante, si no alarmante; una vez se instala se hace cada vez más complicado revertir la situación¹⁰. La tendencia conduce al deterioro institucional, que solo podrá detenerse por la vía de reformas orientadas a mejorar de forma efectiva y perceptible la calidad institucional.

3. MEDIR LA CALIDAD INSTITUCIONAL PARA MEJORARLA

En la traducción política del famoso lema científico –lo que no se puede medir, no se puede mejorar–, el paso previo para mejorar la calidad institucional y proceder a las reformas que permitan restaurar o reforzar la confianza institucional es contar con un buen diagnóstico que señale las debilidades institucionales. La principal utilidad de los índices internacionales es que permiten la comparación y, en esa medida, ayudan a construir expectativas o aspiraciones razonables y realistas para las reformas utilizando como referencia los datos de otros países con condiciones semejantes y mejores resultados. Los indicadores individuales de estos índices sirven también para señalar en qué área se detectan las principales debilidades. A partir de aquí, se impone entrar en los detalles.

La desconfianza en las instituciones no se reparte de modo igual entre ellas. Tradicionalmente los expertos han estimado que los españoles –y en esto no son tan diferentes de los ciudadanos de otros países de nuestro entorno– tienden a confiar en las instituciones que consideran protectoras y, fundadamente o no, no teñidas por otro interés distinto al de proporcionar un servicio público. En este grupo entrarían instituciones características del estado de bienestar como el sistema sanitario o el sistema educativo públicos, y las responsables de la seguridad como la policía o las Fuerzas Armadas. En el otro extremo, la mayor desconfianza se proyecta sobre las instituciones políticas y más en particular, sobre quienes las ocupan.

¹⁰ “Cuando las instituciones de un país son percibidas como parciales [...] el país sufre bajo crecimiento económico, baja inversión, devaluación monetaria, mayor fraude fiscal, una desigualdad económica más elevada, baja confianza social, una educación más pobre, una infraestructura de peor calidad, tasas mayores de criminalidad, más daños medioambientales y mayores riesgos para la salud y la seguridad (Holmberg, Rothstein and Nasiritousi 2009, Rose-Ackerman y Palifka 2016). El mal gobierno desincentiva las inversiones productivas e incentiva la captura de rentas. Los mejores estudiantes abandonan las carreras técnicas y creativas para labrarse relaciones y contactos que les permitan medrar.”, V. Lapuente, cit. pág. 19.

En relación con las administraciones, en general la sospecha y falta de confianza se proyecta sobre las posiciones directivas, que son también las normalmente ocupadas por cargos de libre designación y, por lo tanto, más “politizadas” y no se extiende indiscriminadamente hacia los funcionarios de los niveles medios o inferiores. La administración municipal parece tener mejor consideración que la central y mucho mejor que la autonómica. Con todo, en este punto, hay oscilaciones importantes claramente conectadas con escándalos de corrupción. La justicia recibe asimismo una valoración mala si se compara con otros países europeos, aunque sea apreciablemente mejor que la que reciben las instituciones políticas. La constante presencia de la corrupción y el fraude como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos en todas las encuestas, anticipa el poco crédito que les merecen las instituciones encargadas de prevenir, contrarrestar y sancionar esas conductas¹¹.

Precisamente, el control de la corrupción es, en el caso de España, el peor indicador en el conjunto del índice global de gobernabilidad. Nunca ha tenido un comportamiento óptimo, pero el mal dato es que el indicador puntúa peor que hace diez años. Es decir, que mientras se extiende la conciencia de la necesidad de actuar sin tolerancia frente a la corrupción y el fraude y se promocionan las medidas de transparencia, España ha cedido posiciones en este aspecto. No quiere decir que no se hayan adoptado medidas, simplemente que no son suficientes o no son suficientemente eficaces. Los expertos y los organismos de control internacionales apuntan a los procesos de inversión y contratación pública poco transparentes y sin suficiente control, al foco de corrupción conectado con financiación de partidos políticos y la ineficacia del control del Tribunal de Cuentas por el retraso en su intervención; a la lentitud de la respuesta judicial y los problemas conocidos con la ejecución de sentencias.

Los enormes costes económicos que se derivan de la corrupción y la falta de calidad de las instituciones han sido objeto de análisis en un informe reciente elaborado por Alcalá Agulló y Jiménez Sánchez¹².

¹¹ V. Lapuente, *La calidad de las instituciones...* cit. págs. 25-29; J.J. Toharia, “Confianza en las instituciones (1): España en perspectiva comparada” (2016) en <http://metroscopia.org/confianza-en-las-instituciones-espana-en-perspectiva-comparada/>.

Toharia se refiere también a la confianza de los ciudadanos en las instituciones sociales no incluidas en el sector público y establece una paralela distribución. Entre las mejor valoradas, las de carácter altruista, básicamente ONG, y en el otro extremo las peor calificadas, las instituciones financieras, la patronal, los sindicatos y los partidos políticos. Las grandes empresas nacionales reciben genéricamente mayor aprobación y también las PYMES.

¹² Francisco Alcalá Agulló y Fernando Jiménez Sánchez, *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, Fundación BBVA, 2018.

4. UNA PROPUESTA DE REFORMAS GRADUALES PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES

El interés de la propuesta de reforma que se presenta en *La calidad de las instituciones en España* –el informe coordinado por Víctor Lapuente al que me he referido repetidamente en estas páginas– estriba en que plantea un programa de reformas graduales en una variedad de ámbitos institucionales con vistas a producir una serie de transiciones transformadoras en organismos e instituciones públicas. A modo de resumen, esas transiciones necesarias hacia un horizonte de calidad se concretarían en las siguientes: 1) de priorizar los recortes a priorizar la gestión; 2) de un gobierno de silos a un gobierno en red; 3) del foco en los procesos al foco en los resultados; 4) de la opacidad a la responsabilidad.

El planteamiento es original por lo que tiene de holístico y porque proyecta la noción de que el cambio cualitativo requiere la instalación de otra cultura institucional y, respecto de los promotores de reformas, otro modo de enfrentar y pensar los problemas, menos focalizado en los remedios específicos para defectos concretos y más pendiente del funcionamiento coordinado de las distintas piezas que componen el completo engranaje institucional.

Los estudios que componen este volumen colectivo dejan bien a las claras que la superposición de reformas no tiene un efectivo acumulativo para la solución de los problemas que las inspiraron y, más bien, pone eventualmente de manifiesto la ansiedad con la que los promotores de las mismas aguardan a comprobar su efecto para la mejora de valoración en los índices internacionales. También se pone de manifiesto que el ahorro, o la reducción de gastos –no la racionalización– es un objetivo de corto de alcance, que pocas veces produce resultados con proyección de futuro.

Los discretos y ambiguos resultados de la experiencia del programa CORA en la Administración central y sobre todo la desafortunada modificación del diseño de los órganos reguladores para fusionarlos con la autoridad de competencia con la creación en 2013 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, deberían tomarse como *caveat* para la planificación de las necesarias futuras reformas. En materia de justicia, aún está pendiente la construcción de un índice fiable de calidad, que vaya más allá de la atención a las tasas de resolución y los tiempos de las decisiones. No se puede pasar por alto que la justicia administrada por jueces es, al tiempo, un poder del Estado, un servicio público y un derecho fundamental de los ciudadanos.

Fausto Miguélez
Ramón Alós

Revolución digital y futuro del empleo



Pequeña composición IV. Franz Marc.

En este texto se plantea cómo puede afectar la revolución digital en España al empleo en un próximo futuro, sea en su evolución en términos cuantitativos como en cuanto a cambios sectoriales, ocupacionales y en el perfil de los puestos de trabajo. Para ello en una primera parte se analizan los resultados de una encuesta a expertos, empresarios y sindicalistas, resultados que se comparan con los que ofrece la literatura existente. La misma encuesta sirve de base para que, en una segunda parte, se introduzca una reflexión sobre cuáles deberían ser las intervenciones públicas para revertir los puntos débiles del actual modelo productivo español y afrontar con las mejores perspectivas los retos de la 4ª revolución tecnológica.

1. INTRODUCCIÓN

EL modelo productivo español y las políticas (regulación y aplicación de las normas) han dado como resultado en las últimas décadas –sea en crisis económicas o en periodos de mayor crecimiento– una proporción muy elevada de empleos precarios (teniendo en cuenta indicadores como la estabilidad de contratación, el salario y la jornada) que sobre todo han afectado a los menores de 25 años, a los mayores de 50 y a las mujeres (Alós, 2018; Banyuls y Recio, 2018).

Alguna corriente de opinión ve en la revolución digital, que incrementaría la productividad de muchas ocupaciones, una puerta abierta a la mejora del empleo; que-remos profundizar en ese presupuesto, sin olvidar que esa misma revolución digital puede amenazar empleos o transformar empleos existentes (Lladós, 2018) no siempre en la línea de mejora, también en la de empeoramiento; véase al respecto, lo que está pasando en muchas empresas que obran en base a plataformas digitales y contratación de autónomos (López Sintas *et al.*, 2018). Por otro lado, si bien cabe admitir que la economía digital se está convirtiendo paulatinamente en el eje vertebrador de todas las economías avanzadas, no podemos olvidar que las condiciones en las que eso se da pueden variar ostensiblemente por países, por lo cual cabe dar entrada a otros factores explicativos de la transformación del empleo, que pueden ser políticos, sociales o culturales. Pero además, como ha sucedido en fases anteriores del capitalismo, este ha asumido olas diversas de innovación tecnológica, creando “economías segmentadas” en función de su tecnología que durante bastante o mucho tiempo han convivido en el mercado. Para introducir mayor complejidad en los modelos productivos actuales es necesario no olvidarse de la globalización, que significa que las empresas pueden producir bienes, y hasta servicios, en países distintos de los que los venden. La globalización ha incrementado

esta posibilidad, no solo para las empresas grandes (principalmente las multinacionales) sino también para las pequeñas y las medianas que digitalmente pueden operar en mercados diferentes de aquellos en los que tienen la sede social o que están desarrollando una forma de emigración, que puede no ser física del trabajador sino de sus habilidades, a economías mucho más desarrolladas, pero manteniendo condiciones de trabajo de economías menos desarrolladas.

Todas estas son las razones que nos llevan a plantearnos una doble pregunta: ¿qué tipos de empleos la revolución digital puede transformar, crear o eliminar, y qué condiciones tendrán en los próximos años? Y ¿qué políticas públicas, regulaciones y pactos sociales pueden desarrollarse con el fin de beneficiar a la mayoría de los ciudadanos? Nuestra principal hipótesis es que la revolución tecnológica no es un poder ciego, sino que está en manos de quienes trazan estrategias empresariales, que pueden estar condicionados por políticas, reglas y negociaciones. Para llevar a cabo la respuesta a estas preguntas nos hemos valido del análisis que están haciendo del futuro del empleo los actores sociales y políticos; hemos recurrido a una encuesta (“Nuevas tecnologías y empleo 2018”) a tres tipos de testimonios privilegiados (expertos del mercado de trabajo, ejecutivos de empresas innovadoras, sindicalistas); también hemos comparado nuestros resultados con un número importante de informes de instituciones y organizaciones conocidas y hemos recurrido a estadísticas tanto españolas como de la UE.

2. LA REVOLUCIÓN DIGITAL Y LOS CAMBIOS DEL TRABAJO Y EL EMPLEO

Como se ha dicho, la digitalización comporta, y comportará en un futuro próximo, importantes impactos en el empleo, en su composición por sectores de actividad, en ocupaciones, en tareas y en requerimientos profesionales, habilidades y competencias. De ahí la proliferación de estudios al respecto. Para el caso de España, Lladós (2018) recoge dos estimaciones emblemáticas: una, proporcionada por Caixabank Research con una metodología similar a la utilizada por Frey y Osborne¹, que estima que el 43% de los puestos de trabajo en España están en elevado riesgo de ser automatizados a medio plazo; y la segunda, de Arntz *et al.* (2016), realizada a partir de las competencias desarrolladas en las tareas, según la cual el riesgo de sustitución de empleos en España se limitaría al 12%, si bien otro 20% sería susceptible de au-

¹ Ver Frey y Osborne (2015).

tomatización parcial. Saltan a la luz, pues, las grandes disparidades en las previsiones sobre el futuro del empleo ante la digitalización.

Son muchos los aspectos que explican estas disparidades. Destaquemos: 1) el abanico de tecnologías emergentes y sus eventuales aplicaciones crecen a diario, siendo muchos de sus efectos indirectos e impredecibles; 2) su adopción no se realiza en un espacio vacío sino en un entorno social, legal y regulatorio concreto; 3) la disponibilidad de recursos financieros, así como de habilidades y conocimientos apropiados, hacen que la velocidad de adaptación de las nuevas tecnologías sea incierta y volátil; 4) asimismo, en dichos procesos inciden los precios relativos entre capital y trabajo; 5) los efectos de la adopción de una nueva tecnología variarán en función de la cultura directiva y organizativa de las empresas; y 6) no pueden obviarse las posibles resistencias al cambio en el ámbito de las empresas, por desconocimiento o por incertidumbre sobre los beneficios que se puedan derivar del cambio tecnológico.

Como indican diversos estudios, la digitalización es una fuerza global pero con una implementación altamente incierta en el tiempo, por más que proceda a unos ritmos más elevados y su impacto pueda ser más profundo que otros cambios precedentes (Rocha y de la Fuente, 2018). Es previsible, además y de acuerdo con Miguélez (2018), que la economía digital conviva con la tradicional durante mucho tiempo. Hasta el presente, la evidencia empírica muestra que los países difieren en innovación y en sus impactos en el empleo; y, como constata Nübler (2016), no se da una relación entre aumento en robotización, o digitalización, y reducción del empleo (véase Alemania o Dinamarca).

Pero la digitalización no solo sustituye empleo; también comporta su creación, entre otros en I+D+i, en diseño, fabricación, implementación y mantenimiento de robots y del conjunto de elementos tecnológicos asociados a la digitalización. Adicionalmente, los aumentos de productividad debidos a la digitalización dan lugar al llamado efecto renta, esto es, a una mayor demanda de determinados bienes, que estará en función de cómo se repartan los beneficios y costes de la digitalización. A los aspectos precedentes se añaden otros, como son el envejecimiento de la población, por un aumento de la esperanza de vida y por un cambio en su composición etaria; y la necesaria reconversión “ecológica” de muchas actividades económicas como consecuencia del calentamiento del planeta y de los límites en recursos naturales. Ambos pueden incrementar el empleo.

Debido a esta complejidad, el balance global sobre cuál será en el futuro el volumen de empleo es forzosamente incierto. Nuestros informantes se decantan bas-

tante mayoritariamente por opinar que variará poco, si bien experimentará importantes transformaciones. De entrada, variará su composición sectorial, con pérdidas estimadas –en España en un horizonte 2025– en banca y seguros, tareas administrativas, industria, agricultura, comercio y administración pública; pérdidas que serán compensadas con aumentos en sanidad y servicios sociales, servicios de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), actividades de ocio y cultura, servicios profesionales, educación y hostelería-restauración. Señalemos que en unos casos el mayor empleo puede responder a necesidades impulsadas por los avances y retos tecnológicos; en otros, puede derivar de requerimientos en atención a la salud y el bienestar; y los hábitos de consumo, poder adquisitivo y tiempo libre pueden estimular un mayor empleo en turismo, en actividades de ocio y cultura o en hostelería y servicios de restauración.

Por lo que se refiere a ocupaciones y tareas, mientras algunos estudios señalan que aumentarán los empleos con requerimientos profesionales elevados y medios, y se verán más amenazados aquellos conforme menos cualificadas y rutinarias sean sus tareas, para otros estudios con la transformación tecnológica aumenta la demanda de trabajo más cualificado, pero al mismo tiempo de las ocupaciones menos cualificadas (en muchas actividades de servicios) y la rutina y la estandarización penetra en tareas y ocupaciones tradicionalmente consideradas ajenas a ello (como profesionales y administrativas). Según estas últimas perspectivas, compartidas por una mayoría de nuestros entrevistados, asistimos a una creciente dualización del empleo (Eurofound, 2016; CES, 2017). Para Palier (2018) emerge una “clase creativa” internacionalizada, con conexiones globales, y que vive en el corazón de los centros urbanos globales, al mismo tiempo que otra de gente a su servicio, que cuida a sus hijos, ancianos y a ellos mismos, les sirve en restaurantes, les lleva en taxi o en Uber, y construye o repara sus casas.

Es importante señalar que la dualización supone desigualdades en las condiciones de empleo, en la relación contractual, el grado de autonomía y profesionalización del trabajo, en ingresos, horarios, salud y bienestar; unas desigualdades que se extienden en la calidad de vida de las personas. Como en otros muchos aspectos de la vida cotidiana, estos impactos no son neutros en sus efectos: pueden ser favorables o desfavorables, y afectan de modo desigual a la población, a hombres y a mujeres, a la población más joven y a la más adulta, y también en unos u otros territorios; en definitiva, se corre el riesgo de agravar las distintas brechas ya existentes.

Sea cual sea la evolución del empleo, en un futuro, según nuestros informantes, adquirirán más importancia en el empleo las habilidades de ser capaces de aprender, comunicarse, adaptarse, relacionarse, tomar decisiones, resolver problemas. Aunque

las exigencias al respecto dependerán de la apuesta por actividades de bajo o alto valor añadido, de empresas que compitan en bajos costes o en la calidad de sus productos y servicios.

2.1. Algunas particularidades de España en un entorno de digitalización

Según el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI), elaborado por encargo de la Comisión Europea, España ocupa el puesto número 10 entre los 28 Estados miembros de la Unión Europea (UE) en el año 2018. El DESI es un índice sintético que resume unos 30 indicadores en torno a los avances en la digitalización, en torno a cinco dimensiones: conectividad, capital humano, uso de internet, integración de la tecnología digital y servicios públicos digitales. En el año 2018 España obtiene los mejores resultados en la administración electrónica y su posición es especialmente débil por lo que respecta a capital humano cualificado en competencias digitales y al uso de instrumentos digitales por parte de las pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, otros informes externos a la administración ofrecen una visión menos optimista que la del DESI. Así, según el Digital Economic Opportunity (Accenture y MWCB, 2017) España se situaría en el puesto número 11 entre los 14 países que se analizan; además, la puntuación de España decrece entre 2014 y 2016, debido a: 1) la baja oferta de conocimientos digitales, que se acompaña con una escasa inversión por parte de las empresas en formación digital; 2) la falta de visión y estrategia claras sobre la digitalización, con escasas inversiones al respecto; 3) un marco regulatorio, la baja inversión en innovación y el difícil acceso a la financiación. Según un informe del CES (2017), España ocupa el puesto 35 en el Networked Readiness Index (NRI), por debajo del promedio de la UE; el NRI mide los factores que repercuten en la evolución tecnológica y en el aprovechamiento de las TIC. Y si se atiende a la incidencia del sector de las TIC en el producto interior bruto (PIB), en el año 2015 España ocupa el puesto 20 entre los 28 Estados miembros y el puesto 19 en la participación del sector TIC en el empleo total (EC, 2018).

En nuestro cuestionario hemos preguntado que se indicaran, de modo abierto, hasta un máximo de tres puntos débiles y tres puntos fuertes de España frente al reto de la digitalización en los próximos años. Entre los puntos débiles se señala, en primer lugar, el modelo productivo, que se concreta en la estructura productiva y el tamaño empresarial, escaso esfuerzo inversor en I+D+i, innovación y digitalización de las empresas, una cultura empresarial poco emprendedora y la elevada precariedad laboral. El segundo punto débil recae en el sistema educativo, que se consi-

dera obsoleto, con insuficiente preparación en especializaciones técnicas, conocimientos y contenidos relacionados con las STEM (ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, según sus siglas en inglés), y en particular la formación profesional por su escasa relevancia. En tercer lugar se sitúan las políticas públicas, por su bajo presupuesto y escaso fomento de la investigación, la falta de ayudas e incentivos al emprendimiento, la falta de estrategias y gobernanza en materia tecnológica, y un marco regulatorio excesivamente rígido. Y, en cuarto lugar, se apunta a la formación continua y al reciclaje, por la escasa atención por parte de las empresas, así como la resistencia al reciclaje por parte de la población más adulta.

Por lo que se refiere a los puntos fuertes, sobresale la capacidad, formación y adaptabilidad, en especial de los jóvenes, y se valora el sistema universitario y su extensión, así como la calidad de la formación en ingenierías. En segundo lugar aparece el atractivo inversor, por la calidad de vida, el clima, el coste de la vida, la presencia de servicios y de nichos empresariales punteros en tecnología, y de ciudades con atractivo inversor. En tercer lugar se señalan la extensión, disponibilidad y calidad de las infraestructuras digitales y de conexión, para, en cuarto lugar, valorar una buena administración pública digital.

López-Sintas *et al.* (2018) destacan que un modelo basado en el empleo barato y con escasa preocupación por la mejora de las competencias y habilidades sitúa a España en una posición difícil ante la transformación digital. Tras la crisis que inició en 2008 la economía española apenas ha aprovechado las oportunidades para reorientarse hacia una sociedad del conocimiento. Para Lladós (2018) el impacto potencial de la automatización podría ser mayor en el mercado de trabajo español que en las economías vecinas, dada la calidad inferior de los puestos de trabajo y el recorrido potencial que ofrecen tanto la menor relación capital/trabajo como las mejoras organizativas pendientes; pero también cabe la posibilidad de que el reemplazo laboral en España pueda tener un efecto menos intenso debido al bajo coste laboral y a la elevada flexibilidad contractual.

En el caso de España, además, no pueden olvidarse las grandes disparidades regionales para afrontar los retos de la digitalización, así como el amplio sector de economía informal o irregular. Las disparidades regionales obligan a prestar especial atención a la digitalización del tejido productivo en los territorios con menor nivel de desarrollo. Y la economía informal o irregular si, por una parte, no contribuye, o apenas, a la innovación y a mejorar la competitividad empresarial, por otra parte permite una cómoda expansión a actividades de la economía digital con bajos costes de establecimiento, por ejemplo, la basada en plataformas digitales (Drahokoupil y Fabo, 2016).

Pero los cambios en el empleo por los efectos de la transformación digital dependerán, entre otros múltiples aspectos, de cómo se distribuyan y utilicen los beneficios de la digitalización. Un ejemplo hoy muy candente de ello son las plataformas digitales, pues no se regula el empleo en las mismas, y son estas las que fijan las condiciones bajo las cuales se presta el servicio, con unas condiciones de empleo (salarios, horarios, etc.), de representación y de protección social que en el mejor de los casos son poco claras, cuando no claramente desfavorables para quienes trabajan para ellas (Eurofound, 2018). No es de extrañar, pues, que cada vez resulte más habitual asociarlas con la precarización del empleo y de las relaciones laborales (Drahokoupil y Fabo, 2016; Eurofound, 2018; Rocha, 2018), a la vez que suponen un serio reto para el diálogo social (Rocha y de la Fuente, 2018). Soete (2018) destaca que mientras la digitalización favorece la fluidez de los mercados y la facilidad de entrada, también aumenta de forma perceptible la dependencia de las sociedades con respecto a las plataformas digitales globales; siendo una de sus consecuencias un mercado más monopolístico, para el que el autor acuña el término de un nuevo capitalismo monopolista digital.

3. EL NECESARIO IMPULSO DE LAS POLÍTICAS

Las políticas públicas no son meras declaraciones de intenciones ni son solo programas, sino que han de substantiarse en normas, recursos económicos, recursos humanos y otros medios. Su eficacia depende de definir bien los objetivos, obtener complicidades y poner medios para avanzar. Si alguno de estos factores falla o es débil, es probable que los avances sean escasos o nulos. Para evaluar las potencialidades de las políticas ante la digitalización, hemos recurrido a las propuestas y/o análisis institucionales de los actores (administración europea y española, partidos políticos, actores sociales, organismos públicos) y a una encuesta, como señalábamos en la introducción.

La Unión Europea ha iniciado una estrategia política común en esta materia desde la aparición de la Agenda Digital para Europa (2010) que los países reproducen en sus propios territorios; España en 2013 con la Agenda Digital para España (Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2013). Una segunda serie de propuestas europeas sobre digitalización, iniciada en 2015, apenas ha tenido respuesta española, debido a los cambios políticos en que España ha estado inmersa desde finales de dicho año: repetición de elecciones en 2016, gobierno en minoría del PP, moción de censura, gobierno del PSOE con apoyos inciertos, nueva convocatoria de elecciones en 2019.

En páginas anteriores hemos señalado algunas limitaciones de España en comparación con otros países de la UE, según DESI 2018. Superar estas limitaciones es una condición para el desarrollo de la economía digital, pero el reto es que dicha economía, que destruirá empleos, pueda crear otros en sustitución. Esto es lo que plantea al país tres tipos de exigencias ineludibles: la modernización de la estructura productiva, la necesidad de cambios en la educación-formación y la puesta al día de la regulación económica y laboral.

3.1. Modernizar la estructura productiva

Modernizar la estructura productiva se supone que tendría varios efectos: mejorar la calidad del empleo y, por tanto, del bienestar de los trabajadores; potenciar el valor añadido de los nuevos empleos y con ello de los recursos públicos; potenciar la capacidad de las empresas, en particular de las PYMES, para competir en la economía global, lo que también repercutiría en mejorar los recursos públicos.

Modernizar la estructura productiva no quiere decir que se deba copiar la estructura productiva alemana, holandesa o francesa. Más bien la modernización es conseguir que empresas y trabajadores cuenten con condiciones e instrumentos, facilitados por políticas, para avanzar sobre la base económica que hay, transformándola en lo que se requiera. No significa abandonar la agricultura, sino potenciar las estructuras agroindustriales, al tiempo que se respeta el medio ambiente. Tampoco significa despreciar el turismo, sino concentrarse mucho más en el turismo de calidad y en su diversificación. Ni tan siquiera dar un tijeretazo a la construcción, sino moderarla y orientarla hacia nuevas viviendas y remodelación de las antiguas en términos ambientalmente adecuados. Así mismo, quiere decir potenciar la industria exportadora, mejorar la calidad de los servicios públicos, poner en un lugar relevante el cuidado del medio ambiente, realizar políticas potentes de ahorro energético —con energías renovables— y de agua. Todo ello implica recurrir a instrumentos que recomienda la UE, sobre los que hay un acuerdo teórico de la mayor parte de actores políticos y sociales —aunque el avance real sea menor— y tomar también en cuenta la opinión de los expertos.

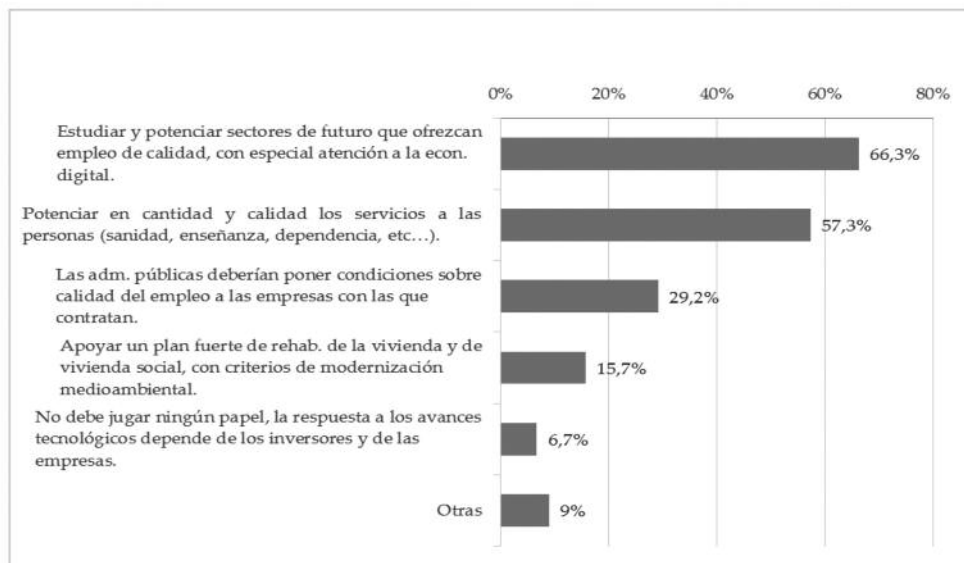
La *Estrategia Europea 2020* (Comisión Europea, 2010) prevé, para conseguir en 2020 el objetivo de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, invertir el 3% (contando la inversión pública y la privada) del PIB en I+D+i, incrementar hasta el 20% del total el uso de energías sostenibles, alcanzar el 75% de ocupación de aque-

llos que tienen entre 20 y 64 años. Y el año 2020 es el que viene. Los últimos datos, relativos a 2017 (Eurostat, 2018) señalan que desde 2008 en adelante, crisis y post-crisis, la mayoría de los países han incrementado su inversión en ese terreno –aunque solo han llegado al 3% Dinamarca, Austria, Bélgica y Noruega– algunos se han mantenido y otros, como España, que en dicho año está en el 1,3%, han bajado. La Comisión Europea ha asumido el papel líder que en este terreno debe tener la inversión pública –siguiendo investigaciones de expertos (Mazzucato y Semieniuk, 2017) reconocidos– y pide en la *Agenda Digital para Europa* (Comisión Europea, 2010) que esa inversión pública se doble hasta 2020.

La posición de España en inversión pública en I+D+i es débil, no superando en 2017 el 0,6% del total. Una tercera parte de los entrevistados por nosotros señalan que la inversión pública ha de ser al menos el 1%. El tema de la inversión en I+D+i estaba en los programas de los partidos en las elecciones de 2016, en los que casi todos prometían llegar a ese 3% del PIB cuatro años más tarde. También ha sido un tema central en la encuesta que hemos realizado. Pero en la modernización de la estructura productiva entran otras cuestiones, como la energía. Por razones económicas, ecológicas y de independencia nacional, resulta obvio incrementar el uso de energías renovables; en efecto, en poco tiempo serán más baratas que las energías fósiles, no serán contaminantes, podrán producirse en el propio país. Parecía que la política española tenía claras estas cuestiones en torno a 2007, cuando España estaba a la cabeza de la producción de energía eólica y fotovoltaica, algo que ha bajado en picado (IRENA, 2018). En 2016, España consume en renovables el 17,3% de su energía, por debajo de Portugal (28,5%) y muy por debajo de Suecia (53,8%). Nuestra climatología es mejor, habría que acelerar.

Las medidas claves que la mayoría de los encuestados creen que debería llevar a cabo la Administración (se podían proponer hasta dos) son apoyar los sectores con capacidad de crear empleo de calidad, en particular en la economía digital, y responder más decididamente a las necesidades de las personas, que se verán incrementadas con una población más envejecida y con más necesidades totales en educación, con servicios públicos de calidad.

*Papel específico de la Administración ante la revolución digital
(Cuestionario Nuevas tecnologías y empleo 2018)*



Otra cuestión de importancia primordial es el apoyo a las PYMES para que se integren en la economía digital. Dicho apoyo pasaría, según datos de nuestra encuesta, por facilitar créditos blandos para su transformación, así como por facilitar la formación en habilidades digitales tanto a empresarios como a directivos de dichas empresas. Estamos, por tanto, hablando de políticas públicas que requieren una gran implicación.

3.2. Transformar el papel de la educación y la formación

Expertos y actores políticos y sociales, así como los entrevistados para esta investigación, creen que la economía digital va a exigir cambios importantes en el sistema educativo, si queremos que los ciudadanos no queden desplazados. En la educación previa a la Universidad se señalan tres grandes cuestiones como claves: necesidad de que las personas dominen los instrumentos digitales, que serán capitales para la mayoría de las ocupaciones de futuro; que las personas acaben esa formación con el convencimiento de que se requiere aprender a aprender aprendiendo, es decir, formándose toda la vida; que los docentes, la sociedad y la familia sean conscientes de la necesidad de una atención individualizada a los niños y niñas,

a los y las jóvenes, lo que no solo requerirá más recursos sino cambios en la metodología educativa. De ello se deriva también que la educación a lo largo de la vida (ELV) es crucial, no solo en el trabajo (formación continua) sino en la vida cotidiana, para afrontar una complejidad creciente. De lo que se deriva la necesidad de considerar el derecho a la educación a lo largo de la vida como el derecho a la sanidad, algo que la Administración debe organizar y tutelar (lo creen así el 61,8%) y que las empresas deben contribuir a pagar (es lo que piensa el 69,7%), puesto que ello potencia la productividad de sus trabajadores.

3.3. Cuarta revolución con regulación y diálogo social

Pero la realidad de la economía digital no es tan color de rosa. Se multiplica la segmentación del trabajo, se deterioran las condiciones de trabajo de muchos trabajadores, el desajuste entre oferta y demanda puede dejar a muchos otros en el desempleo. ¿Cabe regular esta eventualidad y tener en cuenta el diálogo social?

Se consolida la idea de que los nuevos trabajadores de la economía digital pueden estar perdiendo las capacidades de demanda que tenían los asalariados tradicionales. Hemos querido verificar un posible futuro en opinión de quienes hemos entrevistado, que es el que reflejan los datos siguientes. Casi el 80% creen que esos trabajadores han de tener capacidad de negociación, contra poco más del 14% que opinan que la relación laboral de los nuevos trabajadores con la empresa es, y debe seguir siendo, individual. Pero entre quienes optan por darles derechos de negociación se apuntan, con opciones de más del 38%, dos fórmulas muy diferentes: que esos trabajadores se agreguen al convenio existente de empresa o de sector en el que trabajan o bien constituir convenios nuevos y voluntarios, sobre la base territorial, para estos trabajadores “independientes”.

Los sindicalistas se decantan mayoritariamente por la primera modalidad, aunque una cuarta parte optan por la segunda; la primera es un terreno más conocido para ellos, aunque también la segunda sería factible si el territorio es amplio, por ejemplo, una comunidad autónoma, una ciudad grande, una comarca o un área metropolitana. Por otro lado, la mayor parte de los empresarios se decantan por la segunda, a gran distancia de los otros dos colectivos, y ningún empresario lo hace por la primera modalidad, probablemente porque suponen que eso abriría la vía para convertir los autónomos en asalariados. Los expertos se distribuyen en proporciones bastante similares entre ambas opciones.

Con todo, la 4ª revolución tecnológica va a dejar un desempleo elevado y, por tanto, en riesgo el bienestar de muchas personas. Esto está llevando a plantearse dos medidas sobre las que hemos querido captar la opinión de las personas que hemos entrevistado. La primera es la oportunidad de una renta mínima universal garantizada. Más del 65% la escogen pero condicionada a cursos de formación o trabajo de utilidad pública, mientras que solo el 10% optan por dicha medida sin condición alguna. Aunque no se dé ese tipo de medida, muchos de los entrevistados optan por subvenciones o desgravaciones fiscales que apoyen a los salarios bajos.

Pero otra cuestión, relevante en la historia del trabajo desde la primera revolución industrial, se ha vuelto a poner sobre la mesa, después de los debates y los cambios en ciertos países en los últimos años del siglo XX: el acortamiento de la jornada como forma de redistribución del trabajo y que entonces no tuvo mayor extensión por la dificultad manifestada por muchas empresas de asumirla sin rebajar el salario. En la encuesta, ante la alternativa de reducción de jornada sin reducción de salario o con reducción, hay una clara opción por la primera propuesta (55,1%) frente a la segunda (16,9%). Es una respuesta esperada, aunque probablemente difícil de implementar, por lo que parece de interés analizarla en función de los tres colectivos que componen la muestra. Optan por esta medida casi todos los sindicalistas, 87,5%, pero también un 29,2% de empresarios y el 51,2% de expertos. Llama la atención el punto de vista de los empresarios que dan más votos a esta medida que a la de reducción de jornada con reducción de salario, aunque obviamente otros sencillamente se niegan a cualquier reducción. Pero los datos ponen de manifiesto que se puede abrir un debate con más posibilidades de éxito que hace 20 años, posiblemente porque las empresas más innovadoras tienen margen para dicha reducción. Las políticas tendrán que ver cómo se soluciona en aquellas en las que no existe este margen.

4. CONCLUSIONES

La conclusión principal del estudio que comentamos es que, frente a los cambios en el modelo de empleo que sin duda provocará la revolución digital, el motor fundamental de la modernización de la estructura productiva para acomodar la economía española a las características de la economía digital es incrementar la inversión pública. Debería ser así tanto del lado de la demanda (mejorar el acceso de las PYMES a las claves de la digitalización y potenciar los grandes servicios públicos) como del lado de la oferta (potenciar las habilidades y potencialidades de los trabajadores mejorando la educación inicial y alargando la formación a lo largo de toda la vida). Dicho esto, la Administración debería facilitar la inversión privada con progra-

mas público-privados, con contratación de obra y servicios públicos a empresas que potencien la inversión tecnológica y garanticen el empleo de calidad, etc. Ello requiere un sólido modelo fiscal, sin agujeros ni de evasión ni de elusión, completándolo con exigencias que la mayoría hoy acepta, como es la fiscalidad sobre los beneficios producidos en el país por empresas extranjeras, lo que podría ampliarse a gravar específicamente beneficios vinculados a la robotización o a la utilización de plataformas digitales.

Pero la segunda conclusión es que la innovación tecnológica puede y debe ser regulada, tras diálogo social o bien en el Parlamento, por lo que respecta a una serie de cuestiones: garantizar los derechos laborales de los llamados trabajadores “independientes”; garantizar una renta mínima universal pero condicionada a formación o prestación de trabajos de utilidad pública; propiciar un debate serio sobre la disminución de la jornada laboral vinculada a la formación a lo largo de la vida y a la prestación de cuidados.

Es bueno recordar que, como señala Nübler (2016), unas instituciones inclusivas que benefician a una amplia mayoría de la sociedad contribuyen favorablemente al cambio tecnológico y a la innovación, mientras sociedades con instituciones exclusivas, con beneficios solo para una elite, tienden a experimentar cambios tecnológicos más modestos. Se requiere, pues, pensar que el empleo en la era digital requiere un esfuerzo adicional en actualizar la idea de buena sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCENTURE & MOBILE WORLD CAPITAL BARCELONA (2017): *Digital Economic Opportunity in Spain. How digitalization may boost the Spanish Economy*.
- ALÓS, Ramón (2018): “El empleo en España, espejo de su estructura productiva” <https://ddd.uab.cat/record/190319>.
- ARNTZ, Melanie; GREGORY, Terry; ZIERAHN, Ulrich (2016): *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*. Paris: OECD Publishing.
- BANYULS, Josep; RECIO, Albert (2018): “Salarios desiguales y sistema productivo”, *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, 31. ISSN 1133-035X.
- CES (2017): *La digitalización de la economía*. Madrid: Consejo Económico y Social de España.
- COMISIÓN EUROPEA (2010a): *Estrategia Europea 2020*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es.

- COMISIÓN EUROPEA (2010b): “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Digital para Europa”.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-ntent/ES/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>.
- DRAHOKOUPIL, Jan; FABO, Brian (2016): *The Platform economy and the disruption of the employment relationship*. ETUI Policy Brief.
- EUROFOUND (2016): *What do Europeans do at work? A task-based analysis: European Jobs Monitor 2016*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROFOUND (2018): *Employment and working conditions of selected types of platform work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2018): *Digital Economy and Society Index Report 2018. The EU ICT sector and its R&D performance*.
- FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael (2015): *Technology at Work: The Future of Innovation and Employment*. Oxford: University of Oxford.
- IRENA (2018): *Estadísticas de capacidad renovable 2017*.
<http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00355.pdf>.
- LLADÓS, Josep (2018): “La transformación del empleo en España derivada de la automatización y la inteligencia”. En Fausto Miguélez (coord.), *op. cit.*
- LÓPEZ-SINTAS, Jordi; SOUTO, Guadalupe; VAN HEMMEN, Stefan Félix (2018): “Innovación digital y transformación de las organizaciones: implicaciones sociales y laborales”. En Fausto Miguélez (coord.), *op. cit.*
- MAZZUCATO, Marianna; SEMIENIUK, Gregor (2017): “Public financing of innovation: new questions”. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1): 24–48.
- MIGUÉLEZ, Fausto (coord., 2018): *La revolución digital en España. Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- MIGUÉLEZ, Fausto (2018): “Revolución digital y futuro del empleo”. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 5: 147-161.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (2013): *Agenda Digital para España*
<http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/Paginas/agenda-digital.aspx>.
- NEUFEIND, Max; O'REILLY, Jacqueline; RANFT, Florian (eds., 2018): *Work in the digital age: challenges of the fourth industrial revolution*. London: Rowman & Littlefield International.
- NÜBLER, Irmgard (2016): *New technologies: A jobless future or golden age of job creation?* Geneva: International Labour Office, Research Department.
- PALIER, Bruno (2018): “The politics of social risks and social protection in digitalised economies”. En Max Neufeind *et al.* (eds.), *op. cit.* 247-258.

- ROCHA, Fernando (2018): “La intervención de los sindicatos de clase en la economía de plataformas”. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 5: 77-94.
- ROCHA, Fernando; DE LA FUENTE, Luis (2018): *The Social Dialogue in the face of digitalisation in Spain. An emerging and fragmented landscape*. DIRESOC.
- SOETE, Luc (2018): “Destructive Creation. Explaining the productivity paradox in the digital age”. En Max Neufeind *et al.* (eds.), *op. cit.* 29-46.

**Jesús Cruces
Ofelia de Felipe**

**Los retos de los ODS. Implicaciones
para un nuevo modelo social**



Bajo la lluvia. Franz Marc.

La asamblea general de la ONU adoptó en 2015 la Agenda 2030 con 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que incluyen, además de poner fin a la pobreza en el mundo, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia, entre otros puntos.

Uno de los elementos cruciales en la Agenda 2030 es la participación, plural y múltiple, algo que las organizaciones sindicales consideran imprescindible para la consecución de los objetivos y metas contemplados en ella.

Por su experiencia en espacios de concertación y negociación, y por su representatividad, las organizaciones sindicales deben jugar un importante papel en la propuesta y aplicación de medidas encaminadas a la consecución de los ODS, y como garantes de la centralidad del trabajo decente y del respeto a los derechos humanos y laborales, de libertad de asociación y de negociación colectiva.

1. CONTEXTO

“**E**L empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad” es el lema del Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo (FPAN) en 2019. Las organizaciones sindicales, participantes también en este Foro a través de la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo de la CSI, en el Grupo Principal de Trabajadores/as y Sindicatos, están llamadas a jugar un papel especialmente importante en esta revisión anual de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que incluye este año aquellos referidos a:

- ODS 4 Educación de calidad
- ODS 8 Trabajo decente y crecimiento¹
- ODS 10 Reducción de las Desigualdades
- ODS 13 Acción por el clima

¹ Concretamente el ODS 8, incluye las siguientes metas:

- 8.3: promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros;
- 8.5: para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor;
- 8.7: adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas;
- 8.8: proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

- ODS 16 Paz, justicia e Instituciones sólidas
- ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos

Este Foro aparece durante el proceso de elaboración de la Agenda 2030, para ser el órgano que vele por la implementación y realice el seguimiento sobre el logro de los objetivos que la misma incluye. Estos objetivos conocidos como ODS, son pensados como guía de las políticas, programas y planes de desarrollo a todos los niveles, local, regional, nacional y global. El Foro político intergubernamental² se concreta en una reunión anual, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (ECO-SOC), en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en los meses de julio y agosto. Su responsabilidad principal es realizar el seguimiento y revisar los avances y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el FPAN se reúnen Estados, organizaciones del sistema de Naciones Unidas, representantes de la sociedad civil y otros actores, como las organizaciones sindicales. Para asegurar una participación adecuada de estos últimos, se les conceden derechos especiales para participar en el diálogo y contribuir al trabajo del FPAN. La participación sindical se ha venido articulando hasta ahora a través de la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD) de la Confederación Sindical Internacional (CSI), que no solo coordina la delegación sindical que asiste anualmente al FPAN, sino que promueve la elaboración y difusión de un documento³ de posicionamiento sindical sobre los ODS a revisar en cada FPAN, transmitido a las organizaciones de NNUU y a las delegaciones gubernamentales que participan.

El mensaje que este año 2019 las organizaciones sindicales defenderán en Nueva York se articula en torno a la reivindicación de:

- Aplicación de derechos laborales (ODS 8 y 16)
- Políticas del mercado de trabajo incluyentes (ODS 8 y 4)
- Políticas salariales expansivas (ODS 8 y 10)
- Establecimiento de sistemas de protección social (ODS 8 y 10)
- Justicia climática y Transición justa (ODS 8 y 13)

² Creado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 67/290 “Formato y aspectos organizativos del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible”, aprobada por la Asamblea General el 9 de julio de 2013.

³ Para el 2019, el documento del Grupo Principal de Trabajadoras y Sindicatos a presentar al FPAN se titula del mismo modo: “El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad”.

2. SOBRE AGENDA 2030

2.1. Origen

En términos de origen, es necesario remontarse al año 1978, momento en que aparece la noción de Desarrollo Sostenible en el Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocido como “Informe Brundtland”. Este Informe recoge que el Desarrollo Sostenible es aquel encaminado a “asegurar que satisfaga [el desarrollo] las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”. El concepto habla de necesidades, de capacidades y de generaciones presentes y futuras, por lo que aquellas interpretaciones que identifiquen desarrollo sostenible únicamente con crecimiento económico, serán erróneas. El desarrollo sostenible nos habla de todas las esferas de desarrollo e interacción de la vida, y no solo humana sino de toda la biodiversidad; también habla de necesidades culturales, educativas, en protección social, en seguridad, en empoderamiento, en salud, y salud sexual y reproductiva, en igualdad, en sociedades justas, inclusivas y pacíficas... Todas estas nociones son recogidas por la nueva Agenda de Desarrollo a través de sus 17 ODS, de los que la comunidad internacional se dota y compromete en su conjunto, con la perspectiva de ser alcanzados en el año 2030; de ahí el sobrenombre de Agenda 2030.

El camino que condujo a la adopción de la misma no estuvo exento de dificultades y complejidades. En 2012, la comunidad internacional ya llevaba unos cuantos años debatiendo y tratando de llegar a un acuerdo que condujese a la implementación efectiva del desarrollo sostenible. En ese año, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, también conocida como Río +20, adoptó el documento final “El Futuro que Queremos”, que recogió tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental. En la misma Cumbre se formó el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, como grupo de trabajo entre gobiernos para avanzar en el diseño de la Agenda de desarrollo a partir del 2015. En este proceso, la participación de la sociedad civil es una idea que se va alimentando, implementando, hasta llegar a conformar lo que hoy en día se ha dado en llamar una Agenda participada, gracias al alto nivel de involucración de la sociedad civil.

Como agentes sociales, las organizaciones sindicales han tenido una participación muy activa en el diseño y elaboración de esa agenda de desarrollo global desde sus orígenes. Los años previos a la celebración de la Cumbre Río+20 del 2012, en

concreto desde 2008, CCOO, a través de su Fundación⁴ para la cooperación internacional, llevaba desarrollando un vasto programa⁵ de fortalecimiento de las organizaciones sindicales en las Américas, que incluía múltiples países y enfoques. Entre los mismos se encontraba el enfoque regional, con vistas a promover los espacios de coordinación sindical, tanto en cada una de las subregiones, Central, Andina y Cono Sur, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) como en toda América Latina, a través de su Confederación Sindical de las Américas (CSA). Con estas dos instancias se llevaron a cabo actividades de preparación, posicionamiento y de elaboración de estudios y documentos para concretar y defender la visión sindical sobre la agenda de desarrollo en elaboración en ese momento, de cara a la Cumbre Río+20, donde se participó ampliamente.

Este intenso trabajo sindical, acompañado también de esfuerzos ímprobos por parte de la Organización Internacional del Trabajo, dio como uno de sus principales frutos, la inclusión en la Agenda de Desarrollo Sostenible de la noción de Trabajo Decente, en su concepción más amplia, es decir, la acuñada por la OIT, que integra cuatro pilares estratégicos (empleo, derechos, protección social y diálogo social) y uno transversal (igualdad de género).

La aprobación de la Agenda 2030 en la Cumbre de las Naciones Unidas no fue un proceso fácil; entre marzo de 2013 y julio de 2014 se mantuvieron trece rondas de negociaciones. Ya en 2015, la adopción de la Agenda por las Naciones Unidas toma otras ocho rondas de negociaciones intergubernamentales, en las que una amplia variedad de actores participan aportando. Forman también parte de esta Agenda Global de Desarrollo otros dos acuerdos, como la Agenda de Acción de Addis Abeba (un marco financiero y no financiero de ejecución) y el Acuerdo de París sobre el clima (un tratado mundial para el cambio climático).

A través de esta Agenda, los 193 Estados Miembros se comprometieron a velar por un crecimiento económico sostenido e integrador, la inclusión social y la protección del medio ambiente, y a hacerlo en un marco de paz y cooperación.

⁴ Fundación Paz y Solidaridad de 1989 a 2014, momento en que se fusiona –tras acuerdo de sus respectivos Patronatos– con la Fundación 1º de Mayo, de la que actualmente forma parte.

⁵ Convenio de cooperación internacional “Fortalecimiento de las organizaciones sindicales y de las estructuras regionales de coordinación sindical, fomentando el diálogo y la concertación social y favoreciendo la autorreforma en Centroamérica y América del Sur. Se destinará un 5% a la sensibilización y educación para el desarrollo en España de los trabajadores de los sectores públicos y privados de los diversos sectores de la producción en coordinación con redes sindicales mundiales. Se destinará a políticas laborales de equidad de género al menos un 30% del Convenio” cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID.

2.2. Características (universalidad, interconexión e indivisibilidad)

La Agenda 2030 y sus ODS conforman un espacio de intervención no solo apropiado, sino incluso idóneo para las organizaciones sindicales, porque integra cuestiones como la igualdad, la justicia social, la protección social, la fiscalidad, el trabajo decente, la sostenibilidad, la transición justa...

Desde las organizaciones sindicales se considera que hay una serie de características imprescindibles para la implementación de la Agenda 2030 en España:

- universalidad, interconexión e indivisibilidad
- mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas
- la coherencia de políticas

ODS universales: Las Naciones Unidas presentan la Agenda 2030, caracterizada por su alcance universal, es decir, que interpela y compele a todos los países independientemente de sus niveles de renta y su situación en materia de desarrollo. En el mismo sentido, la Agenda involucra a todos los actores (sociedad civil, agentes sociales, sector privado, academia, instituciones, ciudadanía). Como ciertos autores subrayan los ODS no son de la ONU (M.A. Lombardo, 2019), son de los 193 Estados Miembros que se comprometieron en el pleno de la Asamblea General a alcanzarlos para el 2030.

Agenda indivisible: ningún objetivo se encuentra aislado de los otros, no se trata de enfocar los ODS de manera aislada o compartimentada, sino que unos y otros se encuentran interrelacionados, a través de sus metas y de los principios que los sustentan. Los abordajes deben ser integrales, múltiples y participativos, llamando a todos los actores e instituciones responsables de su consecución. Del mismo modo, ningún ODS tiene prioridad sobre otros, no existen jerarquías entre ellos, sino sinergias.

Presente y futuro sostenible: un desarrollo sostenible integra tres dimensiones, la económica, la social y la ambiental. El gran desafío que aborda la Agenda 2030 es acabar con la pobreza y el hambre al tiempo que se gestionan de forma sostenible los recursos naturales. Para ello integra nociones como la transición justa, las ciudades sostenibles, uso eficiente de recursos, acceso universal a servicios equitativos y asequibles, energía limpia y renovable, eficiencia energética, industrialización inclusiva y sostenible, políticas fiscales, vigilancia de mercados financieros, rendición de cuentas, producción y consumo eficientes, patrimonio natural, acceso universal a zonas verdes, gestión ecológicamente racional, turismo sostenible, y un largo et-

cétera de nociones que atraviesan la totalidad de la Agenda de manera transversal para asegurar su sostenibilidad.

Alianzas con perspectiva inclusiva: la Agenda 2030 hace un llamamiento a la participación de toda la sociedad, independientemente de su raza, género, grupo étnico e identidad, para que contribuyan a su aplicación. Del mismo modo, invita a todos los grupos, colectivos e instituciones a crear y tejer alianzas, diversificando el tipo de actores involucrados, para intercambiar conocimiento, experiencias, tecnología y recursos financieros, y movilizar esfuerzos en pos de la consecución de los ODS.

Los cinco pilares o dimensiones sobre los que se sustenta la Agenda 2030 son conocidos como las cinco “P”: personas, prosperidad, planeta, participación colectiva y paz. Las cinco dimensiones se asientan sobre la sostenibilidad, que integra inclusión social, crecimiento económico y protección medioambiental. Es decir, que la noción de desarrollo sostenible, en su acepción clásica, es superada con la Agenda 2030, que la multiplica a nuevas dimensiones.

Como ha quedado de manifiesto, la Agenda 2030 no se puede considerar una agenda sencilla. Ni lo fue en su elaboración ni aprobación, como ya ha quedado resaltado, ni se prevé que lo sea en su implementación. No todos los actores ni todos los países comparten todas sus prioridades, y sin embargo su existencia es más necesaria que nunca. Desde la propia NNUU se apunta que “los 17 objetivos deben considerarse piezas indispensables de un gran rompecabezas lleno de complejidades”.

Uno de los reproches más generalizados a la Agenda 2030 son las ausencias, en particular del enfoque de derechos humanos. Es innegable que la Agenda no es perfecta, sino un paso más en un proceso de evolución de la humanidad hacia sociedades más justas, integradoras, inclusivas y equitativas. Sí que se puede afirmar sin lugar a dudas la necesidad en el momento actual de una Agenda como la 2030, con objetivos, claros, comunes y medibles mediante indicadores concretos.

3. VISIÓN SINDICAL: ELEMENTOS CLAVE DE LA AGENDA Y RELACIÓN CON EL DIÁLOGO SOCIAL

Uno de los elementos cruciales en la Agenda 2030, como se ha visto, es la participación, plural y múltiple. Las organizaciones sindicales defienden este elemento como un pilar de sostenibilidad y, a título de ejemplo, citan el diálogo social como

herramienta de participación con características específicas, como por ejemplo su capacidad de articular intereses en principio no opuestos, pero sí contrapuestos, hacia objetivos comunes.

En el diálogo social participan los interlocutores sociales, también llamados los agentes sociales, y su participación en la Agenda 2030 se hace imprescindible para la consecución de objetivos y metas que aparecen salpicando la totalidad de la Agenda. Bien es cierto que esta no menciona explícitamente el diálogo social, pero como defienden las organizaciones sindicales “el reconocimiento de la centralidad del trabajo decente implica reconocer a este mecanismo en tanto que constituye uno de los pilares de la Agenda de Trabajo Decente de la OIT, como espacio privilegiado de negociación y concertación entre los actores tripartitos del mundo laboral. Asimismo los indicadores mundiales para los ODS de NNUU hacen referencia explícita a la negociación colectiva, una de las formas que adopta el DS bipartito (indicador 8.8.2).”⁶

Sí que menciona expresamente la Agenda en su ODS 8, sobre trabajo decente, y 16, sobre sociedades justas, pacíficas e inclusivas, al derecho de libertad de asociación y a la negociación colectiva (indicador 8.8.2), a la eficacia y transparencia de las instituciones, a la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas (meta 16.7), y al acceso público a la información y protección de libertades fundamentales (16.10).

Otro de los elementos a los que el diálogo social contribuye es a la reducción de las desigualdades de género en el mundo laboral. Uno de los ejemplos más claros es la introducción de medidas y cláusulas en los convenios colectivos y en las normas marco laborales sobre temas como maternidad, lactancia, conciliación, corresponsabilidad, violencia de género, formación, etc.

Se consideran todos estos elementos como indispensables al diálogo social. Y son indispensables al tiempo que garantizan en un mecanismo que integra fuerzas contrapuestas y muy desequilibradas, es decir, las de los y las trabajadoras frente a las de sus empleadores. Por todo ello, por sus garantías y por su capacidad de aglutinar intereses diversos, se considera una herramienta muy adecuada para la implementación de los distintos objetivos y metas de la Agenda 2030.

⁶ *La contribución del diálogo social a la Agenda 2030. Formalizar la economía informal*, publicación redactada por Laura Maffei, coordinada por Diego López de la CSI/RSCD y con contribuciones de Angelika Muller y Youcef Ghellab de la Unidad de Diálogo Social de la OIT, 2018.

Las mesas de diálogo social abordan asuntos cruciales para mejorar las condiciones laborales de millones de personas. Este espacio permite aportes concretos tanto de las organizaciones sindicales como del sector privado a la Agenda 2030, si bien es necesario garantizar que su participación es precedida de las suficientes garantías para asegurar que esta se produzca de manera equilibrada y con un conocimiento sectorial especializado. Desde los sindicatos se defiende⁷ que cualquier iniciativa de contar con el sector privado en cooperación al desarrollo debe cumplir con los compromisos de derechos humanos acordados a nivel internacional. Se demanda, en definitiva, un compromiso a nivel contractual entre las partes implicadas en el diálogo social, es decir, entre los interlocutores sociales.

4. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS COMO *CONDITIO SINE QUA NON* PARA LA AGENDA

La Agenda 2030 no es un área de acción de la cooperación al desarrollo; bien al contrario, se trata de impregnar la acción de todas las áreas de gobierno de todas las administraciones. La principal dificultad para adoptar este enfoque es la falta de mecanismos de coordinación suficientes, capacitación del funcionariado, criterios claros y obligatorios de contratación pública, y sistemas de rendición de cuentas y de seguimiento adecuados. Allí donde se mencionaban la universalidad y transversalidad como características de la Agenda, supone en el fondo una adecuada y efectiva coherencia de políticas⁸.

En el ámbito de la cooperación internacional, la noción de coherencia de políticas es una reivindicación histórica por parte de las ONGD. Sin embargo, la Agenda 2030 ha supuesto su potenciación a esferas mucho más amplias. Su inclusión en el ODS 17 sobre alianzas supone su consagración, su salto a la institucionalidad, al compromiso de múltiples actores, entre ellos las autoridades y gobiernos; supone, en fin, quitarse el vestido de reivindicación y ponerse la ropa de compromiso, exigible también. Pero ¿qué es necesario para incorporar esta coherencia de políticas a la acción gubernamental? El think tank con sede en Barcelona, CIDOB, identifica tres grandes fases:

⁷ Unai Sordo, noviembre 2018, Jornadas “Del discurso a la acción. El compromiso de CCOO con la Agenda 2030”.

⁸ “El reto de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Agenda 2030” Policy Brief, CIDOB, 2018.

- 1) El diagnóstico y compromiso político
- 2) La implementación efectiva
- 3) La participación, el seguimiento y el control

Como adecuados puntos de partida para ello se han dado recientemente pasos firmes en España. En primer lugar, la aprobación del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 que integra adecuadamente el enfoque de coherencia de políticas, y en segundo lugar, la creación del Alto Comisionado para la Agenda 2030, dependiendo directamente de Presidencia del Gobierno, encargado de evaluar e impulsar su implementación. Tampoco resulta baladí que a su frente se haya nombrado a una mujer, para visibilizar mejor y apostar en la práctica por uno de los objetivos más transversales de la Agenda, la Igualdad de Género.

La coherencia de políticas en el marco de esta Agenda 2030 va a suponer un importante desafío, no solo por las dimensiones ampliadas del desarrollo: social, política, medioambiental y económica; sino también por la diversidad de sus objetivos, llegando incluso algunos a parecer incompatibles, aunque nada más lejos de la realidad. Su interconexión, vista entre las características de la Agenda, es aquello que asegurará que la protección de la biodiversidad, el clima, los océanos, etc., se hará en consonancia con un crecimiento económico, donde además se apuesta por energías renovables y limpias, incorporando una transición justa, con creación de trabajo decente, para superar las pérdidas de empleo en centrales térmicas de carbón y nucleares. No cabe duda de que ello requerirá de la mejora de los espacios de coordinación de políticas, así como un estrecho seguimiento por parte de la sociedad civil y agentes sociales, y una muy escrupulosa y transparente rendición de cuentas por parte de los actores de las políticas.

Las organizaciones sindicales, por su experiencia en espacios de concertación, de negociación, de capacitación de cuadros, y por su representatividad, están llamadas a jugar un papel muy importante. La puesta a disposición del mecanismo del diálogo social, no solo como motor de desarrollo, sino también como elemento de garantía de la coherencia de políticas es innegable. Desde este espacio privilegiado se puede llevar a cabo tanto la propuesta como el seguimiento de la aplicación de medidas encaminadas a la consecución de los ODS, incorporando el conocimiento diversificado de los distintos actores que en él intervienen, sector privado, organizaciones de trabajadores/as e instituciones públicas.

Un elemento fundamental para que así sea es la garantía del mantenimiento de los espacios de diálogo social, así como su efectividad, elementos duramente atacados en las últimas reformas laborales en este país. Por lo que una prioridad del

futuro Gobierno, en aras a la consecución de la Agenda 2030 con un enfoque de coherencia de políticas, debería ser el fortalecimiento, e incluso blindaje, de los espacios de diálogo social.

5. PISTAS DE FUTURO: PARTICIPACIÓN SINDICAL, SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En 2018 Comisiones Obreras y su Fundación 1 de Mayo presentaron su primer Informe de seguimiento sindical de los ODS titulado *Del discurso a la acción*. Su divulgación comenzó con ocasión de la Jornada Mundial por el Trabajo Decente, el 7 de octubre, y culminó con la celebración de una Jornada el 30 de noviembre en el Consejo Económico y Social, en la que se contó con distintos interlocutores privilegiados en la materia, como la Alta Comisionada para la Agenda 2030, organizaciones de la sociedad civil implicadas, varias secretarías confederales de CCOO, presentando sus propuestas concretas para avanzar en la Agenda 2030.

El Informe, con vocación de herramienta de seguimiento periódica, aborda la situación de España con respecto a la consecución de los Objetivos de Desarrollo y persigue contribuir con ello a una mejor implementación de la Agenda 2030. En paralelo, el Informe persigue, por un lado, la divulgación y reivindicación de un enfoque integral sobre la noción de Trabajo Decente, alineada con la Agenda de la OIT y basada en los cuatro pilares estratégicos: derechos laborales, empleo, protección social y diálogo social, protección del Medio Ambiente; y su pilar transversal, igualdad de género. Por otro lado, presentar la Agenda 2030, mostrando su convergencia con el trabajo sindical para su fortalecimiento y visibilidad.

Las prioridades, contenidas en el propio informe, que se ha marcado el sindicato en este ámbito son:

1. Incidencia: Influir en los textos de los procesos relacionados con la implementación de la Agenda 2030, estrategia y presupuestos, seguimiento. Participar en la puesta en práctica de la Estrategia para la Implementación de la Agenda 2030 en España.
2. Lograr que las iniciativas gubernamentales sobre la Agenda 2030 integren las prioridades y demandas sindicales:
 - Fomentar el diálogo social como vía para la implementación de los ODS con Gobiernos y empleadores.

- Colaborar con otros actores de la sociedad civil para lograr objetivos comunes en cuanto a ODS, y que las demandas sindicales sean apoyadas y compartidas por otros actores (participar en plataformas y alianzas de múltiples partes interesadas para la implementación de la Agenda 2030).
3. Contribuir de manera efectiva a la implementación, mediante un seguimiento activo con rendición de cuentas periódica sobre valoración de los avances en cuanto a Agenda 2030, con enfoque sindical: elaboración de informes sobre ODS, con presentación de progresos, desafíos y propuestas sindicales.
 4. Visibilizar mediante campañas las prioridades sindicales y garantizar la participación sindical: organizar eventos, seminarios, jornadas, elaborar materiales, difundirlos, intercambio de información.

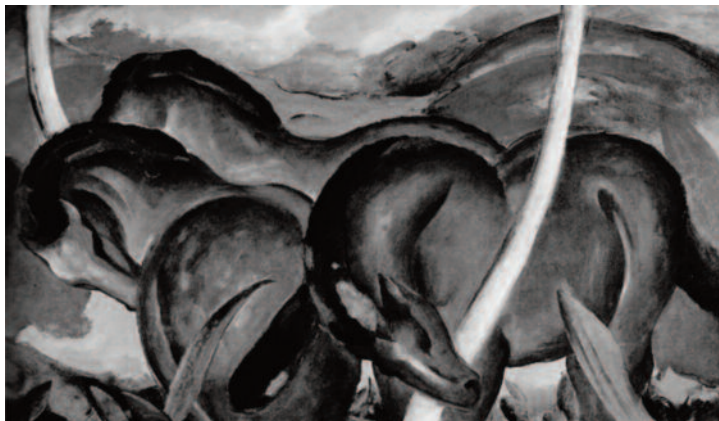
Como se subrayó en la Jornada, para la efectiva implementación de la Agenda 2030 es necesario “un diálogo político participativo con múltiples partes interesadas y organizaciones de la sociedad civil, incluidos los sindicatos, deberá garantizarse en toda la implementación de los programas, como condición *sine qua non* para la apropiación democrática de los procesos de desarrollo. (...) [Las organizaciones sindicales] reclamamos mecanismos de rendición de cuentas y transparencia más sólidos para la implicación del sector privado en la cooperación al desarrollo dentro del marco del IVDCI, por medio de criterios vinculantes de elegibilidad y cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, de regulaciones fiscales y medioambientales e instrumentos que garanticen una conducta empresarial responsable. Informes sindicales contribuyen a crear una gobernanza eficiente. Para que los ODS tengan éxito es necesario contar con un diálogo social que funcione correctamente”⁹.

⁹ Unai Sordo, noviembre 2018, Jornada “Del discurso a la acción. El compromiso de CCOO con la Agenda 2030”.

Maria Jepsen
Philippe Pochet

La dimensión social europea en perspectiva¹

¹ Este artículo se basa en Jepsen, M. y Pochet, P. (2018): "Le socle social en perspective historique", *Revue de l'OFCE*, 158 (2018). En inglés se publicó en el *Social Europe Journal* (2019).



Grandes caballos azules, 1911. Franz Marc.

Este artículo analiza el desarrollo de la dimensión social en Europa desde los primeros tiempos de la Unión Europea (UE), identificando cuatro períodos de construcción “social”, cada uno de los cuales aplica métodos diferentes y ámbitos diversos en respuesta a los retos del momento. En todos ellos, el desarrollo de la dimensión social simbolizó la necesidad de restaurar la fe en el proyecto de integración, a la vez que se demostró que a Europa no solo le interesaba la integración económica sino también los avances sociales.

El texto se centra en el período posterior a 2005, que coincide con la ampliación de la UE a países de la Europa central y oriental, y sugiere distintos modos de mantener y fortalecer el modelo social europeo: una coordinación de salarios a nivel nacional que se ajuste a las restricciones de la UME, la introducción de una renta social mínima o la creación de una plataforma tripartita que se encargue de evaluar el diálogo entre los actores sociales y la negociación colectiva. Esto requiere la creación de instituciones que proporcionen solidaridad y limiten el poder de las fuerzas del mercado.

DESDE su nacimiento, el proyecto europeo se ha caracterizado por un doble desequilibrio. En primer lugar, se ha visto dominado por la lógica de la integración económica, quedando relegado el elemento social a un subproducto de los beneficios derivados de esta integración (Ohlin, 1956; Pochet, 2005). En segundo, la política social ha sido limitada, tanto en términos de su alcance como en lo que respecta a los procedimientos necesarios para la adopción de actos legislativos que, durante mucho tiempo, han exigido la unanimidad del Consejo. Por consiguiente, el debate sobre el desarrollo de una Europa social siempre ha presentado dos aspectos: el primero relacionado con equilibrar la dimensión económica con la social, y el segundo con el desarrollo de un ambicioso programa social.

Si bien existen abundantes análisis sobre el significado de la dimensión social (Jepsen y Serrano, 2005), la literatura nos ha mostrado también que el desarrollo del concepto de una dimensión social a nivel europeo normalmente ha coincidido con etapas durante las que el proyecto europeo se ha visto enfrentado a situaciones difíciles.

Este artículo pretende aportar cosas nuevas a la literatura existente, examinando cómo el desarrollo de la dimensión social ha empleado diferentes métodos y variado su alcance en función de los retos específicos de cada momento, convirtiéndose así en un símbolo para restaurar la fe en el proyecto de integración y demostrando que el europeo es un proyecto que no solo busca la integración económica sino también avances sociales. Concretamente, la aportación principal tiene que ver con el análisis que hace del período posterior a 2005, estableciendo un marco para examinar avances recientes y ofrecer perspectivas de futuro. ¿Qué llevó a la Comisión Europea a proponer el Pilar europeo de derechos sociales? ¿Qué repercusión podrían tener estos avances en la dimensión social europea?

En la primera sección se presentan brevemente las distintas fases de la creación de la dimensión social, con un análisis más detallado de los avances que esta experimentó entre 2005 y 2014; en la segunda sección se describen los avances más recientes y su posible interpretación; y la sección final dibuja los posibles escenarios de futuro.

1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Si analizamos este asunto desde una perspectiva histórica, podremos ver que cada 15 años, más o menos, se adopta una nueva propuesta ambiciosa de reequilibrio y desarrollo. El primer intento se produjo en 1973/74, con la adopción del primer programa social y las disposiciones del Tratado de Roma (artículo sobre igualdad de género, artículo 235 que permite la extensión unánime de competencias). A continuación vino el fértil período de 1988/89, con la adopción de la Carta comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores (que el Reino Unido no ratificó hasta 1998), seguida de un ambicioso programa de medidas.

Después, durante los primeros años del nuevo milenio, se replanteó todo el sistema político europeo, con la adopción de la Carta de Derechos fundamentales y la negociación de un Tratado constitucional (que acabó siendo un fracaso parcial). Por último, la presentación en 2015/16 de un pilar de derechos y principios y de un programa social a (muy) pequeña escala podría representar la cuarta tentativa de relanzamiento de la Europa social.

Todos estos intentos tuvieron sus peculiaridades y actores principales.

La primera tentativa se produjo en un contexto de fuerte movilización social al comienzo de la crisis económica y fue el resultado de un análisis efectuado por los gobiernos nacionales y la Comisión, que hizo que ya no fuera posible ignorar el ámbito social. Sin que se efectuara enmienda alguna en el tratado, se desarrollaron dos de las políticas emblemáticas de la Unión Europea: la igualdad de género, y la seguridad y la salud en el trabajo. Esta dinámica duró entre seis y siete años hasta que se esfumó con la llegada al poder en el Reino Unido de Margaret Thatcher (1979).

La segunda tentativa se produjo como consecuencia del proyecto de un “gran mercado interior” y de las promesas del presidente de la Comisión, Jacques Delors, de desarrollar simultáneamente su dimensión social. Se adoptó una Carta no vinculante compuesta por 12 secciones, junto con un plan de acción de casi 50 medidas,

de las que más de 20 eran vinculantes, y fue un enfoque claramente defensivo. En vista del avance del liberalismo y de la desregulación en todos los países, y para contrarrestar los efectos de la globalización, se consideró (incluso entonces) necesario garantizar un pilar de derechos. Además de Delors, se implicaron varios gobiernos, como el belga, al igual que las instituciones europeas, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social. También en este caso el impulso inicial solamente duró entre seis y siete años, para finalmente desvanecerse por la necesidad de respetar los criterios de Maastricht para la entrada en la Unión económica y monetaria (UEM) así como las reformas del mercado laboral y de protección social, que suelen ir de la mano.

El tercer intento fue más complejo y ambicioso, pero también obtuvo peores resultados. La consecuencia lógica de la integración monetaria y la imposibilidad (al menos hablando en términos históricos) de que exista una divisa sin un Estado fue un intento de redefinir los aspectos fundamentales de la integración europea. Esto se produjo básicamente acelerando la integración política mediante la negociación de una (cuasi) Constitución que pretendía crear un *demos* común, así como una Carta de derechos fundamentales que mostrara los valores comunes. En un principio no estaba demasiado claro el lugar que debía desempeñar lo social en el debate de la Constitución, y costó bastante trabajado incluirlo en la agenda de la UE. No obstante, la tarea se simplificó con la Carta de Derechos fundamentales, aunque los derechos incluidos ya estaban establecidos y, por tanto, no aportaron demasiados avances o innovaciones. Como bien se sabe, los dos proyectos fueron impugnados y el primero dio lugar a una primera proclamación en Niza en 2000 y a una segunda en Lisboa en 2007, y el otro a un largo proceso que culminó con la firma del Tratado de Lisboa de 2007.

No ha quedado demasiado claro quiénes fueron los principales actores implicados, pues los Estados miembros estaban divididos, al igual que la opinión pública. No obstante, fue una oportunidad para que se produjera un cambio radical en el discurso: de la idea de un programa de acción legislativa a uno de convergencia mediante un método flexible y no vinculante —el método abierto de coordinación— que cobró un significado aún mayor con la Cumbre de Lisboa de 2000 (ya existía desde 1998 en forma de la Estrategia europea para el empleo (EEE)). Este intento fue también perdiendo fuerza tras seis o siete años con la revisión de la Estrategia de Lisboa y de la EEE en 2004/05.

Y así, 15 años más tarde y casi 30 años después de que se suscribiera la Carta de Derechos fundamentales, la Unión Europea dice ahora que quiere hacer un nuevo intento de reequilibrar y desarrollar su dimensión social.

Este proyecto deberá realizarse en forma de un Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) que abarca derechos y principios distribuidos en las 20 áreas que se supone que han de garantizar y mejorar el acervo comunitario. Volveremos a este punto en la sección 3.

2. DESDE SUS INICIOS HASTA LOS ÚLTIMOS AVANCES

Como ya se ha señalado, 2005 marcó un punto de inflexión en cómo se planteaba Europa la dimensión social: con la ampliación, un fuerte crecimiento económico y más empleo, la dimensión social de la UE se vio eclipsada por asuntos tales como el modo de incrementar la productividad y la competitividad. Básicamente, no se consideró que la competitividad estuviera alejada de la dimensión social, sino que era una condición previa necesaria para el avance social. Podemos citar dos líneas de pensamiento que son indicativas de esta situación. El artículo de André Sapir sobre modelos sociales europeos (Sapir, 2005) marcó la transición entre interpretar la dimensión social como un objetivo legítimo en sí mismo y el enfoque por el que la política social debería evolucionar en paralelo a la competitividad económica. El hincapié en la flexiguridad, después de 2007, confirmó también la necesidad de vincular la política social a las demandas de la economía (Keune y Serrano, 2014). Encontramos otro ejemplo sorprendente de dicha evolución en la frase “más puestos de trabajo” que apareció en la versión revisada de la Estrategia de Lisboa de 2005, cuando la redacción original de Estrategia de Lisboa hablaba de “más y mejores puestos de trabajo”. Y aunque este período se caracterizó también por la adopción de distintas directivas sociales, tras un largo período de estancamiento (de casi 10 años) (Degryse y Pochet, 2017), el Consejo intentó introducir, por vez primera, disposiciones en una directiva que suponían un paso atrás, pese a existir una cláusula en el Tratado que prohibía cualquier retroceso.

Durante ese mismo período, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), que había ido asumiendo un papel cada vez más importante, minó gravemente el sistema de relaciones industriales y la legislación laboral de varios Estados miembros en *Viking-Laval-Rüffert* y *la Comisión contra Luxemburgo* (Barnard, 2008; Bercusson, 2007; Bücker y Warneck, 2011). Los fallos del Tribunal cuestionaron la antigua premisa de que la integración económica caía dentro del ámbito de competencia de la Unión Europea mientras que la política social quedaba para los Estados miembros y, por tanto, las relaciones industriales nacionales y, por ende, los derechos sociales nacionales, como son la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la huelga, no pueden cuestionarse a nivel supranacional. *Viking-Laval-Rüffert* cambió fundamentalmente dicha situación. Las decisiones del TJUE ratifica-

ron el objetivo básico de la integración económica y el énfasis en la libertad de competencia y, al hacerlo, hicieron que la legislación nacional, incluso en áreas que no quedan cubiertas por el Tratado, quedara sujeta a las fuerzas del mercado libre.

De ahí que el período anterior a la crisis económica, que llegó a un punto crítico en 2008, se haya descrito como un *impasse* (Jepsen, 2009) caracterizado por una sucesión de discursos expansivos sobre la necesidad de un “modelo social europeo”, sin que se hayan visto demasiados indicios de una estrategia en materia de asuntos sociales en el centro del proceso europeo de toma de decisiones.

El estallido de la crisis en 2008 marcó el principio de una nueva dinámica en un momento en el que los Estados miembros estaban pasando graves problemas para hacer frente al abrupto desplome de la demanda, a la congelación de los flujos de crédito y a una incertidumbre cada vez mayor. Si bien es cierto que las políticas relativas al mercado laboral y a la protección social pretendían esquivar ciertos problemas con ajustes más que con medidas de protección, hubo varios Estados miembros que sí fortalecieron su sistema de protección social y ampliaron ciertas actuaciones por las que las empresas podían mantener a su personal en lugar de realizar despidos generalizados durante la primera fase de la crisis económica y financiera. Daba la impresión de que (casi) no había iniciativas a nivel europeo que se desviaran de las promulgadas durante el período precedente.

El año 2010 marcó un punto de inflexión en varios sentidos: en primer lugar, la Estrategia de Lisboa fue sustituida por la estrategia Europa 2020, que recalca la importancia del empleo, la formación y la lucha contra la pobreza; además, la mayoría de los Estados miembros de la UE comenzaron a adoptar programas de austeridad y, finalmente, la crisis griega reveló la debilidad del sistema de gobierno en el que se sustentaba el euro (Theodoropoulos, 2018). Estos tres elementos en conjunto denotaban la llegada de una nueva era en el modo en el que había de definirse y manejarse la dimensión social a nivel europeo.

El cambio principal se debió al fortalecimiento del sistema de gobernanza económica. Pese a que la crisis económica no provocó una avalancha de nuevas iniciativas en materia de política social, sí que dio lugar a un arsenal de nuevas medidas en términos de gobernanza económica.

La crisis económica y financiera, que precipitó a tantos Estados miembros de la UE en una crisis presupuestaria, hizo que los mercados financieros no solo sometieran a presión a estos países, como ocurrió con Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia, sino también al euro y, por tanto, a Europa en general. Esta presión provocó

una serie de medidas sin precedentes por toda Europa en forma de iniciativas legislativas intergubernamentales para fortalecer la gobernanza económica y establecer (siguiendo las líneas del FMI) un fondo de apoyo a los países de la Eurozona, el mecanismo europeo de estabilidad financiera (MEEF), al que debía seguir un mecanismo basado en el Tratado, el mecanismo europeo de estabilidad (MEE). La Comisión Europea redactó una serie de reglamentos y directivas sobre la coordinación de políticas presupuestarias y estructurales, y relativas a desequilibrios macroeconómicos.

Este cambio radical provocó indirectamente una definición uniforme de las directrices de política social. Las reformas nacionales tenían como objetivo primordial lograr un equilibrio presupuestario, o incluso un superávit, centrándose en el gasto público en lugar de en los ingresos, y limitando o rebajando la ratio de deuda pública, dando prioridad a la competitividad (prestando especial atención a los costes laborales unitarios) y adoptando una posición (positiva) con respecto a la balanza comercial, y todo esto debía conseguirse mediante recomendaciones específicas para cada país. Los marcos fiscales nacionales debían alinearse en la medida de lo posible con la nueva estructura de gobernanza económica y seguir las nuevas normas adoptadas. Por último, para garantizar el cumplimiento de la nueva forma de gobernanza fiscal y económica, se propusieron diversas sanciones financieras (Degryse, 2012). Estos mecanismos eran sumamente vinculantes y se basaban en parte en los Tratados, por lo que tanto la Comisión Europea como el Consejo tenían ahora más poder para determinar cómo debían estructurar sus presupuestos los Estados miembros y, por consiguiente, cómo podían definir y financiar sus políticas sociales.

Durante el período comprendido entre 2008 y 2014 se frenó la creación de la agenda social europea, tanto en lo que respecta a las normas no vinculantes como a las disposiciones legales vinculantes (Degryse y Pochet, 2017). Las únicas iniciativas que lograron despegar fueron la recomendación sobre la garantía juvenil europea, adoptada por el Consejo, y la agenda de inversión social en 2013. También se presentaron algunas ideas, pero quedaron sepultadas rápidamente, como fue el caso del sistema europeo de prestaciones de desempleo (Beblavý y Lenaerts, 2017). Sin embargo, esto no significa que la política social hubiera desaparecido de la agenda europea: más bien fue al contrario. El sistema de gobernanza económica que hemos descrito más arriba estaba generando recomendaciones específicas para cada país, y la mitad de ellas tenía que ver con políticas sociales y de empleo (Clauwaert, 2018). El marco en que se habían propuesto dichas reformas era de contención de costes y flexibilidad. Es más, las recomendaciones abogaban por descentralizar la negociación colectiva, retrasar la edad de jubilación, vincular los avances salariales a la productividad a nivel local, ajustar la legislación para flexibilizar el empleo, o mejorar

la transición de la escuela al puesto de trabajo para los jóvenes. Muy pocas recomendaciones tenían que ver con mejorar el acceso a la protección social o con garantizar que las áreas más vulnerables de la sociedad pudieran disfrutar de los beneficios del estado del bienestar.

Aunque siempre se debate sobre si el sistema de gobernanza económica tenía alguna incidencia en la agenda de reformas a nivel nacional (Heins y de la Porte, 2016; Efstathiou y Wolff, 2018), parece que la influencia a nivel europeo en la toma de decisiones políticas dentro del ámbito social fue especialmente importante durante este período (véanse, por ejemplo, Degryse *et al.*, 2013; Heins y de la Porte, 2016). Al establecer un sistema supranacional de gobernanza basado en el Pacto de estabilidad y crecimiento, se creó en Europa un sistema que orientaba el modo en que los gobiernos nacionales debían reformar su estado del bienestar, el sistema de relaciones industriales y el mercado laboral, cuyo objetivo era lograr un bajo nivel de deuda pública, una posición de neutralidad fiscal y mejoras en la balanza de pagos. Se consideró que la dimensión social era un factor de ajuste en relación con la reestructuración y las dificultades económicas. Se podría concluir, por tanto, que, en respuesta al euroescepticismo y al ascenso de los movimientos de ultraderecha, el nuevo punto de partida no pretendía tranquilizar a los ciudadanos europeos de que Europa era también una Europa social. Por el contrario, el significado que se le dio a la “solidaridad” entre los Estados miembros de la UE se vio como garantía de que los países con una elevada deuda pública y déficits presupuestarios no pusieran en peligro a los demás Estados miembros de la UE.

Para 2013, el desempleo afectaba a 25 millones de ciudadanos, frente a los 16 millones de 2008, había aumentado la pobreza, la desigualdad era más evidente, el crecimiento del PIB había registrado una recaída (ETUI/CES, 2014) y el apoyo a la UE había descendido hasta mínimos históricos: el 29% de los europeos tenían una percepción negativa de la Unión Europea y solamente el 31% de ellos seguían confiando en la UE (Comisión Europea, 2014, 2018).

Resumiendo, después de 2005, Europa no solo carecía de una agenda de política social centralizada, sino que también se socavaron algunos de los principios fundamentales sobre los que se habían basado las distintas versiones de la política social empleadas hasta entonces, muy especialmente el principio de igualdad entre trabajadores del mismo territorio y la capacidad de los Estados miembros de usar la seguridad social como un factor estabilizador automático. Hasta entonces, había existido una división implícita de tareas: la efectividad del mercado a nivel europeo y la legitimidad de la redistribución a nivel nacional, una división de tareas resumida por David Natali (2015) con las palabras: “Adam Smith a nivel europeo y Keynes a

nivel nacional". Ahora Europa parece dirigirse más hacia Adam Smith, o incluso Hayek, y con el mercado siendo la única brújula existente tanto a nivel europeo como nacional (Höpner y Schäfer, 2012).

3. 2015: ¿UN NUEVO PUNTO DE PARTIDA?

El período siguiente se vio marcado por el debate sobre el Brexit. Por primera vez en su historia, la Unión Europea podría reducirse en lugar de ampliarse. El Brexit fue en parte un voto para rechazar una Europa no social y unas normas sobre libertad de movimientos que se consideraban excesivamente permisivas. En este sentido, la contracción potencial está claramente vinculada a lo mal que se han efectuado las ampliaciones.

El voto del Reino Unido de rechazo a la UE y a los inmigrantes no fue un suceso aislado. En la Europa central, Viktor Orban en Hungría y el Partido Ley y Justicia (PiS) de Lech Kachinsky en Polonia eran tanto antieuropeos como antinmigrantes, sin respeto por la democracia liberal pero con una agenda de avances sociales para sus ciudadanos. Esta se convirtió en la nueva realidad: movimientos populistas y de extrema derecha prosociales, aunque no todos (véase, *a contrario* la AfD en Alemania). La crisis en la gestión de los refugiados es otro ejemplo de las graves divisiones que se observan en Europa (Krastev, 2018). Si bien es cierto que los medios de comunicación se centraron principalmente en el rechazo de los países de la Europa central y oriental a cumplir con su papel, no fueron los únicos (pensemos en Francia o Dinamarca).

La Comisión Europea de Jean-Claude Juncker solamente contaba con ocho comisarios socialdemócratas de 28. Y aunque el PPE ganó las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, también es cierto que perdió algunos escaños. La Alianza de socialistas y demócratas registró mínimos históricos, mientras que los partidos antieuropeos ganaron terreno. Con un panorama político prácticamente sin cambios (mayoría de partidos de derechas), surgieron las dudas y se multiplicaron los temores sobre el futuro del proyecto europeo. Esto hizo que el presidente de la Comisión Europea lanzara la idea de una Europa social de "Triple A" para demostrar que ya había quedado atrás la era de Barroso y de una austeridad ciega (como ya hemos visto).

Esta situación política especialmente difícil tuvo como consecuencia que se volviera a lanzar el debate sobre el futuro de Europa y, en particular, sobre su dimensión social (Comisión Europea, 2017a) con la publicación por parte de la Comisión de distintos escenarios y de cinco documentos sobre temas diferentes (política social,

monetaria y militar, cohesión y financiación). En lugar de un plan estructurado para el desarrollo de una fuerte dimensión social, la atención se centró en los riesgos de colapso del proyecto europeo sin una dimensión social, los estragos que ha supuesto el período de austeridad y en una mayor concienciación de la opinión pública sobre los asuntos sociales nacionales. Obviamente, no hubo unanimidad con respecto del proyecto ni en la Comisión ni entre los Estados miembros.

En asuntos sociales, este proyecto dio lugar a que, en noviembre de 2017, se adoptara un Pilar social europeo que integraba una serie de derechos y principios en 20 áreas que supuestamente debían garantizar y mejorar el acervo comunitario (Comisión Europea, 2017b). Dicho en palabras de la Comisión, “el Pilar europeo de derechos sociales consiste en dar a los ciudadanos derechos nuevos y más efectivos”. Encarna unos 20 principios estructurados en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social. Con 15 documentos en total, el resultado no está ni muy organizado ni es demasiado claro. Hay varias propuestas (relativas a la conciliación de la vida familiar y profesional, contratos laborales, acceso a la protección social, etc.) que componen el borrador de un programa de trabajo. Los dos últimos principios tenían como objetivo garantizar unos derechos mínimos para todos los trabajadores, sin importar su estatus, algo especialmente relevante, en particular aunque no exclusivamente, para la economía de plataformas que a menudo opera con falsos trabajadores autónomos. En cualquier caso, marcó el principio de una reflexión sobre el trabajo y los contratos laborales en una economía digitalizada.

El otro campo de acción se pretendía que tuviera un impacto en la unión monetaria y el Semestre europeo, para “socializar” el Semestre. Esto conllevaba el uso de un Cuadro de marcadores sociales (indicadores estadísticos) que debía darle un “tono” más social a la UEM.

En 2015 se adoptó un ambicioso plan de inversión europeo, que fue ampliado posteriormente. No obstante, aparte de su mensaje abiertamente positivo, no queda nada claro *in fine* si estas fueron en realidad nuevas inversiones. Además, las inversiones fueron superiores en los países menos necesitados que en los que estaban en crisis.

La Comisión y el Consejo declararon que su intención era reavivar el diálogo social europeo. Sin embargo, BusinessEurope² rechazó todas las propuestas vinculadas al Pilar social, lo que no permite ser optimistas sobre su revitalización.

² BusinessEurope es una asociación patronal y grupo de presión que defiende los intereses de las empresas del sector privado de la UE.

El debate sobre la libertad de movimientos de las personas, dentro del área de la “movilidad de la mano de obra”, incidió directamente en la situación actual (y eso que se produjo antes de la entrada de refugiados del verano de 2015). La Comisión propuso diversas directivas relacionadas con trabajadores temporeros, trabajadores cualificados (permisos de trabajo) y personas que se desplazan dentro de grupos multinacionales. Evidentemente, la movilidad de los trabajadores se consideraba que podía ser una de las soluciones a la crisis de empleo.

En términos de un concepto federativo, la noción de inversión social se esforzaba por avanzar en el debate público y fue adoptada en parte por la Comisión en 2013 con un paquete de “inversión social” promovido y apoyado por una serie de intelectuales próximos a *think tanks* de izquierdas, como Anton Hemerijck, Bruno Palier, Frank Vandenbroucke y Gosta Esping-Andersen (para una visión de conjunto, véase Hemerijck, 2017; para una evaluación crítica, véase Nolan, 2013). Una de las ideas clave consistía en que la dimensión social suponía una inversión, especialmente en el caso de que Europa se centrara en políticas preventivas y no correctivas. El ejemplo más representativo es el de la infancia, donde la inversión masiva podría incrementar el capital humano y reducir la desigualdad e incluso la violencia.

Como podemos ver, se produjo un cambio de tono en un entorno político que apenas había cambiado, e incluso había empeorado con el Brexit y la división de los Estados sobre el asunto de los refugiados. La proclamación del PEDS y la cuestión de los trabajadores desplazados y la adopción de una nueva directiva en mayo de 2018 parecían indicar que ya podía darse por concluido el período de desregulación masiva y que se estaba volviendo, si no a una agenda para lograr una Europa social, al menos a una en la que debiera evitarse la competencia dentro de un mismo territorio. Y, más interesante todavía, se estaba produciendo un cambio más fundamental por la evolución de las preferencias en muchos PECO (países de la Europa central y oriental) (Pochet y Picard, 2018).

Las iniciativas parecían mostrar que, por fin, tras 20 años de peregrinaciones, Europa regresaba a los principios fundamentales por los que se había regido la UE desde sus inicios. A falta de una armonización social europea, los Estados miembros debían poder desarrollar la protección que considerasen necesaria a nivel nacional y no enfrentarse a una competencia desleal dentro de su propio territorio entre trabajadores con distintos derechos, o afectados por medidas específicas de protección adoptadas por empresas que hacían todo lo posible por no respetar una competencia justa. En cualquier caso, todavía queda por ver el margen de maniobra que han recuperado los Estados miembros en lo que respecta al gasto y a la formulación de sus políticas.

4. ¿QUÉ NOS DEPARARÁ EL FUTURO?

Si queremos mantener y mejorar el modelo social europeo, hemos de actuar ahora en tres frentes complementarios: los asuntos sociales tienen que volver a ser una prioridad de la agenda política europea; se debe completar la UEM y dotarla de mecanismos de estabilización, y ha de cambiar la orientación de las políticas económicas.

Evidentemente, este último punto es el más importante. Debe crearse una nueva gobernanza europea que no esté al servicio de los mercados financieros sino al de la transición de una sociedad que despilfarra energía y materias primas e infravalora el trabajo a una sociedad ahorrativa, basada en mejores trabajos, en una eficiencia energética superior, en las energías renovables, la durabilidad de los productos, el reciclaje sistemático de los materiales y la transformación de las cadenas de producción. Dicho de otro modo, debemos llevar a cabo la transición hacia una sociedad de bajo consumo de carbono. Y tenemos que diseñar una hoja de ruta europea para efectuar esta transición justa de aquí a 2050.

Esto solamente podrá ocurrir si creamos instituciones que aporten solidaridad y limiten el poder del mercado. Estas instituciones deben apoyar un proceso de convergencia en un mundo que se caracteriza por una nueva y compleja fase de globalización y por la necesidad urgente de una transición ecológica. Sobre todo, el estancamiento social puede deshacerse con un diálogo abierto y democrático y con nuevas alianzas de las partes interesadas. El PEDS sienta las bases para este enfoque, pero dista de ser suficiente.

Más concretamente, nos parece necesario:

A. Llevar los asuntos sociales al centro de la política europea

El objetivo es garantizar que la acción se centre efectivamente en el programa de convergencia económica y social que los Tratados han establecido para la UE (Artículo 151 TFUE). Hemos de recordar las veces que haga falta que las instituciones europeas quedan estrictamente obligadas por los derechos fundamentales y que no pueden evadir sus obligaciones. Para que las “libertades” económicas no restrinjan los derechos sociales fundamentales, será necesario añadir un Protocolo social a los Tratados europeos.

En este contexto, la UE y los Estados miembros deberán tomar medidas concretamente en los ámbitos siguientes:

- La fijación de salarios es de competencia nacional. Por consiguiente, se ha de implementar de acuerdo con las prácticas y sistemas de relaciones laborales en vigor, respetando debidamente la autonomía de los actores sociales y la negociación colectiva. En cualquier caso, deberá promoverse también la coordinación nacional de modo que, a medio plazo, los salarios puedan cumplir con las restricciones de la UEM (en lugar de forzar una descentralización radical) (*fortalecimiento de las instituciones*).
- Debería establecerse una renta social mínima en cada Estado miembro, basada en principios europeos comunes, que les permita a todos vivir con dignidad (*limitación del mercado*).
- Debería crearse una plataforma europea tripartita para evaluar en términos generales el apoyo que reciben el diálogo social y la negociación colectiva en los Estados miembros y evaluar cómo se trasladan e implementan a nivel nacional los acuerdos europeos en materia de diálogo social (*fortalecimiento de las instituciones*).
- Resulta necesario reiterar el principio de “mismo salario, mismos derechos”, la garantía de una competencia justa, el respeto a los derechos de los trabajadores y la legislación laboral y los sistemas europeos de relaciones industriales (*convergencia*).
- Los sistemas de protección social deben contar con los medios necesarios para desempeñar plenamente su función de redistribución mediante prestaciones y el acceso universal a servicios sociales y sanitarios de calidad, independientemente de los ingresos. Se deberán establecer indicadores de rendimiento para los sistemas de protección social con el objetivo de cuantificar los avances obtenidos (acceso a la asistencia sanitaria, trabajadores pobres, etc.) y fijar objetivos comunes (*limitación del mercado*).

La UE debe acelerar la mejora de las condiciones laborales y de la seguridad y salud en el puesto de trabajo, así como proponer un nuevo programa de seguridad y salud en el trabajo junto con objetivos cuantitativos mínimos para la inspección laboral (*fortalecimiento de las instituciones, papel del Estado*).

Además, el gobierno corporativo debe modificarse a nivel europeo, en particular:

- Deberán promulgarse normas europeas para mejorar la transparencia y la verdadera naturaleza de las cadenas de subcontratación. En particular, deberá existir una propuesta para la creación de un instrumento europeo que regule la responsabilidad conjunta y solidaria de las empresas usuarias (“responsabilidad en cadena”) y de los intermediarios en caso de trabajo temporal (*convergencia*).
- Deberá haber representantes de los trabajadores en las empresas, con poderes reales para fomentar una transición ecológica (*nueva institución*).
- Deberán revisarse aquellos métodos de gestión que se basan [actualmente] en cargas de trabajo y horarios insostenibles para combatir enfermedades relacionadas con el estrés, el agotamiento, el suicidio (*democracia*).
- Para ello, es necesario crear un pilar común de derechos y obligaciones que ayude a las empresas en sus operaciones de saneamiento (*papel del Estado*).
- Deberán incluirse cláusulas sociales y medioambientales vinculantes en los contratos de obras públicas (*limitación del mercado*).

B. Completar la UEM

La nueva gobernanza europea debe tener como objetivo estabilizar la Eurozona ampliando el papel del BCE como prestamista de última instancia y permitiendo la emisión de eurobonos, además de implementar programas nacionales de crecimiento. No obstante, a medio plazo será necesario realizar una evaluación detallada de los mecanismos de estabilidad social de la Eurozona. Deberá realizarse un análisis minucioso de los distintos aspectos que conlleva la introducción de un plan de reaseguro de desempleo³ en la Eurozona (o la UE) para los trabajadores que sean

³ Aunque la propuesta se ha anunciado como el establecimiento de un seguro de desempleo europeo, se trataría en realidad de un sistema de reaseguro, inspirado en el sistema de EEUU en el que los sistemas estatales de protección al desempleo se complementan con uno federal, de carácter anticíclico, que se activa en caso de fuertes aumentos del desempleo o crisis económica en algunos Estados. Ver: <https://www.ceps.eu/publications/european-unemployment-benefits-scheme-rationale-and-challenges-ahead>. (N. del E.).

víctimas de choques asimétricos (*institución*). Asimismo, deberá fomentarse la aparición gradual de formas de protección social europea, en particular mediante la potenciación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, para contrarrestar los nuevos riesgos asociados a la globalización (*institución*).

Es necesario que se recupere un planteamiento plural. Es por ello que sería útil iniciar un debate sobre estos retos, respetando la diversidad de enfoques, por ejemplo, mediante la creación de un Consejo europeo de análisis económico semejante al modelo francés, o de centros importantes de referencia, como ocurre en Alemania. Las instituciones europeas deberán volver a proporcionar un foro abierto de debate sobre posibles situaciones futuras, en lugar de ser una simple máquina que impone una opinión sesgada y unilateral del mundo (*democracia*).

Por último, se han de desarrollar regímenes fiscales progresivos y redistributivos que contribuyan a la financiación de los planes de protección social y de transición ecológica:

- armonizando la base imponible del impuesto de sociedades y unos tipos fiscales mínimos para las empresas (por ejemplo, introduciendo un tipo mínimo del 25%, que es el tipo medio actual en Europa);
- introduciendo una tasa sobre las transacciones financieras (TTF) que no solo grave las operaciones con acciones, sino también con bonos e instrumentos financieros derivados;
- combatiendo resueltamente la competencia fiscal y la evasión de impuestos; deberán establecerse principios comunes para la tributación de ingresos y patrimonio (incluida la economía digital).

La UE debe promover y coordinar la inversión en investigación, investigación aplicada e innovación; ha de contribuir a la promulgación de políticas industriales coordinadas y reguladas y de sistemas de patentes de código abierto (*limitación del mercado*).

El PEDS ha introducido y sentado las bases para avanzar en muchas de las propuestas anteriores y, por tanto, puede favorecer un nuevo avance hacia la dimensión social. No obstante, lo que ocurra en el futuro dependerá en gran medida de la situación política y económica vigente.

Una primera posibilidad es que mejoren las perspectivas económicas, que vayan desvaneciéndose los problemas causados por Trump y May, y que se produzca un repliegue de las oleadas populistas o incluso que la UE recupere el favor público y esto resulte en una vuelta a una situación de “normalidad”; dicho de otro modo, que la dimensión social se quede por el camino.

En su defecto, este período confuso podría provocar diversos avances en asuntos sociales, aunque no un verdadero reequilibrio entre lo social y lo económico.

Una tercera posibilidad es que la materialización del riesgo de una nueva crisis financiera global, la desconfianza continua en que la UE pueda tener efectos positivos reales, o que el desempleo persistente en unos cuantos Estados miembros y un clima internacional preocupante tengan como resultado que se reagrupen los actores estratégicos y puedan, entonces, lograr estructurar un cambio a largo plazo que reequilibre los aspectos sociales y los económicos.

El modo en que se interprete la situación vigente determinará el verdadero potencial del Pilar social: si quedará en agua de borrajas, si no será más que otra ronda de resultados incompletos o si se convertirá en un primer paso hacia la consecución de un impulso duradero que fortalezca la dimensión social.

Elena Blasco

La igualdad de género como vector
determinante de un nuevo modelo social



Formas de juego. Franz Marc.

El estallido feminista de los últimos años, consecuencia lógica de la persistente e imparable lucha de las mujeres a lo largo de siglos, ha situado la igualdad de género bajo el foco sociopolítico y sindical, y a las mujeres como protagonistas en pie de igualdad con los hombres en los distintos escenarios de la transformación social.

Este emerger no solo se circunscribe a la coyuntura de nuestro país sino que se ha revelado como indispensable de cara al profundo y estructural cambio sistémico que ha de llevarse a cabo para que la sociedad de bienes y consumo, tal y como la conocemos, pueda evolucionar hacia un nuevo modelo igualitario e inclusivo que dé preeminencia a derechos y necesidades sociales y laborales de las personas por encima de cualquier condicionante del mercado neoliberal y patriarcal, en un contexto más amplio que integre la sostenibilidad social y ecológica.

INTRODUCCIÓN

QUE la igualdad sea un vector clave para un nuevo modelo social parece no sorprender a nadie en estos momentos, pues nos encontramos en un espacio político y social de activismo (quienes se apropian del discurso feminista), desertores (quienes reniegan de la igualdad entre sexos) y creadores de nuevos feminismos (quienes, bajo el concepto feminista, acuñan otros intereses).

Pero lo más importante no es que la igualdad sea un elemento determinante de un nuevo modelo social, es que es imprescindible para la obtención de ese Estado de bienestar que debe proporcionar derechos, libertades y mayores niveles de satisfacción y justicia laboral, política y social.

Ahora parece razonable que, tras el paso de una larga crisis cuyos efectos aún sentimos en forma de recortes, falta de redistribución de la riqueza, aumento de la desigualdad, precariedad y discriminación de género, sea el momento de superar esa situación, avanzando hacia una nueva fase social, económica y política, donde podamos hacer real la esperanzadora idea de que *tras la tormenta llega la calma*.

La renombrada zona de confort puede convertirse en una verdadera trampa si no somos capaces de pensar, diseñar, proyectar y crear un escenario evolucionado donde el ejercicio de la libertad, la conquista de los derechos y el sueño de la igualdad dejen de ser aspiraciones y formen parte de nuestra realidad cotidiana, nos permitan vivir y no sobrevivir ante la espera de una nueva tempestad.

El inconformismo bien entendido es tal vez la clave para la búsqueda de esa sociedad igualitaria, respetuosa, solidaria e inclusiva que ahora necesitamos. No po-

demos dejar al azar del destino la aparición de un nuevo modelo social que sea más favorecedor a los intereses del conjunto de la ciudadanía; hay que construirlo, armarlo como discurso y propuesta colectiva, implementarlo desde la acción colectiva, movilizadora.

Y, recordemos, es dentro de ese inconformismo donde las mujeres hemos situado nuestro frente de lucha a lo largo de la historia. Sobre esa idea hemos ido trabajando durante años, así lo muestran las feministas presentes en la lucha por el sufragio femenino, las que intervinieron por la llegada de la II República, las combatientes durante la Guerra Civil, las protagonistas de la transición, incorporando objetivos feministas a la deseada recuperación de la democracia, y las que intermediaron en la redacción de nuestra Constitución. Mujeres que, aun sabiendo que la historia es cíclica, se mantuvieron firmes en la idea de un escenario político y social que las englobara, protegiera y representara. Mujeres que lucharon por la libertad de elección sobre su persona, su cuerpo, su vida. Genealogía feminista que ha desembocado imparable en lo que en la actualidad se conoce como *Revolución Violeta*.

MUJERES Y TRABAJOS

La presencia cada vez más acentuada de las mujeres en la vida social y política de nuestro país, así como del resto del mundo, se ha visto potenciada en los últimos años con la revolución simbólica que ha supuesto el éxito de las huelgas feministas del 8 de marzo de 2018 y 2019, que cambiaron la visión de la protesta popular en las calles como un acontecimiento intergeneracional, inclusivo, y que puso de manifiesto el decisivo papel que las mujeres y el derecho a la igualdad deben tener en la configuración sociopolítica y sindical del siglo XXI.

Este foco mediático, que favoreció el dar a conocer al mundo lo que se ha denominado *la cuarta ola del feminismo*, también conocida por la *Revolución Violeta*, a su vez se ha convertido en un polo focal de discusión dentro de la campaña electoral desarrollada en los meses de abril y mayo de este año, acaparando la atención del ahora y el porqué de toda la desigualdad social, económica y, sobre todo, laboral, que existe entre mujeres y hombres, dejando un poco de lado hacia dónde vamos, donde va a desembocar todo ese incontrolable caudal reprimido de necesidades, reivindicaciones y derechos arrebatados que ha eclosionado sin barreras en el tiempo en que vivimos.

Para ello podemos hacer un análisis de cuáles son las conquistas que debemos conseguir en dos frentes entrelazados e indivisibles, como son la ya incuestionable

incorporación de las mujeres en el mundo del trabajo y, ahora sí, la discutible integración de las mujeres en igualdad de condiciones en el mundo laboral.

Es precisamente esa dicotomía entre mundo del trabajo (productivo y reproductivo) y mundo laboral, o, dicho de otra forma, entre cargas, responsabilidades y relación contractual con retribución salarial, lo que convierte al feminismo y a las mujeres en eje vertebrador de una concepción social que influye directamente en un nuevo sistema de relaciones laborales y ordenamiento social, político y económico.

Como primer punto a tener en cuenta, un nuevo modelo social debe cimentarse en unas relaciones laborales de pleno igualitarias que abran un acceso al mercado laboral libre de trabas y restricciones de género, donde las brechas sean combatidas con severidad ya no solo por los órganos de tutela del Estado sino por el propio entorno de trabajo, donde los sindicatos cobramos importancia capital, con una conciencia colectiva que expulse del propio sistema a quienes cometan estas prácticas y donde el valor se fundamente en las personas, su conocimiento, sus méritos laborales, académicos y su maestría, fuera ya de cualquier otro condicionante más.

Para llegar a ello, el conocimiento intergeneracional que las mujeres tenemos sobre el proceso productivo, sustentado no solo por su participación en él desde hace siglos, sino por el esfuerzo y la perseverancia demostrada para conseguir alcanzar cuotas en cuyo acceso los hombres no encontraban trabas por razón de sexo, nos hacen indispensables a la hora de concebir un nuevo horizonte laboral, no solo en su ejecución, donde hasta ahora nos hemos visto relegadas la mayoría, sino que, rompiendo el techo de cristal, entremos en su misma concepción, trabajando desde la génesis en la mejora de un sistema que ha demostrado ya ineficacia de cara a una sociedad igualitaria.

Es ya un hecho indiscutible, sustentado por los múltiples estudios, que las mujeres hemos sido y somos el elemento más castigado por la precariedad laboral (peor y menor acceso al empleo, falta de promoción, segregación horizontal y vertical, brecha salarial y de pensiones, etc.) y por ello, que nuestra aportación es imprescindible, más si se quiere evolucionar a un mundo del trabajo donde la dicotomía capital/trabajo no sea fin único y primario de la actividad.

Por lógica, y porque es además una realidad que la sociedad demanda, y demostrada la ineficacia para la creación de empleo digno y con derechos, es indispensable acabar con las reformas laborales neoliberales que han caracterizado el mercado de trabajo en este principio de siglo, donde la discriminación en el empleo

ha tomado el mando y donde las brechas salariales, la imposibilidad de acceso a un trabajo digno, la penalización por género, la quiebra de las coberturas económicas y la precariedad, campan como una plaga estigmatizando a las mujeres, arrojándolas a una dependencia económica que les impide tomar las riendas de su vida. Unas políticas económicas neoliberales que, sustentadas en las ataduras del patriarcado, persiguen apuntalar el poder de unas élites que han edificado su fuerza desde este doble eje y que quieren mantener su dominio sobre la clase trabajadora, en especial sobre las mujeres.

EL EMPUJE AGLUTINADOR DEL FEMINISMO EN ALIANZA CON LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Al día siguiente de la toma de posesión de Donald Trump como 45 presidente de EEUU, en enero de 2017, una multitud de personas, en su mayoría féminas, secundaron las distintas Marchas de las Mujeres. La más numerosa tuvo lugar en Washington, con medio millón de asistentes. Otras tuvieron lugar en otras ciudades de EEUU y del mundo. Fue un aldabonazo en la conciencia mundial, un símbolo de rebeldía y resistencia.

La Marcha de las Mujeres inauguró el poder aglutinador del feminismo en alianza con otras organizaciones sociales. Junto a ellas, acompañando las movilizaciones feministas y la defensa de los derechos amenazados de las mujeres, se sumaron los grupos ideológicamente más amenazados por la época Trump (una época luego ampliada a otras coordenadas como Bolsonaro/Salvini): inmigrantes, personas refugiadas, personas LGTBI, ecologistas, trabajadores y trabajadoras...

Frente a los atropellos de una ideología patriarcal, sexista, misógina, clasista, negacionista del cambio climático, xenófoba, autoritaria, populista y antidemócrata, se ha ido vertebrando en todo el mundo una respuesta global, liderada por el feminismo en conjunción con movimientos sociales aliados: movimiento obrero, ecologismo, pacifismo, antiglobalización... Y, a partir de ahí, un momento propiciatorio para el emerger de la movilización social ha llegado, con el determinante potenciador de la viralización en las redes sociales a las generaciones más jóvenes: la feminista, la humanitaria, en especial la centrada en los derechos de las personas refugiadas, la ecológica... y la sindical, que ha estado, está y estará, aunque no siempre sea visibilizada por la ventana mediática, en su intensa y extensa proporción y realidad.

Hoy, aquí, la ultraderecha está a un minuto de llegar a las instituciones y el voto de las mujeres, decisivo para próximas convocatorias de comicios electorales (ge-

nerales, municipales, europeas), hace que esté en juego el indeseado avance generalizado de esa mentalidad neoliberal clásica a nivel internacional.

Según un estudio de la revista *Contexto* de 2018¹ el 82% de la población de nuestro país cree que sí existe desigualdad de las mujeres con respecto a los hombres en derechos sociales, políticos y/o económicos, quedando tan solo un 6% contrario a ello. Además, el 78,3% piensa que las mujeres reciben menos salario que los hombres realizando el mismo trabajo y el 90% de la ciudadanía reclama que se establezca por ley una igualdad salarial sin distinción de género.

Y todo ello en un entorno cada vez más feminista: el 52% de la población se considera feminista, 58% de las mujeres y 46% de los hombres, declarando 7 de cada 10 ciudadanas y ciudadanos que el objetivo del feminismo es la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, aún 3 de cada 4 mujeres creen que un hombre se siente incómodo teniendo una mujer como “jefa”, aunque solo 4 de cada 10 hombres confirman que, efectivamente esto es así.

Históricamente, los términos *feminismo* y *feminista* han tenido un carácter peyorativo, salvo para las protagonistas de la lucha feminista, quienes han sufrido campañas de desprestigio y ridiculización, personal y colectivamente, de forma sistemática y como estrategia patriarcal para deslegitimar su lucha. Pero, ahora, es curioso observar cómo la sociedad en general y su espejo mediático y el marco político en particular, han percibido la repercusión mediática y la trascendencia electoral que puede tener el feminismo, contribuyendo a su revalorización: de repente, hemos entrado en una especie de histeria de aprovechamiento del discurso feminista. Solo ha quedado el discurso ultraderechista y misógino como espacio simbólico de ataque antifeminista, acuñando términos como *feminazis*.

Hay quienes asumen el feminismo como suyo y como propios los argumentos, las líneas de acción y las propuestas sociales de los diferentes movimientos feministas; y hay quienes lo utilizan para un sinfín de manifestaciones públicas, intolerables, injustificables e incluso denunciables; alimentados por el propósito de humillar a las mujeres y atacar y arrebatar nuestros derechos y libertades.

Ese feminismo a granel, el cómodo, el diseñado por y para “la voz del amo”, no es el que alimenta la *Revolución Violeta*. Ese feminismo común en su raíz, diverso

¹ <https://ctxt.es/es/20181107/Politica/22757/ctxt-barometro-feminismo-40dB.htm>

en sus manifestaciones, es el que emana del afán de mujeres que hemos decidido luchar por visibilizar nuestro poder en torno a lo social, lo político, lo cultural y lo económico.

Es posible que alguien pueda pensar que las históricas movilizaciones del 8 de marzo son producto del azar. Nada más lejos de la realidad. Las que estuvimos en uno u otro escenario de implicación y trabajo para formular especialmente estas dos últimas manifestaciones, sabemos bien qué ha pasado, cómo hemos trabajado y qué queremos conseguir.

Es de justicia decir y dejar claro que el feminismo es una realidad imparable que ha calado entre la población, algo muy importante de cara a la evolución que la sociedad ha de tener si queremos progresar hacia un modelo social igualitario en unidad y sin fisuras.

El posicionamiento sólido que las mujeres hemos conseguido en el mundo del trabajo, con la independencia económica, social y mental que ello acarrea, es solo uno de los dos pies sobre los que ha de asentarse el nuevo modelo social al que debemos dirigirnos ya que, para que pueda existir un nuevo orden, ha de cambiarse de manera radical la concepción que la colectividad en su conjunto debe tener con respecto a las mujeres.

Es en este punto donde la transformación ha de ser profunda, descarnada y radical, pues se han de superar siglos de patriarcado arraigado en el inconsciente colectivo a través de la visión androcéntrica solidificada en la cultura, el arte, las ciencias y las religiones, que han hecho desaparecer del mapa de la historia a las mujeres ya que, tal y como decía Napoleón, “la historia es un puñado de mentiras pactadas por los ganadores”.

LO QUE SUPONE LA IGUALDAD

Como se formula en la Agenda 2030, en relación al objetivo 5², “la igualdad entre género no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible”.

¹ <https://ctxt.es/es/20181107/Politica/22757/ctxt-barometro-feminismo-40dB.htm>

Pero la igualdad, en todo el mundo, también en nuestro entorno, está lejos de conseguirse. Las brechas (salarial, protección, educativa, representación, poder, etc.) y más aún, la persistencia de todas las formas de violencia contra las mujeres son un indicativo dramático y extremo de la situación de desigualdad cotidiana que nos afecta como mujeres.

Las cifras de la violencia machista son vergonzantes, intolerables en un Estado de Derecho. Desde CCOO, nuestra última campaña por el 25 de noviembre fue precisamente #VidasNoNúmeros³, porque produce indignación pensar en las vidas de las mujeres como si fuera un contador.

Pero, en ocasiones, es preciso aportar datos para constatar la magnitud de este problema social y político de primer orden. Desde 2003 son ya casi 1000 las mujeres asesinadas (993 a 25 abril), según la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género⁴. Según datos oficiales, se producen 120.640 agresiones sexuales al año. Y las organizaciones feministas⁵ señalan que entre 2016 y marzo de 2019 en España se han contabilizado 104 agresiones sexuales múltiples a 111 mujeres, una de cada tres menores de edad (36%), por parte de 356 agresores sexuales.

Hemos conocido avances en materia legislativa, desde las germinales conquistas del derecho al voto hace apenas poco más de 100 años (en España, desde 1931), al marco normativo constitucional y a los más recientes en igualdad de género y para erradicar la violencia contra las mujeres. En la lucha contra la violencia machista y las causas que la originan, la desigualdad de género, cabe destacar, por ejemplo, además de la norma constitucional de 1978, la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*⁶; la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*⁷; el *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)*, suscrito por España en 2014⁸ y que obliga a su cumplimiento, o, más recientemente, el *Pacto de Estado en materia de Violencia de género (2017)*⁹.

³ Ver campaña confederal de CCOO, "Son vidas, no números: #VidasNoNúmeros": https://www.ccoo.es/noticia:341221--Son_vidas_no_numeros_#VidasNoNumeros

⁴ <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/victimiasMortales/fichaMujeres/home.htm>

⁵ Manifiesto feminista ante las elecciones legislativas del 28 abril 2019:

<https://feministaslecciones2019.blogspot.com/2019/>

⁶ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3>

⁷ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1/con>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-5947>

⁹ http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf

Pero la igualdad legal, aun con ser necesaria, no es suficiente.

Una publicación del periódico *El País*, apuntaba¹⁰: “El pasado mes de noviembre el WEF admitía, en el Índice Global de disparidad de género que elabora desde 2006, que la brecha entre hombres y mujeres había aumentado en 2017 por segundo año consecutivo y que eliminar la diferencia entre los dos géneros en términos económicos, al ritmo actual, llevará más de dos siglos (217 años, en concreto)”. Queda claro que la igualdad no se consigue por el mero paso del tiempo, requiere intervenciones correctoras. En el contexto del país, los análisis certifican la persistencia (cuando no aumento) de las brechas; no parecen producirse avances y desde luego si no se avanza en igualdad, se retrocede.

Es imperativo y urgente poner el acelerador y desarrollar políticas activas de igualdad, que combinen la acción positiva, la transversalidad de género y el empoderamiento de las mujeres; políticas financiadas como una cuestión de Estado; políticas de empleo, de protección social con perspectiva de género y negociadas dentro de la legitimación que proporciona el diálogo social.

Porque la igualdad debe ser una prioridad para toda la sociedad, empezando por los poderes públicos y porque el cambio ha de pasar por todos los frentes en la idea de hacer evolucionar el sistema a unas relaciones humanas sin distinción de género, orientación sexual, clase social, raza... superando la subordinación de la mitad de la especie humana que expuso Simone de Beauvoir en su más determinante obra¹¹, ese arcaico concepto de la supeditación de un sexo sobre el otro, al romper los sistemas de dependencia, cortando lazos y con ello poniendo ambos géneros a la misma altura, en igualdad plena, sin roles vinculantes que marquen la pauta, ni supeditados que las asuman.

EL ACTUAL MODELO PRODUCTIVO NO ES NEUTRO

Como sabemos, la división sexual del trabajo ha establecido en tiempos pasados, por la vía de la socialización diferencial, diferentes papeles sociales para mujeres y hombres (Amorós, 1995)¹². A los hombres les ha destinado a participar en los ámbitos de los asuntos públicos, sean la política, la economía o el trabajo, es decir, el trabajo

¹⁰ https://elpais.com/economia/2018/01/21/actualidad/1516545846_483897.html

¹¹ BEAUVOIR, Simone de (1949): *El segundo sexo*.

¹² AMORÓS, Ana (1995): “División sexual del trabajo”.

extradoméstico, atender las demandas del trabajo productivo, configurando el modelo del ganapán, del hombre proveedor, en tanto a las mujeres las ha conducido al trabajo doméstico, es decir, a atender las necesidades de la familia, según el modelo de ángel del hogar conformado a partir de la mística de la feminidad de la que hablará Betty Friedan en el célebre libro del mismo título¹³.

Han pasado cientos de años y no pocos cambios, incluso revoluciones, desde que Rousseau personificara en su Emilio y su Sofía ambos modelos¹⁴. Por citar algunas, sin duda recordadas: la Revolución Francesa, la Revolución Industrial, la Revolución Soviética, la demográfica, el Mayo del 68, o la revolución tecnológica y digital. Y sin olvidar que está en ciernes la Revolución Violeta, la feminista.

Pero, en clave de permanencia de la división sexual del trabajo, pocos cambios. El modelo productivo, en estrecha simbiosis con el patriarcado, ha establecido la exclusión laboral de las mujeres de épocas pasadas, una reglamentación más ideológica que real, como demuestran estudios históricos. Por ejemplo, el franquismo decretó que la mujer abandonara el taller y la fábrica, aunque este modelo presentó fisuras en la realidad, que siempre ha necesitado mujeres trabajadoras, muchas veces desde la economía informal, sumergida, trabajo a domicilio¹⁵.

Y, en épocas más recientes, se ha sustituido esa exclusión de las mujeres por una entrada condicionada, segregada, discontinua, con peores condiciones laborales y múltiples barreras, en un contexto en el que, además, sigue acarreado las obligaciones domésticas y de cuidado, por déficits de medidas y servicios públicos de corresponsabilidad y conciliación.

Por si fuera necesario aportar un breve panorama de las desigualdades laborales que persisten, ofrecemos un somero resumen a continuación.

DIAGNÓSTICO: Persisten las brechas de género en el empleo y la precariedad laboral tiene rostro de mujer

Actividad. Alarmante estancamiento de la población activa femenina. Ha ido en aumento hasta 2013 y, a partir de ahí, ha quedado estancada, como refleja el Informe del Mercado de Trabajo de las Mujeres Estatal 2018 que elabora el Ministerio

¹³ FRIEDAN, Betty (1963): *La mística de la feminidad*.

¹⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques (1762): *Emilio o De la educación*.

¹⁵ BABIANO, José (ed.) (2008): *Del hogar a la huelga. Trabajo, Género y movimiento obrero durante el franquismo*.

de Empleo y Seguridad Social¹⁶, y como desde CCOO hemos alertado sistemáticamente. Basta comparar:

- EPA 4T 2014: 10.461,6 mil mujeres activas
- EPA 4T 2018: 10.641,6 mil mujeres activas

Persiste la misma brecha de género en la tasa de actividad. En 2018: 11,4 puntos porcentuales (tasa hombres: 64,5%; tasa mujeres: 53,1%), apenas unas décimas menos que en 2014, en que la brecha era de 12 puntos porcentuales. En consecuencia, hay 1.585.600 mujeres activas menos que hombres activos.

Empleo/ocupación. Están ocupadas 8.911.500 mujeres, el 45,5% del total de la población ocupada. Desde el año 2012 no ha aumentado esta proporción, tras 30 años creciendo, como se acredita en el Informe del Ministerio citado. En 2018, la tasa de empleo de las mujeres es del 44,45%, en tanto la de los hombres está en 56,15%. Brecha de género en la tasa de ocupación: 11,7 puntos. Hay 1.741.600 menos de mujeres ocupadas que hombres ocupados.

Si nos detenemos en la población asalariada, encontramos que en 2018 hay 7.870.300 mujeres asalariadas, el 47,83% del total de esta población. Durante la etapa fuerte de recesión, producto de la crisis y los recortes (2008-2013) se perdieron 683.500 puestos de trabajo asalariados de mujeres. Entre 2013 y 2018 asistimos a una tímida recuperación, más intensa del empleo masculino, y a costa de la calidad del empleo y al extensión de la precarización laboral, como señalan los informes mensuales de coyuntura laboral del Gabinete Económico confederal de CCOO¹⁷, pero las mujeres siguen peor situadas a la salida de la crisis que a la entrada y sin que se adviertan mejoras sustanciales en este “período de recuperación”.

La **precariedad laboral** (la ausencia de un trabajo de calidad que garantice unas condiciones dignas de vida, según determina la OIT) afecta a la mayoría de la población trabajadora y de manera especialmente severa a las mujeres. El indicador más grave, como destaca el Gabinete Económico confederal de CCOO, es la alta tasa de paro, agravada por su larga duración y el agotamiento de las prestaciones por desempleo, pero hay otros muchos indicadores de la precariedad: la desigualdad laboral, la brecha de género, la alta temporalidad, las jornadas parciales, las horas

¹⁶ http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado_trabajo/3069-1.pdf

¹⁷ Documentación accesible en:

https://www.ccoo.es/Publicaciones%C2%B7y_documentos/Publicaciones_de_las_secretar%C3%ADas/Empleo_y_Cualificaci%C3%B3n_Profesional/Empleo/Coyuntura_Laboral&18299

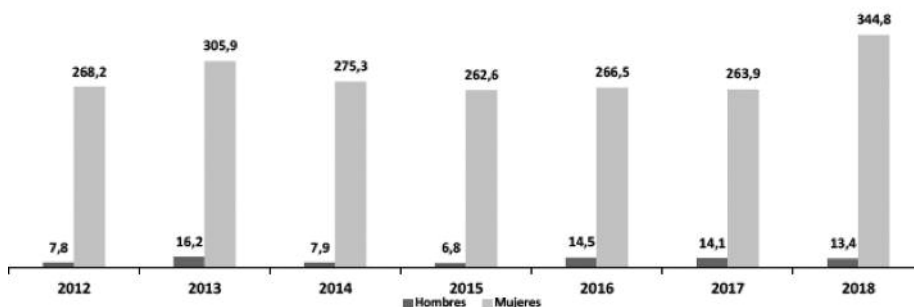
extras no pagadas o el deterioro de los indicadores de salud laboral y de accidentes de trabajo. Indicadores todos que muestran su peor rostro para las mujeres.

En 2018, la tasa de **parcialidad** de las trabajadoras asalariadas es del 25,36%, en tanto que para los hombres es del 7,28%. Brecha de género en la tasa de parcialidad: 18,08 puntos. Según la EPA 4T 2018¹⁸, las mujeres constituyen el 74,56% el empleo a tiempo parcial (2.159,3 mil, mientras los hombres son 735,5 mil). Es decir, 7 de cada 10 empleos a tiempo parcial son para mujeres. Trabajan a tiempo parcial el 24,3% de las mujeres ocupadas; es decir, 1 de cada 4 trabajadoras.

Sus motivos son: no haber encontrado empleo a tiempo completo, para el 50,6% de las mujeres (1 de cada 2 mujeres trabaja a tiempo parcial, pero quisiera trabajar a tiempo completo) y el 59,2% de los hombres. Y el cuidado de niños/niñas o de personas adultas enfermas, incapacitadas o mayores: para el 15,2% de las mujeres (326,8 mil) y el 0,8% de los hombres (16,4 mil). Ellas multiplican por 20 a los hombres. En resumen, 3 de cada 4 mujeres ocupadas a tiempo parcial lo están por motivos familiares o de manera involuntaria (73% del total). Es destacable que el aumento del tiempo parcial en 2018 ha recaído en exclusiva en las mujeres, ya que ha descendido para los hombres. En 2018 hay casi medio millón de mujeres (427 mil) más trabajando a tiempo parcial y 31 mil hombres menos (Ver cuadro 1).

CUADRO 1

*Personas ocupadas a tiempo parcial porque cuidan a personas dependientes
(en miles de personas)*



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Variables de submuestra 2018.

¹⁸ https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ulti-Datos&idp=1254735976595

En 2018, 2.168.400 mujeres asalariadas tienen un **contrato temporal**, el 49,06% de esta población. La tasa de temporalidad de las trabajadoras asalariadas es del 27,55%, y en los hombres del 26,23%. Brecha de género en la tasa de temporalidad: 1,4 puntos. Durante 2012-2018, la tasa de temporalidad femenina ha aumentado 5 puntos.

En 2018, las mujeres asalariadas con contrato temporal con jornada a tiempo parcial son 784.800, duplicando a los hombres (395.800). Abusiva temporalidad: 9 de cada 10 nuevos contratos son temporales. En 2018, el 38% de los contratos temporales es de duración menor de 1 mes. También la contratación indefinida se ha precarizado: al cierre de 2018 solo se mantenían el 63% de los contratos indefinidos firmados en 2018 y el 50% de los firmados en 2017.

Paro. En marzo de 2019, 6 de cada 10 personas en paro son mujeres: hay 1.916.187 mujeres y 1.338.897 hombres (paro registrado SEPE)¹⁹. Hay más desempleadas que desempleados en todas las CCAA y en todas las provincias. 7 de cada 10 personas desempleadas que buscan su primer empleo son mujeres. Este desempleo afecta de manera especial a las mayores de 44 años, el 83,6% de las personas en esta situación. 1 de cada 5 mujeres lleva más de 4 años en el desempleo. Y 4 de cada 10 mujeres desempleadas sin empleo anterior tienen más de 44 años.

En términos interanuales, el descenso del paro entre los hombres (-115.223) duplica el de las mujeres (-52.244) y esta es una tendencia constante, por lo que, en vez de disminuir, aumenta y se cronifica la feminización del paro (en marzo de 2019, las mujeres suponían el 58,9% del paro registrado; en marzo de 2014, el 51,6%). En 2018 solo 4 de cada 10 personas que encontraron un empleo fueron mujeres, a pesar de ser mayor el número de desempleadas.

El último Informe de CCOO sobre **protección por desempleo**, relativo al 2º semestre de 2018²⁰, pone de relieve la brecha de género en las prestaciones por desempleo, tanto en cobertura como en la calidad de las prestaciones. En cuanto a cobertura, las prestaciones por desempleo alcanzaron en 2018 al 66,7% de los desempleados y al 55,9% de las desempleadas. Además, las mujeres reciben el 41% de las prestaciones por desempleo contributivas y el 58,8% de las asistenciales, que llegan a ser el 74,4% en mujeres mayores de 50 años (ver cuadro 2).

¹⁹https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/datos/datos_2019/AV_SI_SPE_1903.pdf

²⁰ <https://www.ccoo.es/a0eb2259e4e17480048b48447f41f5a9000001.pdf>

CUADRO 2
Calidad de las prestaciones por sexo y edad

Calidad de las prestaciones por sexo y edad

	Contributivas	Asistenciales
Ambos sexos Total	44,0%	56,0%
<30 años	63,7%	36,3%
30 a 49 años	54,0%	46,0%
>=50 años	27,0%	73,0%
Hombres Total	47,1%	52,9%
<30 años	69,0%	31,0%
30 a 49 años	60,7%	39,3%
>=50 años	28,3%	71,7%
Mujeres Total	41,2%	58,8%
<30 años	59,1%	40,9%
30 a 49 años	49,0%	51,0%
>=50 años	25,6%	74,4%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del SEPE

Fuente: *Informe 2º Semestre Mercado laboral y protección por desempleo* (CCOO, 2019)

CCOO, en su último informe sobre brecha salarial de género (*Romper la brecha salarial, una cuestión de justicia*)²¹, con datos de la Encuesta anual de Estructura Salarial (EES) del INE (datos sobre 2016) muestra el carácter estructural de la brecha de género. Las mujeres dejaron de percibir, por ganancias medias anuales, en 2009, 5.499 euros; en 2010, 5.744 euros; en 2011, 5.900; en 2012, 6.144,72 euros... y en 2016, 5.793 euros. En una década, 300 euros rebajados a la brecha.

El INE señala: “el salario medio anual femenino representó en 2016 el 77,7% del masculino”²². Hace su cálculo en base al salario medio de las mujeres respecto al

²¹ <https://www.ccoo.es/433e131a0e741278dcecf82d5d2d251000001.pdf>

²² Encuesta Estructura Salarial 2016: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177025&menu=ultiDatos&idp=1254735976596

de los hombres, mostrando aun así brechas importantes y mantenidas, y la progresión en estos años: en 2009, era del 78%, y en 2016, el 77,7%. En una de cada, hemos rebajado 0,3 puntos porcentuales. Estaríamos hablando de una brecha de 22,3 puntos.

La metodología de cálculo de CCOO parte de cuánto supone el salario masculino respecto del femenino y, por tanto, cuánto debe aumentar el femenino para equipararse. Así, en 2009, el salario anual medio masculino fue el 128,1% del femenino y en 2016, el 128,8%. Así, el salario medio anual de las mujeres debe aumentar un 28,8% (un 29%) para equipararse al salario medio masculino (ver cuadro 3).

CUADRO 3
Brecha salarial de género

Población asalariada según tipo de contrato						
	Ganancia media anual			Población asalariada		
	Total	Indefinido	Temporal	Total	Indefinido	Temporal
Ambos sexos	23.156€	24.516€	16.568€	15.228	11.260	3.968
Mujeres	20.131€	21.086 €	15.461€	7.277	5.356	1.921
Hombres	25.924€	27.665€	17.565 €	7.951	5.905	2.047
Diferencia Salarial H-M	5.793€	6.579 €	2.104€			
Brecha H/M (%)	129%	131%	114%			

Fuente: Informe *Romper la brecha salarial, una cuestión de justicia* (CCOO, 2019).

El citado Informe también destaca que, en el año 2016, el 17,8% de las mujeres tuvo ingresos salariales menores o iguales que el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), frente al 7,8% de los hombres. Salarios más bajos, resultado de la peor inserción laboral de las mujeres (segregación, tiempo parcial, techo de cristal).

En 2016, el salario medio anual en la jornada a tiempo parcial fue un 61,8% inferior al salario anual a tiempo completo. Y recordemos que las mujeres suponen el 73% del trabajo a tiempo parcial. La proporción de personas trabajadoras con ganancia baja (cuya ganancia hora está por debajo de los 2/3 de la ganancia mediana), fue del 16,8% en 2016. Entre este grupo, el 64,3% eran mujeres.

Empleo del hogar. En España cerca de 700.00 mil personas –casi todas mujeres (el 98%) y 1 de cada 2 inmigrantes– trabajan en el empleo del hogar. Un amplio sector, difícil de cuantificar por el empleo sumergido que aún subsiste y que se estima en torno al 35% del colectivo.

No tienen la misma cobertura de derechos laborales y prestaciones sociales que el resto de personas asalariadas, quedando en muchas ocasiones en situaciones de sobreexplotación laboral, con salarios o tiempos de trabajo muy por debajo de los establecidos, o expuestas a abusos y acosos de todo tipo, incluidos los sexuales. Sin derecho a desempleo ni a pensión, sin derecho a la protección en salud laboral, sin derecho a la negociación colectiva. Se estima que el 35% de las empleadas no están afiliadas a la Seguridad Social.

Es preciso reclamar la igualdad de derechos laborales y de protección social para este colectivo feminizado, muy precarizado, reclamando al Gobierno que ratifique el Convenio 189 de la OIT²³. La ratificación de este convenio garantizaría para estas trabajadoras el mismo trato que al resto de personas asalariadas en información sobre condiciones laborales (salarios, jornadas, descansos), prestaciones, indemnizaciones, acceso a las denuncias laborales, prevención de riesgos y salud laboral, etc.

EL TRABAJO DE CUIDADOS: imprescindible para un presente y un futuro de trabajo decente

Partiendo de la premisa de que el modelo productivo está de espaldas a las necesidades de la reproducción social (los cuidados, las tareas domésticas), la llamada economía feminista centra la atención en los cuidados o el trabajo de reproducción social, invisible, gratuito y adjudicado a las mujeres como fruto del patriarcado capitalista. Propugnan que los cuidados son el centro de la vida. Por tanto, la pugna se plantea en el binomio vida/capital.

En junio de 2018, la OIT presentaba su Informe *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*²⁴. Del mismo extraemos algunos elementos clave:

²³https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460

²⁴ https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633168/lang--es/index.htm

- Las mujeres realizan el 76,2% de todo el trabajo de cuidados no remunerado, dedicándole 3,2 veces más tiempo que los hombres.
- Las actitudes hacia la división por sexo del trabajo remunerado y del trabajo de cuidados no remunerado están cambiando.
- 647 millones de personas (en su mayoría, mujeres) en edad de trabajar están fuera de la fuerza de trabajo debido a responsabilidades familiares.
- Las madres de niñas y niños de 0 a 5 años de edad experimentan una penalización en el empleo en comparación con los padres.
- Las cuidadoras y cuidadores no remunerados se enfrentan a una penalización en la calidad del empleo.
- Las políticas de cuidado transformadoras dan resultados positivos en términos económicos y en lo que respecta a la salud y la igualdad de género.
- Los déficits en la cobertura de las políticas de cuidado afectan a los grupos más desfavorecidos.
- La inversión en la economía del cuidado para lograr los ODS representa un total de 475 millones de empleos en 2030.
- Lograr el escenario de la vía óptima exige duplicar los niveles actuales de inversión en educación, salud y trabajo social de aquí a 2030.
- La vía óptima hacia el trabajo de cuidados decente es factible, pero debe apoyarse en políticas transformadoras y en el trabajo decente para los trabajadores y trabajadoras del cuidado.

Además, en el caso de España, según la OIT, el trabajo de cuidados no remunerado equivale al 15% del PIB, estimando que puede crearse más de un millón de empleos en el sector si se incrementa la inversión un 109%.

El mencionado Informe de la OIT aporta como estrategia el llamado “Marco de las cinco R” para el trabajo de cuidados decente, para lograr el escenario de la vía óptima hacia el trabajo de cuidados que contemple la igualdad de género:

- *Reconocer, reducir y redistribuir* el trabajo de cuidados no remunerado;
- *Recompensar*: más trabajo y trabajo decente para los trabajadores y trabajadoras del cuidado;
- *Representación*, diálogo social y negociación colectiva de los trabajadores y trabajadoras del cuidado.

Desde nuestra perspectiva sindical la centralidad sigue siendo el empleo, garantía de redistribución, de justicia social, de autonomía. La pugna: empleo/capital. Pero es necesario integrar los cuidados, en la línea de lo expuesto en el informe de la OIT, porque, además de esenciales para la sostenibilidad de la vida, deben tener un

abordaje desde lo redistributivo, a partir del sistema de bienestar, como generadores tanto de servicios públicos y derechos individuales como de empleo de calidad. Los cuidados, por tanto, deben ser compartidos, socializados, por mujeres, hombres, sociedad (empresa, administraciones locales) y Estado.

Nancy Fraser lo explica muy bien en *Fortunas del Feminismo*²⁵: “[las feministas] tendríamos que batallar contra nuevos modos de subordinación impuestos por el mercado que intensifican la explotación laboral, disminuyen la protección social y presionan la reproducción social hasta una situación límite”. Es preciso abandonar el esquema de binomios y pasar a un enfoque cuatripartito: vida/empleo/capital/Estado.

Este cambio de mentalidad y costumbres acarrea transformaciones complejas e históricas tan inmersas en la sociedad como la difícil redistribución del trabajo doméstico, de las tareas de cuidado y atención, de cara a conseguir una mujer integrada en igualdad en el mundo laboral, independiente económicamente; rompiendo la visión clásica de la maternidad y los cuidados, haciéndola evolucionar en un nuevo espacio donde ser madre no sea un lastre en la evolución profesional y personal, como hasta ahora viene siendo por lo que de atadura física, moral y socialmente supone, y pasar a ese primer espacio de igualdad para compartir las mismas responsabilidades, trabajo y tareas.

Para poder llegar a ello, el camino ha de pasar de manera inapelable por una profunda transformación cultural, educativa y social que solo puede conquistarse interfiriendo a nivel educacional con una cobertura real universal, pública y gratuita de escolarización de niñas y niños, con planes de estudio que contemplen la igualdad de género y la no violencia como una materia primordial, asignatura de estudio donde se inculquen valores y maneras igualitarias que deben ser refrendadas con la educación que tengan en sus hogares y los estereotipos que les lleguen a través de la literatura, el deporte, el cine y los medios de comunicación.

Y eso tan solo como punto de partida, ya que el resto de los cambios pasan por los tres poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y, sin duda, judicial.

Es indispensable que haya una reforma de las leyes pensando y sintiendo en femenino, que se hagan por y para las mujeres, sabiendo lo que necesitamos y pensando en lo que de verdad queremos.

²⁵ FRASER, Nancy (2015): *Fortunas del feminismo*.

Además, ha de reforzarse el código penal, poniendo a las agresiones sexuales como lo que son, violencia contra las mujeres, violencia de género, endureciendo las penas de los delitos sexuales, de odio, y persiguiendo implacablemente la violencia machista en todos los ámbitos, ya sea penal, laboral o civil, con unos agentes implicados y especializados en prevención, atención y actuación y recuperación.

Sin duda el poder judicial ha de entrar en estos cambios sistémicos —es demasiado evidente lo que ha venido ocurriendo en los últimos años con respecto a ello— con un cuerpo de jueces y fiscales con formación específica sobre género y con conocimientos reales sobre la materia que supongan, en conjunto con los cambios legislativos, una maquinaria eficaz para combatir el terrorismo machista que sufrimos.

El Estado ha de estar inmerso en ello, el ejecutivo ha de tener una rama eficaz que cumpla con su responsabilidad, con planes específicos, con implicación plena, haciendo seguimiento, propuestas, dando cierta e inmediata respuesta a las demandas de la sociedad.

Una transformación completa, compleja y necesaria para no solo sobrepasar la crisis y sus efectos, sino también el debilitamiento de las relaciones laborales, la precariedad en el trabajo y especialmente la desaparición de la agenda social.

Cambios profundos, sustanciales, vertebradores y de futuro, que nos permitirían abandonar esa deriva existente en la actualidad de nuestro país, con una falta de coordinación entre legislación, progreso en las normas y actuaciones concretas que permitan cubrir las necesidades sociales que, una vez más, han progresado más velozmente que sus gobernantes.

FRENTE AL CAPITALISMO PATRIARCAL, SINDICALISMO DE CLASE Y DE GÉNERO

Está claro que el sistema productivo actual no resulta idóneo para que las mujeres podamos sentirnos no ya en igualdad de condiciones, sino tampoco protegidas, atendidas ni escuchadas.

La individualización de los problemas, la deslegitimación de la defensa de los derechos colectivos y sus herramientas —como la negociación colectiva y el diálogo social— son al mismo tiempo producto de esa inactividad parlamentaria y ejecutiva a la hora de buscar soluciones y desarrollos estructurales para, ya no solo salir de la crisis sino para recuperar los derechos sociales, económicos y políticos anteriores a la misma.

En la actualidad no estamos ante un panorama social y político propicio para conseguir esa deseada transformación, pero nosotras las mujeres si de algo sabemos es de luchar, perseverar, resistir y vencer.

Y el sindicato no puede quedarse atrás, somos la organización sociopolítica más importante de este país, la de mayor afiliación de mujeres y debemos seguir manteniendo el pulso de las trabajadoras y trabajadores que nos empoderan, poniendo el dedo en la llaga de lo que no se hace y proponiendo soluciones para que se superen los problemas que surjan durante el camino.

Las mujeres de esta organización ya inculcamos desde el origen de la misma esa lucha de doble discriminación que sufrimos, por ser mujeres y por ser trabajadoras, a la que unimos la lucha contra todo tipo de violencias.

Dicho de otro modo, nuestro trabajo se encuentra principalmente ubicado en la base de lo material, del componente económico y social como elemento clave del empoderamiento y la autonomía personal de las mujeres. Tenemos claro que en nuestro feminismo se cruzan los problemas de clase y de género, a la vez que tenemos en cuenta los derivados por cualquier otra circunstancia o condición personal o social.

Y siempre hemos reclamado, mucho antes de la crisis y la recesión, un cambio de modelo productivo, que hoy resulta más necesario que nunca, ya que debemos hacer frente a las nuevas formas y realidades del trabajo, claramente desreguladoras y externas a la protección de una negociación colectiva. Del mismo modo advertimos y exigimos la necesidad de que se atiendan desde el ámbito del empleo público las necesidades de servicios derivados de compartir las obligaciones de cuidado y atención, así como la urgencia de frenar el deterioro medioambiental del planeta.

El papel del sindicato es fundamental, al ser el catalizador de las reacciones de la clase trabajadora ante los cambios sistémicos; hemos de ser las y los que denunciemos allá donde se siga dando desigualdad; las y los que estemos en vanguardia de la reivindicación de lo que es simplemente justo.

No cabe duda de que la batalla por la igualdad marcará el antes y el después de la sociedad en la que vivimos y nos conducirá a la que queremos tener, pues es el punto de fractura de lo vetusto, del patriarcado y de siglos de opresión machista; con una nueva concepción social, a la que nos dirigimos impulsados por esa llamada *cuarta ola del feminismo*, hacia un horizonte donde convivan, trabajen y se relacionen personas sin más; donde las mujeres se midan por su talento y su valía, sin condi-

cionantes; un modelo social que nos permita algo tan sencillo como que seamos dueñas y protagonistas de nuestras propias vidas, de nuestra propia historia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORÓS, Ana (1995): "División sexual del trabajo", en AMORÓS PUENTE, Celia (coord.): *Diez palabras clave sobre mujer*. Estella (Navarra), Ed. Verbo divino.
- BABIANO, José (ed.) (2008): *Del hogar a la huelga. Trabajo, Género y movimiento obrero durante el franquismo*. Madrid, Catarata.
- BEAUVOIR, Simone de (2017): *El segundo sexo*. Madrid, Cátedra, col. Feminismos. (Edición original, 1949).
- Campaña confederal de CCOO #VidasNoNúmeros".
https://www.ccoo.es/noticia:341221--Son_vidas_no_numeros_#VidasNoNumeros
- CCOO (2019): *Romper la brecha salarial, una cuestión de justicia*. Secretaría confederal de Mujeres e Igualdad de CCOO.
<https://www.ccoo.es/433e131a0e741278dcecf82d5d2d251000001.pdf>
- CCOO (2019): *Informe 2º Semestre 2018 Mercado de trabajo y protección por desempleo*. Secretaría confederal de Políticas públicas y Protección social.
<https://www.ccoo.es/a0eb2259e4e17480048b48447f41f5a9000001.pdf>
- CCOO (Informes mensuales de coyuntura económica). Gabinete Económico confederal
https://www.ccoo.es/Publicaciones%C2%B7y_documentos/Publicaciones_de_las_secretar%C3%ADas/Empleo_y_Cualificaci%C3%B3n_Profesional/Empleo/Coyuntura_Laboral&18299
- CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (CONVENIO DE ESTAMBUL) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-5947>
- DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO (Datos actualizados) <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/home.htm>
- FRASER, Nancy (2015): *Fortunas del feminismo*. Madrid, Traficantes de sueños.
- FRIEDAN, Betty (2016): *La mística de la feminidad*. Madrid, Cátedra, col. Feminismos. (Edición original, 1963).
- INE. Encuesta Estructura Salarial 2016
http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177025&menu=ultiDatos&idp=1254735976596
- LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
<https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3>

LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

<https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3>

LEY ORGÁNICA 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

<https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1/con>

MANIFIESTO FEMINISTA ANTE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DEL 28 ABRIL 2019

<https://feministaslecciones2019.blogspot.com/2019/>

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2019). *Informe del Mercado de Trabajo de las Mujeres Estatal 2018*. Observatorio de las Ocupaciones.

http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado_trabajo/3069-1.pdf

OIT (2018). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*.

https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633168/lang--es/index.htm

OIT. Convenio 189

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460

PACTO DE ESTADO EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf

ROUSSEAU (Jean-Jacques) (2005): *Emilio o De la educación*. Madrid, Alianza editorial.

SEPE. Datos paro registrado Marzo 2019.

https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/datos/datos_2019/AV_SISPE_1903.pdf

OTRAS REFERENCIAS:

https://elpais.com/diario/1983/03/09/economia/416012402_850215.html

<http://www.claveintelectual.com/hacia-donde-va-la-cuarta-ola-del-feminismo/>

<https://lautopiavioleto.blogspot.com/2008/02/hacia-donde-va-el-feminismo-por.html>

<https://sentiido.com/feminismo-de-donde-viene-y-para-donde-va/>

<https://www.artehistoria.com/es/contexto/la-integración-laboral-de-la-mujer-en-españa>

https://elpais.com/economia/2018/01/21/actualidad/1516545846_483897.html

<https://ctxt.es/es/20181107/Politica/22757/ctxt-barometro-feminismo-40dB.htm>

Juan Antonio Fernández Cordon

Demografía y cohesión social



Caballo en un paisaje. Franz Marc.

En este trabajo se analizan tres ámbitos demográficos en los que la relación con la cohesión social es especialmente visible: la fecundidad de los jóvenes, la inmigración y el envejecimiento demográfico. Los jóvenes viven hoy una situación de casi exclusión social por las condiciones laborales que viven, dominadas por el paro y la precariedad, y por la casi imposibilidad de acceder a una vivienda, que les obliga a prolongar la residencia en casa de sus padres. La inmigración, entre la lógica demográfica y la ideología, podría llegar a dividir a los españoles. Finalmente, se aborda el envejecimiento desde el punto de vista de la deuda demográfica contraída con el pasado y desde la necesidad de adaptaciones a una sociedad longeva.

COHESIÓN SOCIAL Y REPRODUCCIÓN

LA expresión “cohesión social” fue utilizada por primera vez por Durkheim en su libro *La división del trabajo social* (Durkheim, 1987) para designar una situación de adecuado funcionamiento de la sociedad, basado en la solidaridad entre los individuos y la existencia de una conciencia colectiva. Partiendo del concepto de solidaridad de Durkheim, Donzelot ha analizado la “invención” de la cuestión social como producto de la permanente tensión entre lo económico y lo social. Según este autor (Donzelot, 2007), la histórica pugna por el sometimiento de uno de estos ámbitos al otro, y de las fuerzas sociales que los sustentan, condiciona la cohesión social. En los tiempos anteriores al capitalismo, la economía no constituía un ámbito autónomo, sino que estaba integrada en las estructuras sociales y a ellas se adaptaba.

La preeminencia de una lógica económica, que busca el máximo rendimiento para el capital, ha ido impregnando gradualmente el resto de la actividad social, sobre todo a partir de la revolución industrial, y modificando el equilibrio de la sociedad. Esto ha hecho surgir la necesidad de regular el contrapeso que lo social ejerce para mantener la cohesión que la lógica económica tiende a romper, a través, por una parte, del desarrollo del derecho del trabajo y, por otra, de una verdadera “propiedad social” (Castel, 1995) cuyo objetivo es la protección del conjunto de la población frente a los riesgos profesionales y vitales. El sistema culmina cuando, después de la segunda guerra mundial, se consolidaron en Europa los sistemas políticos socialdemócratas, basados en un eficaz equilibrio entre las aspiraciones de los trabajadores y el interés de los inversores. La socialdemocracia se basaba en una negociación permanente de las condiciones laborales, y en particular de los salarios, y en el desarrollo de una extensa protección social, principalmente a cargo del Es-

tado. La gran importancia que en ella adquiere lo social en relación con lo económico se tradujo en años de alta cohesión social y en notables avances en la producción de riqueza.

A partir de los años setenta del siglo pasado, la contrarreforma neoliberal puso freno al modelo anterior y alentó la progresiva preeminencia de la lógica del máximo rendimiento a corto plazo en las empresas y en sectores cada vez más amplios de la sociedad. El resultado, acentuado por la llamada crisis que se inicia en 2008, ha sido la degradación tanto de las condiciones laborales como de la protección social, los dos pilares sobre los que se asienta la cohesión social. Con el triunfo del neoliberalismo se difumina la visión a largo plazo y se revierte el proceso mediante el cual la protección social se había extendido a un amplio conjunto de la población, que incluye a los vulnerables, pudiendo llegar a ser universal, y no solo a los que se encuentran en los márgenes de la sociedad (Castel, 1995, p.166).

La importancia de la cohesión social reside en que representa la principal condición para asegurar la continuidad de la sociedad, o sea su reproducción. La reproducción social exige un grado suficiente de integración de las personas, idealmente que cada uno se sienta vinculado a los demás y al conjunto, a pesar de los elementos de diversidad. La ruptura del vínculo social relega al individuo a los márgenes de la sociedad y pone en peligro la continuidad social.

Todo contribuye a la reproducción social: la actividad orientada a la satisfacción de las necesidades materiales, los cuidados y la sanidad que mantienen la plena capacidad de cada uno, la socialización y la formación, tal vez el ámbito que con más claridad contribuye a la reproducción y al progreso social. Incluyendo, naturalmente, la organización social de la reproducción biológica de los seres humanos, cuyo contenido y formas han variado a lo largo de la historia. En las formaciones precapitalistas, la economía doméstica concentraba, para la inmensa mayoría de la población, la producción material y la reproducción, prácticamente limitada a la socialización de los niños y al cuidado, somero, de los demás; hasta los tiempos contemporáneos, en los que el hogar ha ido progresivamente perdiendo su papel en la producción y, parcialmente, en la reproducción. Primero en la producción material, que transita cada vez más por el mercado, aunque subsiste una contribución importante de los hogares en forma de trabajo no remunerado, hasta ahora sobre todo a cargo de las mujeres. También han pasado al mercado o al Estado aspectos relevantes de la reproducción social, como la formación, aunque la familia contribuye todavía de forma determinante a la socialización de la infancia, la sanidad y las actividades culturales, cuya expansión ha sido considerable. El auge del Estado como instrumento de la cohesión y de la continuidad social es un aspecto clave de la nueva organización.

La crisis de la cohesión social está necesariamente relacionada con lo demográfico. La reproducción biológica, incluyendo en ella el cuidado de los recién nacidos y la primera fase de la socialización, implica necesariamente al hogar y está condicionada por la situación laboral y el estado de la protección social. En los tiempos anteriores al capitalismo industrial, la regulación demográfica, es decir su adaptación a los recursos disponibles y a las necesidades de la producción, se establecía en cada una de las unidades elementales de la economía doméstica, y la noción de población carecía de sentido, desde ese punto de vista. Solo cuando una parte importante del trabajo desarrollado en el seno del hogar se transforma en fuerza de trabajo para el mercado laboral, cuando frente a la demanda de trabajo de las empresas aparece una oferta de “trabajadores libres”, se impone el concepto de población, así como el estudio de las relaciones que en ella se establecen entre nacimientos, fallecimientos, migraciones y el volumen y la estructura del conjunto, que es el objeto de la demografía. Si es indudable que todo lo que incida sobre la organización social incide sobre las variables demográficas, a su vez, todo lo que afecta a la dinámica y la estructura de la población influirá sobre la organización y la situación de la reproducción social.

La interrelación entre los factores que condicionan la cohesión social y las variables demográficas se manifiesta en todas las etapas vitales. La situación demográfica actual es el fruto, por una parte, de un largo proceso histórico de transformación y adaptación que han culminado todos los países desarrollados, y, por otra parte, de las condiciones concretas del momento, que pueden explicar, por ejemplo, las diferencias entre países de la Unión Europea en torno a los parámetros de un modelo común.

EL NUEVO MODELO DEMOGRÁFICO

El largo proceso, llamado transición demográfica, que ha afectado a todos los países desarrollados en momentos y con ritmos distintos, se caracteriza por una fuerte disminución de la mortalidad, primero, y de la fecundidad, en una etapa posterior. La evidencia reciente de la propagación de la caída de la fecundidad en prácticamente todos los países, incluidos muchos del continente africano y del mundo islámico, viene a confirmar el carácter general de esta evolución, aunque varíen las condiciones concretas en cada sociedad.

En el período reciente, la disminución de la fecundidad se ha acompañado, en los países desarrollados, de importantes cambios —que afectan al papel de las mujeres y a la familia— que algunos autores llaman “segunda transición demográfica”

aunque sería más adecuada la expresión “transición de género”. En efecto, estos cambios van ligados a la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, a su nuevo papel en la sociedad y a la transformación de la organización de la reproducción demográfica, tradicionalmente basada en una clara separación entre las mujeres, recluidas en el seno de las familias, y los hombres que acceden al mercado de trabajo. Con la progresiva, y hoy masiva, presencia de las mujeres en el mercado laboral, la articulación entre familia y trabajo se erige en una problemática central de nuestra época.

La mortalidad no ha dejado de disminuir y hoy las personas que viven en España gozan de una de las esperanzas de vida al nacer más altas del planeta. Con 86,1 años en 2017, las mujeres tienen, en España, la esperanza de vida más elevada de la Unión Europea. En cuanto a los hombres, su situación es algo menos favorable, aunque su esperanza de vida de 80,6 años solo es superada por Italia y Suecia (EUROSTAT, 2019a). Por otra parte, las familias disponen ahora de los medios para controlar su fecundidad con eficacia, y pueden planificar tanto el número de hijos como el momento de tenerlos. El resultado es, en España, uno de los niveles de fecundidad más bajos del mundo, con 1,31 hijos por mujer en edad fértil, solo por encima de Malta en la Unión Europea, y la fecundidad más tardía de la Unión Europea puesto que las mujeres tienen sus hijos, en promedio, con 32,1 años, y tienen su primer hijo, en promedio, con 30,9 años, solo algo por debajo de Italia con 31,1 años (EUROSTAT, 2019b).

Estos parámetros conducirían a un declive de la población, que no se ha producido debido a la llegada de inmigrantes en un número que ha más que compensado el déficit de nacimientos (más de 5 millones de inmigrantes se instalaron en España entre 1998 y 2008). Lo que podríamos llamar el modelo demográfico español actual se caracteriza por una esperanza de vida muy elevada, una fecundidad muy baja y un saldo migratorio positivo, y se traduce por un crecimiento moderado de la población, así como por el mantenimiento de los índices de envejecimiento en niveles inferiores¹ a la media de la Unión Europea. La población de 65 o más años representa el 19,2% del total, mientras que la media de los 28 países es de 19,7% y algunos países importantes se encuentran muy por encima: Italia con 22,2%, Alemania con 21,4% o Suecia con 19,8% (EUROSTAT, 2019c).

Sin embargo, este “modelo” carece de estabilidad a medio y largo plazo. Cada uno de sus componentes está sometido a una evolución económica y social que resulta adversa e incide a su vez en la crisis de la reproducción social que ha provo-

¹ Debido en buena parte también a nuestra historia demográfica.

cado la contrarreforma neoliberal. La baja fecundidad manifiesta la preocupante situación de los jóvenes, que no parece que pueda mejorar a medio plazo. La llegada de inmigrantes, necesaria desde un punto de vista demográfico, se rige por una lógica económica que no siempre coincide con la demográfica y, además, suscita posicionamientos políticos preocupantes para la estabilidad social. En cuanto a la esperanza de vida, agotados ya los efectos de la disminución de la mortalidad sobre las edades jóvenes, su progresión beneficia hoy casi exclusivamente a los mayores, lo que acentúa el envejecimiento demográfico y agudiza los problemas sociales y económicos que se asocian a él.

LOS JÓVENES Y LA NATALIDAD

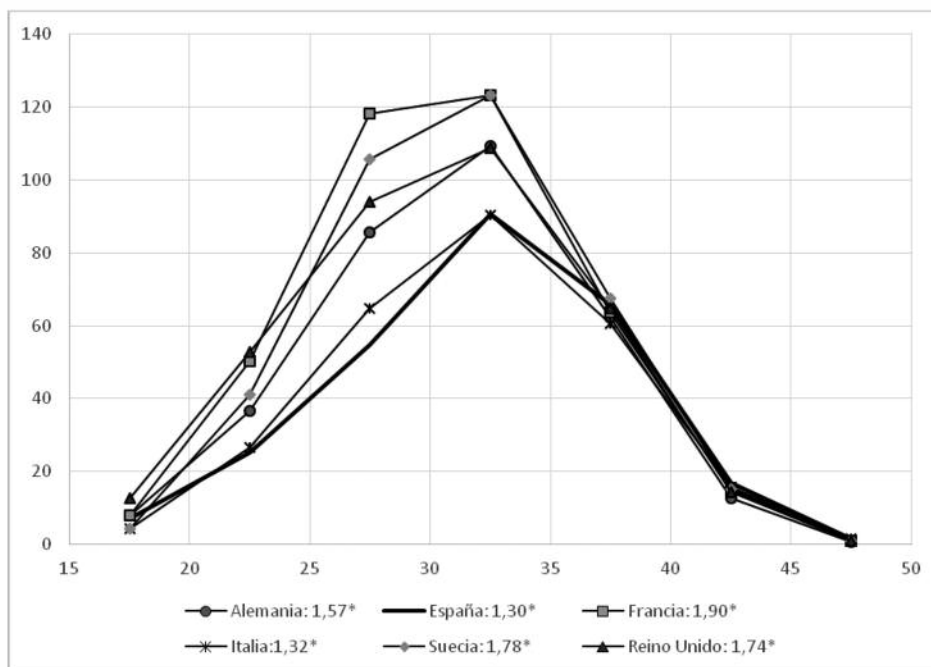
Entre las anomalías demográficas que repercuten sobre la cohesión social, figura en primer lugar el descenso del número de nacimientos, fruto de la muy baja fecundidad, sobre todo entre los jóvenes y, aunque en menor medida, de la disminución del número de personas en edad fértil, también especialmente de jóvenes.

Los jóvenes, que asimilamos aquí a la población de entre 15 y 30 años, constituyen un grupo cuyos efectivos han venido disminuyendo desde un máximo local de 9.143.000 (redondeando al millar) en 2004 a los 7.037.000 de 2018, tras un leve repunte posterior a 2016, como consecuencia de la inmigración (un 18,1% de los jóvenes de 2018 ha nacido fuera de España, según datos del INE). Se ha especulado con frecuencia que la disminución del efectivo joven, prevista desde hace años en todas las proyecciones demográficas como consecuencia de la disminución de la fecundidad a partir de 1976, iba a provocar una mejora de su situación en el mercado laboral, por la disminución de la oferta de trabajo. Esto no solo no se ha producido sino que su estado ha empeorado, como veremos más adelante. Los jóvenes se encuentran actualmente en una situación de crisis que se manifiesta por su baja fecundidad, sus malas condiciones laborales y su retraso en la emancipación residencial. Este estado de crisis de una dimensión clave de la reproducción demográfica y social genera preocupación sobre el presente y una gran incertidumbre sobre el futuro de un colectivo cuya integración social aparece como problemática.

Ya hemos visto que el número medio de hijos por mujer en España es casi el más bajo de la Unión Europea. La evolución de las tasas de fecundidad según la edad de la madre muestra un desplome de la fecundidad en el grupo joven, de 15-29 años. La tasa a los 20-24 años ha disminuido de 141,8 por mil en 1976 a 25,2 por mil en 2017. La correspondiente a 25-29 años descendió de 183,9 por mil a 54,9 por mil entre las mismas fechas. La escasa fecundidad actual es también una fe-

cundidad muy retrasada, principalmente de madres de más de treinta años. La más alta fecundidad se da hoy entre las mujeres de 30-34 años y las tasas por encima de 35 años no han disminuido entre 1976 y 2017. Si comparamos con algunos países de la Unión Europea con mayor fecundidad total que España (gráfico 1) se observa que la diferencia se explica exclusivamente por la fecundidad de los jóvenes, especialmente la de los 25-29 años, que era antes el grupo con mayor descendencia. En Francia, la fecundidad de las primeras edades es más del doble de la de España, e incluso en Italia, cuya fecundidad total no está muy alejada de la de España, es mayor la fecundidad de los jóvenes. La conclusión es que, para que se produzca una subida de la fecundidad en España sería necesario un fuerte incremento de los nacimientos de madres de entre veinte y treinta años, a pesar de que los efectivos de este grupo van a disminuir. Sin embargo, como veremos a continuación, los menores de treinta años sufren en España de una precariedad laboral y residencial que, prácticamente, los inhabilita para la reproducción.

GRÁFICO 1
*Tasas de fecundidad (por mil) según edad de la madre
en algunos países de la UE en 2017*



*: número medio de hijos por mujer en 2017

Fuente: EUROSTAT <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

La integración laboral de los jóvenes en España puede calificarse de tardía y precaria. Entre los más jóvenes (16-19 años)² el alargamiento del período de formación hace que casi el 81%³ está estudiando. El porcentaje de activos es casi insignificante en este grupo (14,6% para ambos sexos, algo más entre hombres que entre mujeres), muchos en régimen de temporalidad y casi la mitad buscando trabajo. El 86% de los asalariados tiene un contrato temporal y los asalariados con contrato indefinido representan el 1% del conjunto del grupo, tanto hombres como mujeres. La fecundidad de este grupo de edad es actualmente prácticamente inexistente y la observada puede considerarse una simple prolongación de la fecundidad adolescente, hoy tratada sobre todo como un problema social.

El grupo de 20-24 años protagoniza el considerable alargamiento del período formativo, más allá del primer ciclo universitario, que se ha producido en España: casi un 40% sigue estudiando. Por otra parte, la condición de los que acceden al mercado de trabajo (un 55%) es sumamente precaria: la tasa de paro es del 31% y un 69% de los asalariados tiene un contrato temporal. En conjunto, solo el 11% tiene un contrato indefinido a estas edades.

En cuanto al grupo 25-29 años, ya no estudia (solo lo hace el 8,4% de los hombres y el 7,5% de las mujeres) pero su inserción laboral, a pesar de una tasa de actividad (86,5% en los hombres) comparable a la de los grupos más activos de la población, resulta también hartamente precaria. La tasa de paro en este grupo de edad es de 26,2%, tanto para hombres como para mujeres, muy por encima de la del conjunto de activos (15,3% para ambos sexos, 13,7% para hombres y 17% para mujeres en 2018, según la Encuesta de Población Activa, EPA, del INE). Casi un 10% de los activos no son asalariados, y entre estos la temporalidad representa el 56,3% (55% entre los hombres y 57,7% entre las mujeres).

² Debido a la prohibición de trabajar antes de los 16 años, el primer grupo considerado en la EPA de España es el de 16-19 años. Los datos de EUROSTAT van referidos a los 15-19.

³ Los datos de este apartado, todos relativos a 2018, figuran en el cuadro 1.

CUADRO 1
*Principales indicadores laborales de la población joven (16-29 años)
 por sexo y grupo de edad*

Indicadores laborales	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
	16-19	20-24	25-29	16-29	16-19	20-24	25-29	16-29	16-19	20-24	25-29	16-29
Tasa de actividad	14,6%	55,0%	84,1%	54,9%	16,1%	58,2%	86,5%	57,0%	13,1%	51,6%	81,7%	52,7%
Tasa de paro	49,7%	31,0%	20,4%	26,2%	49,7%	32,0%	19,4%	26,2%	49,7%	29,9%	21,4%	26,2%
Proporción de ocupados	7,4%	37,9%	67,0%	40,5%	8,1%	39,6%	69,7%	42,0%	6,6%	36,2%	64,3%	38,9%
Estudiante	80,8%	38,5%	8,0%	38,6%	79,6%	36,2%	8,4%	38,0%	82,1%	40,9%	7,5%	39,3%
Otros inactivos	4,6%	6,5%	7,9%	6,5%	4,3%	5,6%	5,0%	5,0%	4,9%	7,5%	10,8%	8,0%
% asalariados entre ocupados	92,4%	94,5%	91,6%	92,6%	90,3%	93,0%	90,7%	91,4%	95,0%	96,1%	92,6%	93,8%
Temporalidad entre asalariados	85,6%	69,0%	47,3%	56,3%	85,7%	67,9%	45,5%	55,0%	85,5%	70,1%	49,2%	57,7%
Proporción con contrato indefinido	1,0%	11,1%	32,4%	16,4%	1,0%	11,8%	34,5%	17,3%	0,9%	10,4%	30,2%	15,4%

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE,
http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&secc=1254736195128&idp=1254735976595

Como se ha visto, los jóvenes entre quince y treinta años han alargado su período de estudios: más del 80% de los más jóvenes (16-19) y casi el 40% de los de 20-24 son estudiantes. Los que ya no lo son, sufren de un paro elevado y de una alta temporalidad. Solo un pequeño porcentaje (16,4% de los 16-29 años) disfruta de un contrato indefinido que le podría permitir encarar, con cierta confianza, planes de vida, como el tener hijos.

La dificultad para formar una familia propia, atribuible al alargamiento de los estudios y a las malas condiciones en las que inician su vida laboral, se acrecienta a la vista de sus condiciones de vida y su grado de autonomía personal. En España, los jóvenes tardan mucho en emanciparse, en vivir por su cuenta. En el grupo más joven (15-19 años) casi la totalidad –98,8% en el caso de los hombres y 97,3% en el de las mujeres– vive con los padres o con algún pariente⁴ (cuadro 2). Hemos visto que las personas de este grupo no tienen hijos y no trabajan en su inmensa mayoría, por lo que puede aventurarse que, en la actualidad, la infancia se prolonga hasta los veinte años, una edad a la que los jóvenes están apunto de terminar el primer ciclo de los estudios universitarios. Surge una contradicción entre su situación de dependientes, cuyo coste recae sobre todo en las familias, y lo que podríamos llamar “au-

⁴ Se ha considerado que no están emancipados aquellos cuya situación en el hogar figura, en la Encuesta Continua de Hogares del INE, como “hijos/as” o “personas que no viven en un núcleo familiar pero viven con otros parientes”.

tonomía vital” de la que disfrutan puesto que votan (desde los dieciocho años y probablemente en el futuro desde los dieciséis), disfrutan de una gran libertad sexual, son grandes consumidores de ropa, de móviles, de música y gozan de gran visibilidad y protagonismo social. Su aparente integración en la sociedad no pasa por el trabajo y la familia, a los que tendrán que acceder necesariamente más tarde si quieren asentarse socialmente. Lejos de prepararlos para el futuro, su vivencia actual puede ser fuente de tensiones y de inadaptación.

CUADRO 2
*Emancipación de los jóvenes según sexo y grupo de edad
España, 2018*

	15-19		20-24		25-29		30-34	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Emancipados	1,2%	2,7%	10,3%	18,6%	34,9%	51,3%	65,5%	79,6%
Con pareja, con hijo	0,0%	0,3%	1,0%	4,3%	7,8%	15,3%	24,5%	39,9%
Con pareja, sin hijo	0,2%	0,7%	2,8%	6,0%	15,0%	21,1%	22,7%	21,1%
Sin pareje, con hijo	0,0%	0,1%	0,1%	1,9%	0,3%	4,1%	0,7%	6,4%
Solas	0,2%	0,2%	1,9%	2,0%	7,7%	5,8%	13,8%	8,8%
Con otros, no parientes	0,9%	1,2%	4,4%	4,3%	4,1%	5,1%	3,8%	3,4%
No emancipados	98,8%	97,3%	89,7%	81,4%	65,1%	48,7%	34,5%	20,4%
Con sus padres	97,0%	95,6%	85,9%	78,0%	60,5%	45,6%	31,7%	17,9%
Con otros parientes	1,8%	1,8%	3,8%	3,4%	4,6%	3,1%	2,7%	2,5%

Fuente: Datos de la Encuesta Continua de Hogares (INE) de 2018,

http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176952&menu=resultados&idp=1254735572981

El grupo siguiente, los que tienen entre veinte y veinticinco años, que se sitúa a medio camino entre el estudio y el trabajo, como hemos visto anteriormente, se encuentra lejos de la emancipación: el 90% de los hombres sigue viviendo con sus padres o reside con algún familiar. Menos del 4% de los hombres de este grupo de edad vive en pareja o con algún hijo y el 1,9% vive solo. Casi la mitad de los emancipados (4,4%) comparte vivienda con personas ajenas a su familia (cuadro 2). Existen diferencias entre los hombres y las mujeres, emancipadas en mayor proporción, que se explican porque ellas se emparejan con hombres más mayores (el porcentaje de mujeres que vive en pareja o con algún hijo triplica al de hombres). En las otras formas de convivencia (vivir solos o con otros no parientes) no se aprecian diferencias según el sexo (cuadro 2).

Todavía en el grupo de 25-29 años, casi dos tercios de los hombres y la mitad de las mujeres viven con sus padres o con algún familiar y las mujeres con algún hijo representan menos del 20%. Finalmente, incluso en el grupo de 30-34 años existe una proporción elevada (34,5%) de hombres no emancipados y menos de la mitad de las mujeres de este grupo vive con algún hijo.

Los datos anteriores, que evidencian una situación residencial aún peor que la de su inserción laboral (ver cuadro 1) marca la importancia propia de la vivienda, cuyos precios actuales hacen prohibitivo su acceso a estos grupos de edad. Hay que resaltar, además que, entre 2013 y 2018⁵, la proporción de emancipados ha disminuido en todas las edades jóvenes, a pesar de tratarse de años de clara recuperación económica, posteriores a la crisis. La mejora económica ha traído también una fuerte subida del precio de la vivienda. El aumento acumulado de los precios de compra de vivienda en España, del segundo trimestre de 2014 al cuarto trimestre de 2018 fue de 27% y el de los alquileres, en el mismo período, fue de 29% (Rodríguez, 2019). Contrasta esta tendencia con el aumento del 2,2% del salario por persona ocupada durante prácticamente el mismo período, del cuarto trimestre 2013 al cuarto trimestre 2018 (Rodríguez, 2019). Este enorme desfase es atribuible en gran parte a que se compran viviendas con fines de inversión por su mayor rentabilidad comparada a otros activos, lo que tensa la demanda y hace aumentar los precios (Rodríguez, 2019). El hecho es que el mercado de la vivienda deja de ser capaz de responder a la demanda de los jóvenes, con el resultado de que estos experimentan una dificultad creciente para independizarse de sus padres. La recuperación económica no solo no ha beneficiado a los jóvenes sino que ha dificultado aún más su integración social, porque sufren a la vez la carestía de la vivienda y los efectos de la reforma laboral.

El retraso de la emancipación de los jóvenes en España es mucho mayor que en los otros países de la Unión Europea. Solo cuatro países (Bulgaria, Croacia, Italia y Malta) superan la edad media de 29,5 años a la que se emancipan los jóvenes en España. Entre los países más poblados, solo Italia se encuentra por detrás. Destaca Suecia, cuyos jóvenes son los primeros en emanciparse, con 18,5 años en promedio, once menos que los de España (cuadro 3). La edad media de emancipación descendió ligeramente en España en los años previos a la crisis, pasando de 29,4 en 2000 a 28,3 en 2009. A partir de entonces, ha subido sin interrupción hasta ahora (EUROSTAT, 2019).

⁵ Intervalo para el que están disponibles los datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

CUADRO 3
Edad media de emancipación
Países de la UE 2018

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
UE 28	26,0	27,0	25,0
Alemania	23,7	24,4	22,9
España	29,5	30,5	28,6
Francia	23,7	24,4	23,0
Italia	30,1	31,2	29,1
Polonia	27,6	28,8	26,3
Suecia	18,5	18,4	18,5
Reino Unido	24,7	25,5	23,8

Fuente: EUROSTAT (2019)

El retraso de la edad de emancipación es el resultado a la vez de la degradación de las condiciones laborales de los jóvenes y de las dificultades de acceso a la vivienda (además del alto precio, exigencia de solvencia, escasa oferta de alquileres). En los años previos a la crisis la situación del mercado laboral era mejor que la actual y, aunque subieron los precios de la vivienda, los jóvenes tenían algo más de facilidad para dejar la casa de sus padres. Actualmente, las condiciones laborales han empeorado, con mayor precariedad y salarios más bajos, a la vez que los precios de la vivienda suben muy rápidamente, lo que obliga a muchos jóvenes a seguir viviendo con sus padres a edades que, en otros países, hace tiempo que vuelan por sí mismos.

La escasa natalidad en las edades de mayor fertilidad se explica por unas condiciones que alejan a los jóvenes de la plena integración social a través del trabajo y de la familia. No solo esto supone la pérdida del enorme potencial que representan unas generaciones que están entre las mejor formadas de Europa, también se pone en peligro la reproducción social y se fomentan tensiones sociales, alimentadas por la lógica frustración de los que aspiran, sin conseguirlo, a encontrar su sitio en el mundo. Es, sin ninguna duda, el mayor peligro para la cohesión social que existe actualmente.

LA INMIGRACIÓN

Por las razones que acabamos de ver, la natalidad en España es insuficiente para mantener el volumen y la estructura por edades de la población. La perspectiva de que el número de nacimientos se recupere parece hoy lejana. Las causas de la baja fecundidad son profundas: por un lado, unas generaciones de jóvenes perdidas para el trabajo y para la reproducción, cuya integración exigiría un cambio tan radical de política económica y de prioridades que no se vislumbra a medio plazo; por otro el raquitismo de las políticas de apoyo a las familias, de ayuda a la conciliación entre trabajo y cuidado, que penaliza a los que, a pesar de las dificultades, se han lanzado a tener hijos. España es uno de los países de la Unión Europea que menos gasta en la partida consagrada a familia e hijos de la protección social. En 2010, le dedicó 1,5% del PIB, un máximo que después ha disminuido hasta 1,3% en 2016. La media de los 28 países es de 2,4%, Dinamarca gasta el 3,5% y Alemania el 3,2% (EUROSTAT, 2019d). Las escasas políticas de fomento de la natalidad y de ayuda a las familias promovidas por algunos partidos políticos en sus programas para las recientes elecciones generales de abril de 2019, no se apoyan en un análisis correcto de la realidad y se limitan a medidas de dudosa eficacia, como ayudas económicas muy alejadas del coste real que supone un hijo. En estas condiciones, en ausencia de inmigración, es previsible que la población en edad de trabajar disminuya antes de que lo haga el conjunto de la población, a más largo plazo.

Si la inmigración es, en todo caso, necesaria para el equilibrio demográfico, la escasez de adultos jóvenes (15-64 años) solo será un problema para el sistema productivo si ello implica un aumento de la proporción de ocupados hasta niveles muy superiores a los actuales. No hay día en que no se nos recuerde el peligro de que la robotización haga disminuir considerablemente la demanda de trabajo de las empresas. Si esta tendencia se confirma, la evolución demográfica, sin incluir la inmigración, podría permitir mantener tasas de empleo en niveles que favorezcan tanto a las empresas como a los trabajadores y movilizar la enorme capacidad no utilizada que existe actualmente, debido a las bajas tasas de actividad y al alto paro. Pero surgirán inevitablemente tensiones, tanto en el ámbito de la adecuación de las calificaciones como en el de los salarios. Además, la disminución del empleo con mantenimiento del crecimiento del producto, o sea el aumento de la productividad, debe estar acompañado no solo de un incremento de los salarios, sino también de una revisión de las modalidades de financiación de ciertas prestaciones sociales (en particular de las pensiones) que están actualmente basadas en los salarios. El equilibrio entre una demografía en declive y la demanda de trabajo asociada a un cambio de modelo productivo, pondrá en peligro, si se produce, la viabilidad del Estado de bienestar, salvo que se habiliten nuevas vías de financiación, como el recurso a los impuestos o la instauración de contribuciones específicas.

En realidad, es muy improbable que, a medio plazo, se produzcan cambios suficientes en nuestro sistema productivo como para que la lógica económica no favorezca también la inmigración, por otra parte deseable, o más bien imprescindible, desde un punto de vista demográfico. No hay que olvidar que, en ausencia de inmigrantes, la población española se enfrentará, primero a un período de intenso desequilibrio entre grupos de edades y, posteriormente, a un descenso prolongado de la población, cuyas consecuencias son difíciles de anticipar, pero que no serían favorables ni a la buena marcha de la economía ni a una recuperación de los nacimientos.

Por lo menos en los próximos veinte años, España será un país de acogida de inmigrantes, como lo ha sido desde 1998. Se ha producido una elección de facto por un modelo demográfico de escasa fecundidad, consecuencia de unas políticas que sacrifican a las generaciones jóvenes, compensada por la llegada de inmigrantes que, hasta ahora, se han podido integrar tanto en el mercado laboral como en la vida social. Al contrario de lo que ocurre, desde hace años, en otros países próximos, España ha estado prácticamente exenta de problemas de racismo o xenofobia de alguna importancia. Esta circunstancia puede estar cambiando actualmente y resulta preocupante que, en un momento de llegadas moderadas, sobre todo si se compara con el período 1998-2008, algunos partidos políticos adopten discursos contrarios a la inmigración, imitando sin duda lo que ha permitido en el resto de Europa a formaciones de extrema derecha cosechar algunos éxitos políticos. De momento la inmigración no figura entre los principales problemas que preocupan a los españoles (CIS, 2019) pero su importancia parece crecer y si, como es probable, aumentan las llegadas y los partidos de la derecha persisten en su rechazo de la inmigración, esta llegue a ser una cuestión que divida a los españoles.

LOS MAYORES

Como consecuencia de los bajos niveles de mortalidad y fecundidad, el modelo reproductivo que surge de la transición demográfica lleva asociado un cambio de la estructura por edades de la población, conocido como envejecimiento demográfico. En régimen de crucero (población estacionaria) España tendría una proporción de personas mayores superior a la actual. Si la población de España mantuviera indefinidamente una fecundidad ligeramente superior a dos hijos por mujer fértil (superior en un 50% a la actual), la proporción de personas de 65 o más años sería de 23,2%⁶, cuando

⁶ Estructura por edades de la población estacionaria asociada a la esperanza de vida en 2017: 83,09 años en INE, <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=27153>

a 1/1/2018, esta proporción era de 19,2%. Ello se debe a que los efectos favorables de nuestra historia demográfica no se han agotado todavía. La disminución de la mortalidad ha beneficiado primero a los más jóvenes lo que, a lo largo del siglo veinte, ha permitido que las generaciones numerosas de antes de la caída de la natalidad formaran cohortes también numerosas de activos que solo a partir de ahora empezarán a jubilarse.

El envejecimiento demográfico más notable se producirá en el futuro, según todas las proyecciones existentes, y se le considera como un gran problema con enormes repercusiones económicas y sociales. Tiene el envejecimiento tanta presencia en los medios de comunicación, han recurrido a él tantos “expertos” para justificar recortes del gasto público, especialmente de las pensiones, que el concepto se ha asentado en las mentalidades como una evidencia, de esas que no parece necesario explicar. Sin embargo, el concepto conserva una dosis de imprecisión que contribuye a embarullar el debate y a dificultar la búsqueda de soluciones a los retos que plantea.

En realidad, el aumento del número y de la proporción de personas mayores de 65 años en la población tiene dos causas que es imprescindible distinguir porque sus características son muy distintas y las respuestas políticas que exigen son también distintas. En primer lugar, empiezan a llegar ahora a esas edades los que nacieron en los años de alta natalidad, sobre todo entre 1954 y 1976, y llegan muy poco diezmados por la mortalidad. Es lo que llamamos el *baby-boom*, un fenómeno acotado en el tiempo. Por otra parte, las proyecciones demográficas existentes prolongan en el futuro el aumento de la esperanza de vida del pasado que, hoy y mañana, beneficiará casi exclusivamente a los mayores. Es lo que se puede llamar el tiempo de la sociedad longeva. El aumento de la esperanza de vida a partir de 65 contribuirá muy decisivamente, si se produce, al envejecimiento de la población.

Si la llegada de las generaciones numerosas que reclamarán primero su pensión y más adelante la atención a la dependencia plantea problema es porque nos centramos únicamente en una fase del cambio demográfico. Todos los que empiezan a reclamar sus pensiones han contribuido en el pasado, directamente al sistema de pensiones e indirectamente a la creación de riqueza, en condiciones demográficas muy ventajosas, que algunos economistas han denominado “dividendo demográfico”. Los cambios demográficos que ha vivido España, como todos los países desarrollados, se caracterizan por el hecho de que sus efectos positivos, que son muchos, se producen antes, años antes, de que aparezcan las contrapartidas que tienen sus ventajas. Si ahora tenemos más personas mayores es que anteriormente tuvimos momentos de abundancia de activos y pocos mayores. Además, los cambios en la

fecundidad facilitaron la llegada de las mujeres al mercado de trabajo, aumentando nuestra capacidad productiva. Se ha generado así lo que podríamos llamar una deuda demográfica, que ha llegado el momento de saldar.

La idea de deuda no es solo virtual. El funcionamiento de la seguridad social ha permitido que los excedentes de cotizaciones de los trabajadores, que se produjeron cuando la economía se benefició del dividendo demográfico, se destinaran a otros fines y no se acumularan en un fondo que hoy permitiría, con holgura, afrontar el pago de las pensiones (de Miguel, 2018). Los intentos por parte de “expertos” de justificar una supuesta necesidad ineludible de recortar las pensiones y las medidas aprobadas en esa línea, como el Índice de Revalorización de Pensiones o el Factor de Sostenibilidad, se han encontrado con la movilización de los pensionistas, que han salido a la calle para defender lo que, justificadamente, consideran un derecho. El problema de las pensiones seguirá, sin ninguna duda, en la agenda política y puede convertirse en un tema altamente conflictivo. Pero lejos de deberse a un problema demográfico, en cierto modo exógeno, la crisis de las pensiones es característica del modo de funcionamiento de nuestra economía. El capitalismo actual solo contempla el corto plazo y la maximización del rendimiento inmediato de las inversiones. La no asunción de los costes futuros que permiten los beneficios del momento es una constante, como lo muestra la crisis ecológica, en la que, todavía hoy, no solo se rechaza asumir la deuda ecológica, sino que se sigue engordando, a pesar de la ya evidente perspectiva de catástrofe ambiental. El rechazo de la deuda demográfica y de la deuda ecológica está ya provocando grietas sociales y un activismo que pone a prueba la necesaria cohesión social.

La otra dimensión del envejecimiento, la mayor longevidad, de la que ya nos beneficiamos y que pensamos que va a seguir aumentando, tiene características muy distintas. En primer lugar, se trata de un rasgo que forma parte de nuestro modelo demográfico y que nadie considera negativo, sino todo lo contrario. Sin embargo, lo que realmente se subraya son los aspectos que se consideran negativos: el alargamiento de la vida de jubilado y su mayor coste y la presión sobre la atención a la dependencia que se acentuará cuanto más gente llegue a edades de pérdida de la autonomía personal. Unos elementos de coste que se magnifican por la interesada confusión entre una situación acotada en el tiempo —el efecto *baby-boom* empezará a decaer a partir de 2040— y un cambio social duradero como la mayor longevidad.

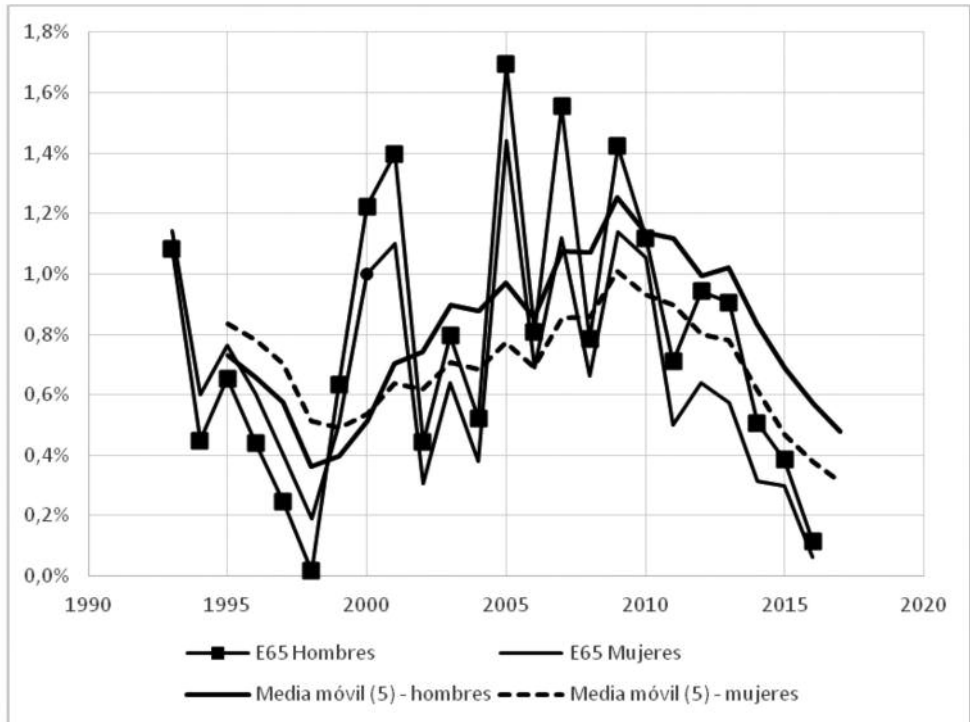
Por supuesto que los dos exigen respuestas sociales y políticas, pero son muy distintas. En el primer caso, se trata de encontrar los medios de saldar la deuda demográfica, tal vez gravando más a los que más se han beneficiado del desarrollo económico del que proviene. En el segundo, de adaptar nuestra sociedad a una

nueva distribución por edades distinta, pero no peor. Además de los problemas financieros ya mencionados, se trata del sitio que los mayores ocuparán en nuestra sociedad. No se puede correr el peligro de crear una categoría de ciudadanos que se consideren asistidos, porque cobran pensiones, mantenidos fuera de una sociedad basada en el trabajo, que ya no practican, y en un consumo al que ya tienen menos acceso y que viven, en proporción creciente, solos o alejados de sus hijos.

En prácticamente todas las proyecciones demográficas existentes se postula que la esperanza de vida seguirá creciendo, en mayor o menor grado. El INE plantea que la esperanza de vida a los 65 años llegará en 2050 a 22,1 años para los hombres, casi 3 años más que la actual y a 25,8 años para las mujeres, un aumento de 2,8 años. Estos vaticinios se realizan sobre la base de extrapolar al futuro, con alguna sofisticación matemática, las tendencias pasadas, sin tener realmente en cuenta los factores que las explican y su persistencia o no. Así, la degradación de la sanidad pública, muy imperfectamente compensada por el auge de la sanidad privada, puede frenar el retroceso, aparentemente indefinido, de la mortalidad. El futuro podría ser distinto del que nos pintan actualmente. En algunos países, como Estados Unidos y, más recientemente, el Reino Unido, la esperanza de vida disminuye. En España la esperanza de vida al nacer, a los 65 años y a los 80 años, ha seguido aumentando, aunque a un ritmo decreciente (ver gráfico 2, para la esperanza de vida a los 65 años), lo que podría anunciar un estancamiento o incluso una disminución futura. De confirmarse esta tendencia, estaríamos ante uno de los mayores fracasos de las políticas de austeridad que, poniendo en peligro la sanidad pública y precarizando las condiciones laborales, pueden frenar o invertir la lucha secular contra la muerte en la que, hasta ahora, ha triunfado la humanidad.

De la misma manera que el alargamiento de la esperanza de vida no ha beneficiado a todos por igual, su disminución golpeará en primer lugar a los más vulnerables, a los de menos recursos, y contribuirá a incrementar las desigualdades en un aspecto particularmente odioso. Actualmente, la esperanza de vida está en parte determinada por la situación económica y social de cada uno. EUROSTAT ofrece datos de esperanza de vida según el nivel de educación alcanzado (muy relacionado con el estatus social) que muestran hasta qué punto la igualdad ante la muerte es una ilusión que no se corresponde con la realidad. Por desgracia, los datos no incluyen España, pero en el cuadro 4 siguiente, hemos recogido los de algunos países que nos pueden dar una idea de las diferencias existentes, que son considerables. En Italia, por ejemplo, la diferencia de esperanza de vida al nacer entre los hombres que tienen estudios primarios (78,5 años) y los que han cursado estudios superiores (83,5 años) es de 5 años. En Grecia, la diferencia alcanza 6,8 años y en Polonia casi 13 años (cuadro 4).

GRÁFICO 2
*Variación anual de la esperanza de vida**
a los 65 años



* Porcentaje de variación calculado sobre una media móvil de tres años de la esperanza de vida a los 65 años

Fuente: elaboración propia con datos INE, <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=27153>

CUADRO 4

*Esperanza de vida al nacer y a los 65 años según nivel de estudios
Algunos países de la Unión Europea, 2016*

HOMBRES					MUJERES				
	Esperanza de vida al nacer					Esperanza de vida al nacer			
	Conjunto	Primarios	Secundarios	Superiores		Conjunto	Primarios	Secundarios	Superiores
Italia	81,0	78,5	83,4	83,5		85,6	83,9	87,0	87,2
Polonia	73,9	66,6	73,8	79,5		82,0	79,0	81,7	84,5
Portugal	78,1	76,7	80,7	82,5		84,3	83,6	84,9	86,5
Grecia	78,9	76,2	79,8	82,5		84,0	82,5	84,8	85,3
	Esperanza de vida a los 65 años					Esperanza de vida a los 65 años			
	Conjunto	Primarios	Secundarios	Superiores		Conjunto	Primarios	Secundarios	Superiores
Italia	19,4	18,9	20,3	20,5		22,9	22,7	23,4	23,5
Polonia	16,0	15,2	15,9	18,0		20,5	20,3	20,4	21,6
Portugal	18,0	17,7	19,4	19,6		21,8	21,7	22,0	23,0
Grecia	18,9	18,2	19,7	20,4		21,7	21,4	22,2	22,3

Fuente: EUROSTAT Database, descargado de:
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

En el caso de las mujeres, las diferencias son menores. En Italia es de 3,3 años y de 5,5 años en Polonia.

Las diferencias son también importantes a los 65 años (Cuadro 4), lo que significa que el tiempo durante el cual se cobra pensión variará según el nivel de educación del jubilado. Como esta variable está muy relacionada con el salario y este a su vez con la pensión, puede decirse que los que disfrutan de pensiones más altas lo harán durante más tiempo que los que tienen pensiones más reducidas. Esto significa que los más pobres están subvencionando a los más ricos. También significa que cualquier reforma que reduzca el importe de la pensión basándose en la evolución de la esperanza de vida media, como el famoso Factor de Sostenibilidad, estará perjudicando sobre todo a los que menos cobran y acentuando el trasvase de los pensionistas pobres en beneficio de los que más cobran. En el caso de que se pretendiera aplicar la reforma citada, se generarían nuevas desigualdades en un ámbito, el de las pensiones, que ya es muy conflictivo.

CONCLUSIÓN

La contrarreforma neoliberal está poniendo en peligro la cohesión social por la preeminencia que otorga a una economía basada en el beneficio inmediato y el sacrificio de los elementos que más contribuyen a la continuidad social. Los cambios demográficos contribuyeron de múltiples maneras a facilitar el desarrollo económico. El rechazo de la deuda demográfica, a la hora de pagar las pensiones y de atender a la dependencia de los mayores, es característico de un capitalismo que también se niega a sufragar los costes que permitirían evitar o atenuar la catástrofe ecológica.

La necesidad de adaptar nuestra economía al modelo demográfico actual, que reduce la dependencia a lo largo de todas las edades de reproducción y de producción y la concentra en los mayores, nos enfrenta a las limitaciones de un sistema económico basado exclusivamente en la máxima explotación del trabajo, cuya remuneración se quiere reducir al estricto tiempo de presencia.

Una sociedad longeva, como la nuestra, es aquella que ha conseguido movilizar todo su potencial productivo, reduciendo a un mínimo los años perdidos por la mortalidad e incorporando las mujeres a tareas de mayor productividad. Una parte de este incremento de riqueza debe ir, por un lado a facilitar las tareas de cuidado en el seno del hogar, que las mujeres ya no pueden, ni deben, asumir solas y, por otro, a pagar pensiones dignas durante más años de vida, así como a atender la pérdida de la autonomía personal de los más mayores.

Es un programa perfectamente asumible, siempre que los recursos no se dediquen en prioridad, como es ahora el caso, a enriquecer a los más ricos y aumentar las desigualdades. La socialdemocracia había desarrollado los instrumentos capaces de afrontar cambios sociales de esta envergadura, a los que es cada día más urgente volver a recurrir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTEL, Robert (1995): *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard. Traducción al español, (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.

- CIS (2019) *Estudio 3242. Macrobarómetro de marzo 2019*.
http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3240_3259/3242/es3242mar.pdf
- DONZELOT, J. [primera edición 1984] (2007): *La invención de lo social*, Argentina, Nueva Visión.
- DURKHEIM, E. [primera edición 1893] (1987): *La división del trabajo social*. Madrid, Akal.
- DE MIGUEL, F. (2017): “Cuál es el auténtico saldo de la hucha de pensiones”, en Blog de Economistas Frente a la Crisis, Madrid.
<https://economistasfrentealacrisis.com/cual-es-el-autentico-saldo-de-la-hucha-de-las-pensiones/>
- EUROSTAT (2019a): Life Expectancy by Sex and Age. EUROSTAT Database, descargado el 6/5/2019
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>
- EUROSTAT (2019b): Fertility Indicators. EUROSTAT Database, descargado el 6/5/2019
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>
- EUROSTAT (2019c): Estimated average age of young people leaving the parental household by sex – EUROSTAT Database, descargado 4/5/2019
appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do
- EUROSTAT (2019d): Social protection. Expenditure: main results. EUROSTAT Database, descargado 6/5/2019
appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_sum&lang=en
- INE (2019): Cifras de población. Descargado 3/5/2019:
<http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9673&L=0>
- RODRÍGUEZ, J. (2019): “Mercado de vivienda en expansión y desaceleración de la economía”, en *Madrid, Ciudad y Territorio*, número 200.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO (2019): *World Health Statistics Overview 2019*, Geneva, World Health Organization.

Jesús Cruz Villalón

**La centralidad del trabajo digno
en un nuevo modelo social**



Dos caballos azules. Franz Marc.

La dignidad en el trabajo constituye un objetivo a lograr dentro de un sistema equilibrado de relaciones laborales, si bien adquiere una relevancia más significativa y central hoy en día. Las transformaciones que se producen en la organización de la actividad de la empresa, propiciadas por el consolidado escenario de globalización económica y por el desarrollo de tecnologías que irrumpen con fuerza en la actividad productiva, provocan importantes retos y, especialmente, indiscutibles riesgos de precarización del empleo y de las condiciones de trabajo. De ahí el nuevo significado que presenta la centralidad del trabajo digno en nuestra sociedad contemporánea. El trabajo digno debe basarse en el mantenimiento del pleno empleo como objetivo de política laboral contemplado constitucionalmente, una comprensión integral de la intervención que englobe también a ciertos trabajos autónomos en posición de desequilibrio contractual, tomando como referencia el contenido del trabajo decente diseñado por la OIT y con una referencia ineludible a la perspectiva de género.

1. TRANSFORMACIONES PROFUNDAS EN LA ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

LAS profundas y aceleradas transformaciones en la organización y en el funcionamiento de la actividad económica empresarial, analizadas y diagnosticadas extensamente por multitud de especialistas, resultan suficientemente conocidas a estas alturas. Por ello, tales cambios no requieren ser descritos al detalle, siendo suficiente con centrarnos en el impacto que están teniendo sobre el empleo y las condiciones de trabajo. Tales transformaciones son un punto de partida ineludible del presente estudio, pero pueden darse por supuestas, sin necesidad de detenernos en la completa descripción de algo ya bien conocido por todos. En todo caso, aunque sea de manera telegráfica, resulta conveniente tener en cuenta algunos elementos contextuales, decisivamente determinantes para valorar el impacto que todo ello está teniendo sobre el empleo y las condiciones de trabajo, a fin de poder proponer el camino a recorrer para lograr en términos efectivos un modelo de trabajo digno en las sociedades contemporáneas.

Ante todo, aunque se trata de fenómenos muchas de cuyas manifestaciones son conocidas desde décadas atrás, incluso a veces desde los orígenes mismos de la revolución industrial, estos han experimentado en los últimos años un crecimiento exponencial, pudiendo preverse que se trata de un proceso aún en fase de desarrollo y con expectativas de intensificarse significativamente en el inmediato futuro. La razón de ser de este crecimiento exponencial en los últimos años puede encontrarse en que tales cambios organizativos se ven facilitados y extendidos a resultados del juego combinado de la globalización económica y la implantación de diversas tecnologías, entre las que destacan las relativas a la información y las comunicaciones, la inteligencia artificial, la robótica, el internet de las cosas, etc. De este modo, lo

más significativo a resaltar es el efecto sinérgico que produce el juego acumulado de la tríada constituida por cambio tecnológico, globalización y reorganización productiva; solamente la actuación simultánea de los tres elementos es la que explica en toda su extensión el alcance en intensidad y difusión de los cambios a los que nos venimos refiriendo. A tenor de ello, se comprende mejor que el fenómeno del cambio empresarial se encuentre todavía en proceso de evolución y con perspectivas de intensificación, en la medida en que, de un lado, el escenario de globalización económica no es algo acabado sino que puede pensarse que puede ir a más con el paso del tiempo, y, de otro lado, con mayor seguridad aún los cambios tecnológicos se sabe que van a abrirse a nuevas aplicaciones empresariales en el inmediato futuro.

Siguiente precisión necesaria, se trata de transformaciones de alcance universal, en lo territorial, sectorial y profesional. Frente a transformaciones precedentes en el ámbito de lo laboral, que habitualmente se concentraban en ciertas actividades económicas o en concretos oficios, hoy en día los cambios se están extendiendo al conjunto del mercado de trabajo. Existe el error bastante extendido de pensar en ejemplos típicos que se consideran paradigmáticos de la incursión de la economía de las plataformas digitales en lo que afecta a ciertos trabajos. Sin embargo, es probable que los casos que se suelen citar al efecto no son los más significativos y, sobre todo, con ello no se percibe la influencia que tales transformaciones inciden y, especialmente, en el futuro van a incidir, al conjunto de la economía, por ende, a la generalidad de las empresas y trabajos.

De otro lado, a estas alturas tales cambios se encuentran asentados con naturalidad en nuestra realidad empresarial y en nuestro mercado de trabajo. Dicho de otro modo, se trata de cambios aceptados de manera generalizada, donde prácticamente nadie discute su implantación en la actividad económica y laboral. A partir de su aceptación, el debate gira en torno al modo en que se afronta la adaptación de esas nuevas realidades organizativas al equilibrio de intereses tradicional en conflicto en las relaciones laborales y cómo se gestionan sus efectos. Tan es así, que la incorporación de las nuevas tecnologías al mundo del trabajo se produce con naturalidad y sin quiebra en su asimilación por el conjunto de los sujetos afectados. Por ello, discrepamos de la extensión que está adquiriendo el calificativo de “disruptivos” para referirse a estos fenómenos, dado que dicho término comporta una idea de fractura, de quiebra patológica, cuando en realidad estos cambios, aunque irrumpen con fuerza en la nueva realidad, se interiorizan con enorme naturalidad, se perciben esencialmente desde una perspectiva optimista o positiva en cuanto a su impacto y, por ello, no se puede afirmar que tengan un carácter disruptivo. A diferencia de otros cambios tecnológicos, que sí que tuvieron grandes detractores, como fueron los mo-

vimientos “ludistas” en el siglo XIX (a estos últimos sí cabía denominar como disruptivos), los actuales no presentan tal característica. En todo caso, lo relevante es que en este escenario se actúa sobre los efectos, pero dando por supuesto que nos enfrentamos a una realidad consolidada, estructural e irreversible.

2. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN EL EMPLEO DERIVADOS DEL NUEVO ESCENARIO EMPRESARIAL

A partir de las premisas precedentes, resulta evidente que la profundidad y extensión de estos cambios en la organización de la producción presentan un fuerte e inmediato impacto sobre el trabajo, tanto sobre el empleo como sobre las condiciones de trabajo. Sus efectos son sin duda plurales y no pueden analizarse desde perspectivas apriorísticas que nos conduzcan a presumir que todas sus consecuencias van a ser beneficiosas o que todas van a ser contraproducentes. Por el contrario, se constata de manera inmediata que la complejidad del fenómeno conduce en unos aspectos a resultados positivos en la medida en que ofrecen oportunidades de mejora laboral, mientras que desde otra perspectiva nos presentan escenarios negativos en cuanto que provocan riesgos de pérdida de calidad de vida y de trabajo. Incluso, la anterior descripción binaria puede resultar simplificadora en exceso, por cuanto que habría que referirse a aspectos que pueden jugar tanto en el primer contexto positivo como en el segundo negativo, según el modo a través del cual se materialicen y especialmente en atención a la forma como se gestione el cambio. Cabe afirmar, asimismo, que la mayoría de las transformaciones están provocando efectos ambivalentes o de doble dirección, por cuanto que al propio tiempo desembocan en oportunidades beneficiosas y en riesgos de precarización laboral.

Las ventajas y efectos positivos parece que son evidentes, centrados sobre todo en la sustitución del trabajo humano por la máquina; sustitución que se presenta más concentrada en las actividades más duras desde la perspectiva física, más rutinarias, más descualificadas profesionalmente y, a la postre, más dañinas para la salud y seguridad en el trabajo. Eso sí, conviene tener presente que estos aspectos se producen de manera automática y natural, sin necesidad de que se verifique intervención alguna al respecto por las empresas y poderes públicos. Sin embargo, ello no siempre es así, por cuanto que los cambios siempre se verifican a resultados de decisiones concretas que se adoptan, de modo que la mera pasividad no provoca esos resultados e incluso que los resultados positivos dependen de opciones varias en las decisiones de implementación de los cambios que se adopten.

Pero, sobre todo, estos aspectos positivos rara vez se presentan como un mecanismo de *win to win*, de puro resultado cero, en el que desde el punto de vista colectivo todos los trabajadores acaben disfrutando de los efectos positivos del cambio, sin resultados negativos para ello. En efecto, a nadie se le escapa que la sustitución del trabajo humano por la máquina destruye empleo, especialmente elimina oficios o profesiones tradicionales; incluso una de las novedades a las que nos enfrentamos es que a resultas de la extensión de la inteligencia artificial el tipo de empleos que desaparecen no es solo de trabajo manual o de poca cualificación, sino que empieza a incidir sobre trabajos técnicos y de trabajadores de significativa formación.

Lo relevante en todo caso es que, según como se gestionen los cambios, el resultado de esa destrucción de empleo puede ser uno u otro: puede articularse vía mecanismos de reparto del trabajo beneficioso para todos, puede ocasionar concentración en ciertos grupos de quienes soportan la destrucción de empleo, puede acompañarse con otras medidas de corrección vía creación de empleo en nuevas profesiones, pueden gestionarse los tiempos de afectación al empleo, etc. Por ello, cuando menos hay unanimidad en que han de reforzarse las políticas de reciclaje profesional respecto de aquellas personas más vulnerables frente a estos cambios, en la medida en que desaparece la actividad profesional a la que se han venido dedicando hasta el presente y, por ende, debe reorientarse su formación profesional a los efectos de mantener niveles razonables de empleabilidad. Incluso la gestión de la velocidad del cambio, aunque puede plantear notables dificultades, en ocasiones puede permitir procesos más lentos de desaparición de las profesiones que están llamadas inexorablemente a extinguirse. Indiscutiblemente, hay procesos de transición que pueden ser más o menos dilatados en el tiempo, que pueden gestionarse sin una destrucción inmediata del empleo, por cuanto que razones de seguridad y evitación de riesgos a la ciudadanía aconsejan ser cautelosos para mantener controles humanos en la introducción de nuevas tecnologías.

De otro lado, hay novedades que se pueden gestionar empresarialmente de muy diversos modos, bien exclusivamente desde el punto de vista de la eficiencia económica y del incremento de la competitividad a resultas de la reducción de costos, o bien equilibrarse aprovechando las oportunidades que se presentan en los cambios para orientarlos también hacia la satisfacción de los intereses y expectativas de los trabajadores. Por mencionar un concreto ejemplo, el tiempo de trabajo y especialmente su distribución a lo largo del día, semana, mes y año, con las nuevas formas organizativas puede orientarse exclusivamente a atender los requerimientos de flexibilidad empresarial, pero también puede enfocarse en la dirección de atender a la corresponsabilidad familiar, a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, a un mejor funcionamiento de los servicios públicos, etc.

En todo caso, lo que no se puede negar es que muchas de las nuevas realidades plantean indiscutibles riesgos de precarización del trabajo, de pérdida de los estándares de calidad de vida de la población, de modo que por paradójicas que se presenten las nuevas formas de organización del trabajo, sobre la base de las nuevas tecnologías y del fenómeno de la globalización, pueden provocar deterioro de la calidad del empleo, trabajos más estresantes, invasivos en la vida privada e intimidad del trabajador, con intensificación de la rotación en el trabajo y por ende más intermitentes, con incremento del trabajo a tiempo parcial no deseado y pobremente remunerado.

Por ello, en estos nuevos escenarios adquiere toda su justificación que la dignidad del trabajo se aborde desde perspectivas más complejas para lograr que la misma siga manteniendo su carácter de centralidad en el actual debate laboral. No se trata, de este modo, de una atención más intensa en la coyuntura concreta temporal actual, derivada del debate abierto por la Organización Internacional del Trabajo con motivo de su primer centenario, sino que refiere a un escenario de fondo, estructural en el mercado de trabajo contemporáneo, que requiere de una gobernanza del trabajo más compleja y efectiva.

3. LA PERVIVENCIA DE UN MODELO CON CENTRALIDAD DEL TRABAJO

A estos efectos, lo primero que habría que afirmar es que la premisa para poder hablar de la defensa y desarrollo de un trabajo digno es que haya trabajo para todos. De ahí que el presupuesto de actuación deba seguir siendo el del desarrollo de políticas orientadas hacia el pleno empleo, no como mero *desiderátum*, sino como un objetivo que requiere de la adopción de las necesarias políticas económicas que lo propicien. El mandato constitucional a estos efectos es imprescindible recordarlo, y no decae porque se convierta en un objetivo que se pueda presentar más complejo hoy en día.

En estos momentos se detecta una extensión de posiciones pesimistas en cuanto a las posibilidades de que la sociedad del futuro pueda seguir centrada en el trabajo; no solo del trabajo concebido como instrumento de creación de riqueza y de los medios necesarios para una subsistencia digna, sino igualmente del trabajo como la fórmula por excelencia de integración social del ciudadano y del desarrollo de su personalidad. Desde esas posiciones se augura que –bien derivado de las nuevas tecnologías bien derivado de la sobreexplotación de las materias primas– vamos a una sociedad en la que el trabajo no va a ser el referente de la persona, ni la economía va a poder ofrecer empleo suficiente para todos.

Frente a tales postulados y a quienes desde posiciones derrotistas como simple paliativo propugnan fórmulas varias de salario universal, hay que reforzar las posiciones alternativas, al tiempo positivas y pragmáticas, que propicien mecanismos de fomento del empleo, de distribución equitativa del mismo y que, a la postre, mantengan como alcanzables elevados niveles de empleo, como se marca tanto desde los Tratados constitutivos de la Unión Europea como desde los mandatos constitucionales de derechos fundamentales y libertades públicas propios de un Estado de Derecho. De ahí que no esté de más recordar que nuestro texto constitucional reconoce el “derecho al trabajo” para todos (art. 35.1 CE), al tiempo que se dirige a los poderes públicos para que estos asuman una política orientada al “pleno empleo” (art. 40.1 CE).

En definitiva, el futuro de un trabajo digno presupone la existencia de trabajo para todos y, por tanto, debe efectuarse desde postulados favorecedores de la ocupación del conjunto de la población en edad de trabajar. Y no se trata de un simple *desiderátum*, pues hasta el momento presente los cambios tecnológicos a nivel global no están produciendo destrucción de empleo, sino todo lo contrario. Más aún, en aquellos países donde se vislumbra una tendencia de signo diverso, ello puede ser desarrollado por otras políticas públicas, no necesariamente debiendo soportar el grueso de la responsabilidad las políticas laborales; en concreto, las políticas activas de empleo no son las principales a influir en este terreno.

4. LA PERSPECTIVA INTEGRAL SUBJETIVA DEL TRABAJO DIGNO

Tradicionalmente, la intervención tanto por parte de los poderes públicos como por parte de los interlocutores sociales ha estado centrada en el trabajo en régimen de subordinación, con abstención de entrar en el terreno del trabajo autónomo. No obstante, desde un tiempo a esta parte el trabajo autónomo está influyendo notablemente en el devenir del mercado de trabajo, al propio tiempo que de por sí algunas de las formas de inserción de los autónomos en la actividad productiva presentan riesgos de precarización laboral a ciertos efectos, de cierta similitud a lo que sucede tradicionalmente con el trabajo asalariado. Por tanto, no es improcedente, sino todo lo contrario, hablar de trabajo digno también referido al trabajo autónomo.

Algunos fundan esta nueva perspectiva en la importancia cuantitativa que a su juicio está adquiriendo el trabajo autónomo en los mercados de trabajo en su conjunto, incluso augurando una tendencia progresiva al incremento del peso del trabajo autónomo en el conjunto del mercado de trabajo, con previsiones de descenso significativo de las tasas de asalarización de la ocupación que ha constituido hasta el presente seña de identidad de las economías desarrolladas. Sin embargo, los datos

estadísticos hasta ahora disponibles contradicen dichas predicciones. Tanto los datos proporcionados por la EPA en términos absolutos y de tasa de asalariados, como los derivados del número de afiliados al régimen especial de trabajadores autónomos comparados con los correspondientes al régimen general, manifiestan que el peso de unos y otros dentro del mercado de trabajo español permanece estable en el tiempo y que si se producen cambios de tendencias son justamente lo contrario: incremento perceptible de la tasa de asalarización a partir de la recuperación del empleo tras la crisis económica.

No obstante, lo que sí es cierto es que se perciben vasos comunicantes entre ambos grupos de trabajadores, de modo los cambios en los estándares de empleo y condiciones de trabajo en unos influyen en los otros y viceversa. Mientras que en el pasado se trataba de mundos separados y en los que existían escasas opciones organizativas de canalizar la contratación de trabajadores por una y otra vía, ahora —especialmente derivado de la aplicación de ciertas técnicas y tecnologías— resulta más real la capacidad de opción, de modo que el diferencial de costes laborales resulta ciertamente influyente. A mayor abundamiento, emergen formas de gestión del trabajo autónomo que manifiestan un indiscutible desequilibrio contractual con la empresa cliente, sin por ello incurrir materialmente en la categoría de los falsos autónomos sino de auténticos titulares de sus negocios con reales facultades de auto-organización de su trabajo; el ejemplo prototípico es el del trabajador autónomo económicamente dependiente, pero no es la única manifestación imaginable del fenómeno al que nos estamos refiriendo.

Los elementos precedentes conducen a la necesidad de tomar en consideración los cambios que desde esta perspectiva se están produciendo en nuestro mercado de trabajo, que desembocan en la necesidad de afrontar una intervención integral del mercado de trabajo desde el punto de vista subjetivo. Ello requiere, sin tener que romper el binomio tradicional entre trabajo subordinado y trabajo autónomo, ni pretender desconocer las cualitativas diferencias de régimen jurídico que se derivan de la existencia de un trabajo sometido al poder organizativo y de dirección del empleador, incorporar unas reglas básicas de tutela del trabajador autónomo que proporcionen un escenario igualmente de trabajo digno entre este colectivo, con tendencia a una convergencia de costes laborales entre un grupo y otro, a los efectos de que no se actúe sobre esta frontera entre un tipo y otro de trabajadores exclusivamente con el fin de provocar una precarización a ambos lados de dicha frontera y, por ello, se pongan en riesgo los objetivos de garantizar la centralidad del trabajo digno.

5. POR UN TRABAJO DE CALIDAD COMO REFERENTE DEL TRABAJO DIGNO

Centrados en el régimen del trabajo subordinado, se encuentra suficientemente acuñada la idea de la calidad del trabajo, que a nuestro juicio se puede identificar en sus líneas generales con lo que igualmente se viene a denominar como trabajo digno y que en la terminología propia de la Organización Internacional del Trabajo se viene a calificar como trabajo decente. Algunos han intentado establecer significantes diversos a cada uno de los precedentes términos (trabajo de calidad, trabajo digno y trabajo decente), pero a nuestro juicio es difícil marcar las diferencias entre unos y otros.

El calificativo de trabajo decente, como hemos indicado, proviene de los textos de la OIT, probablemente derivados de una traducción al castellano de documentos originalmente redactados en inglés. A pesar de su reiteración en el tiempo, es posible que el mismo no haya cuajado como tal en el debate académico y en el jurídico en nuestro país. Posiblemente ello se deba a que se trata de un calificativo que no tenía tradición entre nosotros y, sobre todo, que no proporciona conexión alguna con categoría o principio inserto en nuestro ordenamiento jurídico. Por contraste con ello, la expresión trabajo digno sí que entronca con un específico valor superior de nuestro ordenamiento jurídico y apela a un derecho fundamental de la persona reconocido expresamente dentro de nuestro texto constitucional: “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social” (art. 10.1 CE). Incluso se introduce la dignidad como apelación en el arranque del texto constitucional en su preámbulo: la nación española “proclama su voluntad de... promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”. Por ello, a nuestro juicio, basta para que la “dignidad” constituya un concepto estrictamente jurídico en nuestro ordenamiento, frente a la idea de “decente” que por ausencia dentro del mismo se queda en una mera referencia moral o política, para que estimemos más que fundado emplear y apelar al primer concepto, sin por ello dejar de reconocer el valor que tiene la expansión de la idea como tal por parte de la OIT.

En estos términos, hablar de “trabajo digno” no es otra cosa que establecer el correspondiente puente de conexión con el valor de la dignidad en nuestro texto constitucional, para afirmar que el logro de una calidad de vida digna, la consecución del libre desarrollo de la personalidad por la vía del respeto a los derechos inviolables que corresponden a la persona humana con la mirada puesta en la dignidad de la persona, solo se puede alcanzar sobre la premisa de ofrecer un trabajo digno y que,

por ello, el trabajo digno se convierte necesariamente en central dentro del nuevo modelo social.

Eso sí, a los efectos de descender al terreno de lo concreto, para precisar con el debido conocimiento de causa a qué nos queremos referir materialmente cuando hablamos de trabajo digno, presenta toda su utilidad apelar al modo en que lo hace la Organización Internacional del Trabajo cuando condensa como objetivos de su actuación la consecución de un trabajo decente. A estos efectos, se viene a entender por trabajo decente la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, tanto para hombres como mujeres.

Después de décadas de actuación normativa de la OIT, a través de la aprobación de casi doscientos Convenios, con resultados desiguales en cuanto a su ratificación por parte de sus Estados miembros e igualmente dispar efectividad en su implementación práctica a los respectivos modelos nacionales de relaciones laborales, se optó por consensuar en el seno de la OIT cuatro grandes pilares en los que se materializaría el concepto de trabajo decente, que nosotros trasladaríamos a nuestro concepto de trabajo digno: libertad sindical y negociación colectiva, proscripción del trabajo forzoso, lucha contra las diversas formas de discriminación laboral y prohibición del trabajo infantil. Más en concreto, a tenor de lo anterior, el Consejo de Administración calificó en su día a 8 Convenios OIT como “fundamentales”, que abarcan temas que son considerados como principios y derechos fundamentales en el trabajo: Convenio nº 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), Convenio nº 98 sobre Derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949), Convenio nº 29 sobre el trabajo forzoso (1930), Convenio nº 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957), Convenio nº 138 sobre la edad mínima (1973), Convenio nº 182, sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), Convenio nº 100 sobre igualdad de remuneración (1951), Convenio nº 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958). En paralelo, también se han declarado como “prioritarios” otros cuatro Convenios, calificados como de gobernanza, por considerarlos instrumentos decisivos para la garantía de los derechos fundamentales en el trabajo: Convenio nº 81 sobre la Inspección de Trabajo (1947), Convenio nº 129 sobre la Inspección de Trabajo (agricultura) (1969), Convenio nº 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales de trabajo) (1976), Convenio nº 122 sobre política de empleo (1964).

Respecto de España se presenta la enorme ventaja que todos estos Convenios, tanto los ocho Convenios fundamentales como los 4 convenios de gobernanza prioritarios, han sido ratificados por nuestro país, de modo que pueden ser un referente clave para orientar el contenido y los objetivos respecto del logro de un trabajo digno. Habitualmente se piensa que el impacto de los Convenios de la OIT se dirige a los países que tienen un sistema menos consolidado en lo que supone de garantía de los derechos democráticos laborales, de modo que se otorga una menor atención respecto de países desarrollados como el nuestro y que su mirada se dirige más al Derecho de la Unión Europea. Sin desmerecer esta última perspectiva, tampoco se puede infravalorar el alcance que puede tener para nosotros el cumplimiento en todos sus términos de los compromisos asumidos a través de la ratificación de estos doce Convenios fundamentales y prioritarios. Sobre todo, ha de tenerse presente que están apareciendo nuevas realidades donde recobran un nuevo sentido y relevancia el contenido de estos Convenios, siendo oportuna una relectura de los mismos desde la perspectiva de lo que se quiere lograr con la apelación a la centralidad de un trabajo digno.

Pasado el tiempo, y sin poder minusvalorar la validez de los pilares precedentes, a nuestro juicio probablemente a los anteriores habría que añadirle hoy en día otros cuatro pilares más, que igualmente han de considerarse como esenciales para garantizar plenamente un trabajo digno. A pesar de que se trate de pilares nuevos para los que no resulte fácil su conexión con concretos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, desde luego sí que encuentran un referente indiscutible en nuestro texto constitucional. Me refiero, en particular, a los siguientes cuatro pilares adicionales: la suficiencia salarial para una subsistencia digna, unas expectativas de estabilidad en el empleo, la tutela de la seguridad y salud en el trabajo, así como un sistema público de Seguridad Social para atender los estados de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

Estos cuatro pilares adicionales serían los que constituirían a nuestro juicio elementos imprescindibles para garantizar un trabajo de calidad y, con el mismo, otorgar la centralidad que se merece el trabajo digno dentro del nuevo modelo social.

6. LA PERSPECTIVA TRANSVERSAL DE GÉNERO DEL TRABAJO DIGNO

Todo lo anterior quedaría incompleto si no se tomase en consideración el decisivo impacto que presentan todas las cuestiones previamente analizadas desde la perspectiva de género. Ello no solo se debe al dato cuantitativo de que la mitad de la población activa es mujer, que ya de por sí tendría justificación para incorporar la

perspectiva de género en este análisis. Se debe adicionalmente a que todos los fenómenos precedentes presentan un sesgo particular cuando se efectúa su diagnóstico desde la mirada de la situación de la mujer en el mercado de trabajo y, especialmente, se comprueba que los riesgos de precarización laboral resultan más acentuados y preocupantes cuando los referimos al trabajo de la mujer.

Ante todo, después de un largo y complejo proceso que ha permitido una intensa e irreversible incorporación de la mujer al trabajo remunerado, a pesar de que las tasas de ocupación comparativas con los hombres siguen sin estar equiparadas todavía, lo significativo como novedad es que las perspectivas no resultan nada halagüeñas respecto del impacto de los cambios que se avecinan en relación con el trabajo de la mujer, incluso en la vertiente exclusivamente cuantitativa. Puede suceder que los riesgos de la destrucción del empleo carguen más sobre las espaldas de las mujeres; en especial puede ocurrir que el tipo de profesiones a desaparecer, provocada por la incorporación de las nuevas tecnologías al mercado de trabajo, afecte de manera más significativa a actividades profesionales tradicionalmente feminizadas. Por ello, resulta imprescindible realizar un diagnóstico lo más acertado posible de la incidencia de la destrucción de empleo a resultados del cambio tecnológico entre la población ocupada femenina y, sobre todo, a partir de ese diagnóstico proceder a la programación de planes de reciclaje profesional orientados especialmente a las mujeres con riesgos de pérdida de capacidades de empleabilidad.

Al mismo tiempo se percibe cómo el empleo autónomo, tradicionalmente asumido por hombres, cada vez más viene siendo ocupado por mujeres para cierto tipo de negocios que, por añadidura, se produce en situaciones de especial vulnerabilidad laboral. A tenor de ello, la propuesta antes formulada de intervención integral en lo subjetivo de las medidas dirigidas a garantizar un trabajo digno, que se extienda también al ámbito del trabajo autónomo, ha de incorporar medidas que no deben ser todas genéricas, sino que resulta muy conveniente que tengan presente las tendencias hacia la feminización de cierto tipo de actividades profesionales autónomas, que requieren de medidas que tengan un impacto positivo en el trabajo de la mujer comparativamente con el trabajo del hombre.

Igualmente, los riesgos precarización de las condiciones de trabajo pueden ser superiores para las mujeres dentro del conjunto del mercado de trabajo en el escenario actual. Ya no se trata solo de los fenómenos más tradicionales y bien conocidos: la concentración en actividades más descualificadas y peor retribuidas que provocan la brecha salarial, el superior peso de la ocupación de la mujer en el trabajo a tiempo parcial no deseado, las superiores tasas de temporalidad y de rotación en el mercado de trabajo por parte de las mujeres, las dificultades detectadas en la ma-

terialización de un modelo social basado en la corresponsabilidad familiar que repercuten también negativamente en las expectativas laborales de las mujeres. Por supuesto, todas estas realidades, que no son meros riesgos potenciales, han de ser afrontadas de manera especialmente atenta. Es más, lo novedoso es que los cambios que se producen en la actualidad dificultan el proceso de corrección de tales riesgos dentro de la superior precarización del trabajo de la mujer: la extensión de las formas de descentralización productiva vía empresas multiservicios castiga especialmente la estabilidad y retribución del trabajo de las mujeres; se percibe cómo la extensión de formas de micro-trabajos en el nuevo contexto tecnológico provoca una fuerte tendencia hacia el incremento del trabajo a tiempo parcial no deseado que puede tener mayor impacto negativo sobre las mujeres; se aprecian resistencias a que las medidas orientadas a atajar la temporalidad abusiva provoquen efectos suficientemente intensos; las superiores exigencias de flexibilidad empresarial para atender necesidades del mercado dificultan en mayor medida los mecanismos dirigidos a facilitar la conciliación con las responsabilidades familiares.

Pero es más, las nuevas realidades incorporan efectos adicionales sobre el trabajo de la mujer, que deben ser atendidos desde el primer momento, pues de lo contrario lo que logremos en ciertos frentes puede malograrse por las derivas provocadas a resultas de las nuevas formas de organización del trabajo. Ciertas formas de trabajo intensificadas en el nuevo escenario pueden ir a la contra del logro de la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; piénsese, por ejemplo, en los riesgos de que la extensión del teletrabajo entre las mujeres vaya a la contra del asentamiento de un auténtico modelo de corresponsabilidad familiar, como igualmente formas acentuadas de jornada y horario flexibles, de trabajo a llamada, incluso de contrato cero horas (más allá de las interpretaciones jurídicas en torno a su prohibición más o menos estricta) pueden igualmente provocar efectos más negativos respecto de las mujeres.

Frente a todo lo anterior, resulta inexcusable afrontar un debate sobre lo concreto respecto de las medidas a adoptar, que las mismas logren la necesaria efectividad, más allá de lugares comunes y meras declaraciones de intenciones, con vistas a una real e integral centralidad del trabajo digno para todos en una perspectiva de género.

Desde el punto de vista jurídico y de las políticas públicas que acompañan a la intervención normativa, indiscutiblemente el punto de partida es el de lograr una plena implementación de las reglas dirigidas a la tutela frente a discriminaciones por razón de género. El desarrollo que ello ha tenido vía diversos textos jurídicos, comenzando por el Convenio OIT ya mencionado, continuando por la actuación desde

las instituciones comunitarias y desembocando en la normativa nacional constitucional y ordinaria, ha permitido la conformación de una rica jurisprudencia, a través de las cuales los Tribunales laborales ordinarios y los Tribunales constitucionales y supranacionales han construido una sólida doctrina que haga frente tanto a las discriminaciones directas como indirectas tan detectadas en nuestra realidad laboral. Sin embargo, la tutela antidiscriminatoria en su aplicación práctica se muestra insuficiente por dos razones básicas, que de manera telegráfica se resumirían del siguiente modo.

De un lado, porque las reacciones frente a conductas discriminatorias solo pueden tener un carácter reactivo o sancionador, que en muchas ocasiones se quedan en el terreno de lo meramente resarcitorio desde el punto de vista económico pero que no van a las raíces del problema. Por ello, las medidas de tutela antidiscriminatorias deben venir acompañadas de medidas profilácticas y preventivas que corrijan la situación desde su origen, cambien las prácticas empresariales y las culturales laborales. En este ámbito los planes de igualdad son decisivos. Por ello, las normas garantistas de la igualdad de trato deben venir acompañadas de políticas laborales que en positivo fomenten la igualdad real.

De otra parte, porque en esta materia no se puede intervenir aisladamente en el ámbito laboral, ya sea desde la norma laboral o desde las políticas laborales. El modo en que se puede asentar con fortaleza un régimen de trabajo digno entre las mujeres, a nuestro juicio, no depende tanto de las normas y de las políticas laborales como de una comprensión global del fenómeno, en el que a estas alturas acaban resultando más determinantes otras normas no laborales y otras políticas no laborales. Indiscutiblemente, un funcionamiento de los servicios públicos orientados a un régimen de atención a ciertas necesidades familiares, a un sistema de horario que tome en consideración las jornadas laborales, unas políticas familiares que fomenten la corresponsabilidad, etc., pueden convertirse en el inmediato futuro en la clave de un trabajo igualitario entre hombres y mujeres, que al final se convierta en piedra angular de un trabajo digno para todos.

Elvira Carles

**2019, otro año clave en la lucha contra
el cambio climático**



Los establos. Franz Marc.

El cambio climático es un riesgo para nuestra sociedad y economía, al que se debe hacer frente de manera transversal, implicando a todo tipo de actores públicos y privados.

El Marco Estratégico de Energía y Clima aprobado recientemente por el Gobierno de España es una oportunidad sin precedentes para transformar y modernizar nuestro modelo económico, crear empleo de calidad, ganar en seguridad energética, salud e innovación y posicionar a nuestro país en el liderazgo de las tecnologías que dominarán la próxima década.

A nivel mundial, las empresas y los Estados deben ser capaces de transformar el modelo de desarrollo, incorporando la variable climática a sus decisiones sociales y empresariales. Es un ejercicio de responsabilidad necesario, pues entre todos debemos crear un modelo de desarrollo sostenible que el planeta nos está exigiendo.

AÑO tras año, el Informe sobre Riesgos Globales que se presenta en la Cumbre de Davos confirma entre las mayores amenazas para el crecimiento de la economía mundial aquellos relacionados con la falta de políticas ambiciosas en la lucha contra el cambio climático. La persistencia de un nivel muy elevado de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global, del orden de 50 a 55.000 millones de toneladas de CO₂ equivalente al año, está conduciendo a un incremento de la temperatura media de la superficie del planeta que podría sobrepasar los 1,5°C en apenas 20 años. Esto tendría unas consecuencias devastadoras que ya están experimentando algunas zonas del planeta. Si queremos limitar el incremento de la temperatura del planeta a 1,5°C, debemos reducir a la mitad las emisiones mundiales para 2030.

¿Qué estamos haciendo al respecto? Muchas cosas. La lucha está siendo transversal y en ella se están implicando todo tipo de actores públicos y privados. Y ha vuelto a ganar presencia un movimiento de base, impulsado por los más jóvenes, quienes en definitiva tendrán que vivir en el planeta que les dejemos. Veamos a tres niveles, mundial, europeo y español, en qué situación estamos y cuáles son las tendencias principales en la lucha contra el cambio climático a partir de la experiencia que le dan a nuestra Fundación 10 años de recorrido en este tema.

En la Fundación Privada Empresa & Clima (FEC), entidad que dirijo, consideramos que el cambio climático es un riesgo para nuestra sociedad y economía, pero también una oportunidad de innovación, liderazgo y negocio para las empresas. Por eso, entre nuestras funciones, se encuentra la de acompañar a empresas a los principales foros de debate en esta especialidad. Y no hay mejor foro para conocer por dónde pasa esta lucha que las Conferencias de las Partes (COP) que organiza Naciones Unidas cada año y que son la consecuencia de otras muchas reuniones técnicas a las que también asistimos para dar información de primera mano a nuestros

miembros. Señalar que asistimos a las COP en calidad de *observer*, esto nos permite asistir tanto a las negociaciones generales como a otras más restringidas y hacerlo acompañando a los representantes de las empresas que forman nuestra Fundación.

RULEBOOK, TRANSPARENCIA Y FINANCIACIÓN EN LA COP24

Desde la FEC, llevamos asistiendo íntegramente a las COP desde hace 11 años. Hemos pasado de ver tanto el *negacionismo climático* más absoluto de países como los EEUU, a cómo nuevas potencias mundiales –China– abanderan la lucha contra el cambio climático. En el último encuentro, la COP24, celebrada el pasado diciembre en Katowice, capital polaca del carbón, se realizaron los siguientes avances que nos permitieron ver en qué punto estamos a nivel global y que detallo a continuación.

Si para desarrollar el articulado y las herramientas del Protocolo de Kioto hicieron falta ocho años, para implementar el Acuerdo de París, que entrará en vigor el 1 de enero de 2021 con 2 años ha sido suficiente; de hecho quedó ratificado en tan solo 11 meses. Esto demuestra la urgencia por los efectos del cambio climático y la conciencia de nuevos e importantes actores. Por lo tanto de la COP24 salió un libro de reglas, un *Rulebook*, para cumplirlo. Este libro de reglas ya está cerrado en un 85% y son las normas de aplicación que deberán implementar todos los países para cumplir el Acuerdo de París. Todos los países participaron; incluso EEUU fue parte activa en las negociaciones para avanzar en el *Rulebook*.

En cuanto a la **transparencia**, el libro de reglas establece por primera vez un sistema común de seguimiento para medir de una forma transparente todos los avances en mitigación, adaptación y financiación del cambio climático de todos los países. Este marco de transparencia les permite informar de sus progresos mediante unas directrices comunes a todos, con alguna tolerancia para países en desarrollo que lo necesiten en función de sus capacidades.

Toda esta información se deberá presentar cada 2 años y deberá incluir: un inventario de emisiones y de absorciones de gases con efecto invernadero (siguiendo una métrica común y las guías del IPCC); un seguimiento de los avances en mitigación según las Contribuciones Determinadas Nacionales (NDCs). Estas NDCs serán remitidas a Naciones Unidas por cada país mediante un sistema de indicadores y contabilidad; información sobre los impactos del cambio climático, las vulnerabilidades, las medidas de adaptación implementadas, y la información sobre los riesgos asociados a las pérdidas y daños que son producidos por el cambio climático.

Por último, y no menos importante, por primera vez todos los países deberán informar de las donaciones dadas o recibidas según sean países donantes o receptores de financiación (independientemente del nivel de desarrollo). Además, este marco de transparencia tendrá revisiones técnicas periódicas para mejorar y fortalecer las capacidades de los países en desarrollo, y también sobre el proceso multilateral.

Sin recursos no puede haber una lucha eficiente contra el cambio climático y el libro de reglas especifica todas las obligaciones de información sobre **financiación** climática de los países desarrollados para con los países en desarrollo. Esta información debe ser cualitativa y cuantitativa y se deberá comunicar cada dos años a partir del 2020, teniendo como base una serie de elementos sobre los que informar (programas, sectores, países, regiones, cómo evitar la doble contabilidad, acciones de capacitación y de transferencia de tecnología, y los planes para aumentar y movilizar la financiación, siempre al alza).

Toda esta información climática se recopilará en un portal online y será el Secretariado de la Convención quien la analice y así controlará el Balance Global (*Global Stocktake*). Más en detalle, de la COP24 salió el compromiso de crear un Fondo de Adaptación de 129 millones de dólares y el Fondo para los Países Menos Adelantados contará con 28,2 millones de dólares más. Por su parte, el Fondo Verde para el Clima acumula ya 10.300 millones de dólares.

En definitiva, a nivel mundial, avances en el *Rulebook*, la transparencia y la financiación son los tres elementos clave que nos ha dejado la COP24 de Katowice y parece que serán el punto de partida de la próxima COP, la 25, que tendrá lugar el próximo mes de diciembre en Santiago de Chile.

EUROPA CONTINÚA APOSTANDO FUERTE

La Unión Europea lideró la lucha contra el cambio climático durante del tránsito del siglo XX al XXI. Eso es algo que se le debe reconocer al viejo continente, y si bien durante los últimos años su papel ha dejado de ser el de un protagonista principal, en parte porque emite una quinta parte del total de los gases de efecto invernadero mundiales, parece que Europa va a recuperar un impulso hacia una sociedad y una economía verde.

El porcentaje del próximo presupuesto europeo dedicado a la lucha contra el cambio climático aumentará (al menos) del 20% actual al 25%. La propuesta de la

Comisión Europea abogaba por destinar el 25% del presupuesto europeo a la lucha contra el cambio climático y el Parlamento por un 30%, mientras que las asociaciones ecologistas pedían un 40%. Europa quiere y debe convertirse en una economía neutra en cuanto a emisiones de carbono para el año 2050.

Si queremos limitar el calentamiento global a 1,5°C en relación a la era preindustrial, no tenemos otra alternativa: las emisiones netas de dióxido de carbono de la Unión Europea deben reducirse a cero para mediados de siglo. Eso implica invertir profusamente en movilidad futura, edificios eficientes en materia de energía y renovables, y en tecnologías clave como las baterías de hidrógeno, nuevas generaciones de paneles solares y química ecológica. También conlleva aplicar límites estrictos de emisiones de CO₂ para los nuevos vehículos particulares, el transporte público y el transporte marítimo y aéreo comercial. Y significa transformar a Europa, y por extensión a la industria del automóvil, en el primer continente de vehículos eléctricos para el año 2030. Más en detalle, en los ámbitos de la regulación y la financiación cabe destacar los siguientes avances realizados durante 2019 en la UE en la lucha contra el cambio climático:

En primer lugar, un Plan de Acción para **financiar el Desarrollo Sostenible de la UE**. Antes de que acabe el año podríamos ver una clasificación (taxonomía) de proyectos sostenibles. Esto es esencial para la asignación más efectiva del capital si queremos limitar los riesgos materiales derivados del cambio climático. Junto a ello, **etiquetaje ‘verde’**. Estrechamente relacionados con la taxonomía se esperan: el desarrollo de etiquetas verdes para los productos financieros; más claridad sobre requerimientos de capital asimétricos para proyectos más o menos sostenibles (por ejemplo, el debate del *green supporting factor* frente al *brown penalising factor*); y la modificación de las obligaciones de información no financiera.

Otro elemento clave impulsado por la UE, tiene que ver con las **nuevas reglas en el funcionamiento del mercado eléctrico**: tras el acuerdo provisional alcanzado a finales de 2018, durante 2019 se trabajará en la Directiva sobre la electricidad, que pretende avanzar en los derechos de los consumidores aumentando su participación como *prosumers* (productores además de consumidores de energía eléctrica), fomentando la gestión activa de su demanda eléctrica, asegurando el acceso a la información de sus consumos y a herramientas de comparación de precios.

La intención era que esta Directiva avanzase en la liberalización del mercado, reduciendo las distorsiones, aumentando la competitividad y bajando los precios, al tiempo que se protegiese a los consumidores más vulnerables (a través de precios regulados aplicados por el Estado). Dos elementos destacan en su reglamento: el

establecimiento de las reglas para los mecanismos de capacidad, y la creación de centros regionales de coordinación para los gestores de redes. No obstante, parece ser que tras surgir el movimiento de los “chalecos amarillos” en Francia, la liberalización de precios podría tardar en llegar porque en el país galo existe la percepción de que los precios fijados protegen a los consumidores vulnerables de aumentos abusivos de precios por parte de los operadores eléctricos.

Por último, la UE está presentando **nuevos objetivos en las reducciones de emisiones en el transporte por carretera**. En 2019 están teniendo lugar algunos trílogos (reuniones entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento europeos) para el establecimiento de los objetivos de reducción de emisiones para vehículos pesados, que representan el 6% de las emisiones de gases de efecto invernadero y el 25% de las emisiones del sector del transporte. Así, se espera que los vehículos pesados reduzcan de media sus emisiones en un 15% en 2025 y en un 30% en 2030, en comparación con los niveles de emisiones de 2009. Estos objetivos se revisarán en 2022 y aquellas empresas que no cumplan con los objetivos de reducción de emisiones se enfrentarán, previsiblemente, a sanciones.

Para que todo esto se cumpla, hacen falta dos elementos: **financiación y políticas comunes**. La Comisión Europea calcula que la UE necesitará 180.000 millones de euros (203.000 millones de dólares) de inversión adicional cada año para cumplir con sus compromisos según el Acuerdo de París. Es un objetivo alcanzable. El Banco Europeo de Inversiones ya es el principal proveedor multilateral del mundo de finanzas climáticas. Por otra parte, el inminente presupuesto de la UE y su Plan de Inversiones —que ya tiene el antecedente de apalancar la inversión del sector privado— podría impulsar aún más la potencia verde de Europa.

El sector financiero también tiene que desempeñar un papel importante: a través de la transparencia financiera relacionada con el clima, podemos estimular a las mayores instituciones financieras del mundo, como el fondo de riqueza soberana de Noruega o BlackRock, la primera gestora de fondos del mundo. Y, aunque los Estados miembro de la UE puedan resistirse, debemos tener un debate sobre impuestos y subsidios a los combustibles fósiles y sobre la integración de la sostenibilidad en el gasto público.

Para que un programa verde tan transformador tenga éxito la UE debe fijar objetivos viables y abrazar proyectos comparables en ambición a aquel que llevó al hombre a la Luna. Al mismo tiempo, necesitamos acordar sobre hojas de ruta detalladas con los Estados miembro y el Parlamento Europeo, y tener discusiones en profundidad con las regiones, las ciudades, las empresas, los sindicatos y la sociedad civil.

Europa quiere volver a tener protagonismo mundial en la lucha contra el cambio climático y este puede ser un nuevo reto conjunto para la necesaria regeneración de las estructuras europeas ante algunas amenazas populistas externas.

LOS RETOS Y OPORTUNIDADES DE ESPAÑA EN 2019

¿Dónde queda nuestro país en todo esto? En este contexto, mundial y europeo, el Gobierno de España, con la ministra Teresa Rivera a la cabeza, ha trabajado en poner sobre la mesa un Marco Estratégico de Energía y Clima que sienta las bases de una hoja de ruta que *descarbonizará* nuestra economía a mitad de siglo de manera socialmente justa, solidaria y a costo eficiente.

Hay que reconocer el valor y la audacia de la ministra y su equipo. Se trata de una oportunidad sin precedentes para transformar y modernizar nuestro modelo económico, crear empleo de calidad, ganar en seguridad energética, salud, innovación y posicionar a nuestro país en el liderazgo de las tecnologías que dominarán la próxima década. Todo ello con un acompañamiento solidario y de transición justa para asegurar que las personas y los territorios aprovechan las oportunidades de este proceso de cambio, facilitando una distribución equitativa de la riqueza en el proceso de *descarbonización*.

Este Marco Estratégico por fin dota a nuestro país de las herramientas para hacer frente a un proceso de transformación ya iniciado, irreversible e imprescindible, que ya está en marcha en todo el mundo y que responde, además, a una obligación de resultados derivada de nuestros compromisos internacionales y comunitarios. Se trata de tres instrumentos fundamentales:

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC): el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de España se presentará en 2019 ante la Comisión Europea para su comentario posterior, debiendo elaborar el Gobierno un PNIEC definitivo antes de fin de año. Dicho plan propondrá medidas concretas en materia de clima y energía para el período 2021-2030. En España se espera que la aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética y la implementación del PNIEC supongan la *descarbonización* casi total del sector eléctrico a mediados de siglo, aumentando significativamente la penetración de las renovables para 2030. Además, el Gobierno ha expresado su intención de añadir entre 50.000MW y 60.000MW adicionales de potencia renovable instalada en España en 2030.

La nueva Ley de Cambio Climático y Transición Energética: una ley marco cuyo objetivo a 2030 previsiblemente será la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto a los niveles de 1990. El objetivo a 2050 será alcanzar la neutralidad en carbono, es decir, que las emisiones de gases de efecto invernadero se compensen con absorciones de estas, contando para ello con un aumento significativo de los sumideros, por ejemplo, a través del aumento de la masa forestal.

Estrategia de Transición Justa: España está ahora en condiciones de posicionarse en el epicentro de una transición ecológica llena de oportunidades para la prosperidad económica, el desarrollo tecnológico y empleo de calidad que sirva de palanca para la modernización y el progreso del país. Un nuevo modelo de desarrollo sostenible y bajo en carbono en el que, no olvidemos, todos estamos llamados a participar y con el que todos, gobiernos, sindicatos, empresas, sector financiero, sociedad civil y todos los ciudadanos, saldremos ganando.

La política ambiental española está intentando ponerse al día después de casi una década desorientada y con un excesivo peso de las grandes empresas del sector energético a la hora de tomar decisiones políticas. Sin embargo, existe un tejido empresarial, especialmente multinacionales españolas que son líderes mundiales en su lucha contra el cambio climático, algunas de ellas empresas del IBEX35, que piden que se de un marco legal que les aleje de la incertidumbre y que les equipare con otras legislaciones europeas y mundiales.

¿VUELVEN LOS MOVIMIENTOS DE BASE?

Si les cito Greenbow Warrior y Greenpeace, ¿qué les viene a la memoria? Seguro que el recuerdo de lanchas neumáticas zigzagueando entre barcos y escaladores desplegando pancartas reivindicativas a centenares de metros de altura. Estábamos en los años 80 y 90 del siglo pasado, y una vez terminada la guerra fría, el activismo social pacifista mutaba en una actitud beligerante sobre todo en temas de defensa de la tierra. Se trataba de un movimiento de base, *grassroot*, como se define en inglés.

Dos acontecimientos recientes: el movimiento estudiantil *Fridays for Future* y el *Green New Deal*, impulsado por los demócratas más radicales del Congreso de EEUU, parecen tomar el testigo, dos décadas después, de aquel movimiento de base ambientalista. Dos fenómenos que demandan una cierta atención en la agenda global de la lucha contra el cambio climático.

En *Fridays for Future*, impulsado por la adolescente sueca Greta Thurnberg, decenas de miles de jóvenes de todo el mundo han cambiado el aula por la pancarta y se han manifestado exigiendo un cambio al señalar, con razón, que estamos llegando a un límite de punto sin retorno y nos exigen a todos que es preciso cooperar para compartir los recursos del planeta de manera equilibrada. ¿Tendrá continuidad esta iniciativa? ¿O será otro ejemplo de tendencia postmoderna sujeta a los *likes* y a los *trending topics*?

El segundo ejemplo de vuelta del ambientalismo a los movimientos de base es el *Green New Deal*. Una clara evocación a los planes rooseveltianos de estímulo económico impulsados a raíz de la Gran Depresión. Su objetivo es ambicioso: lograr la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero de un 40% a un 60% en 2030, además dejar en “cero” las emisiones globales hacia 2050 en todo EEUU.

Este plan, cuya cara visible es la joven congresista demócrata Alexandria Ocasio-Cortez, simboliza un nuevo impulso progresista tras la victoria demócrata en la Cámara de Representantes del pasado noviembre y recupera, en parte, a un actor tan importante en la lucha mundial contra el cambio climático como es EEUU. Se trata de una enmienda a la totalidad de la política medioambiental de Donald Trump y puede actuar como narrativa y horizonte transformador a corto plazo, dando lugar a un nuevo paradigma económico y político.

¿Cómo debemos interpretar ambos movimientos? ¿Qué códigos nos envían a todas aquellas organizaciones y empresas que en mayor o menor medida estamos colaborando en detener el calentamiento global? ¿Se trata de un toque de atención ante nuestra lentitud o falta de reacción ante los escenarios futuros? Sí y no, si se me permite la vaguedad de la respuesta. Sí, porque parece que los movimientos sociales no acaban de confiar en quienes pilotan la estrategia global contra el cambio climático, tal vez como muestra del desencanto con la política y las instituciones que se está experimentando en, por ejemplo, la UE. Y la respuesta también es no, porque todos ellos son consecuencia directa de la apuesta decidida de muchos países y entidades privadas de hacer frente al calentamiento global e informar y formar a sus ciudadanos.

CON LA VISTA PUESTA EN LA COP25 DE SANTIAGO DE CHILE

El próximo mes de diciembre en Chile celebraremos la COP25 y será allí donde tendremos una nueva oportunidad para actuar ya y poner sobre la mesa la urgencia en el alineamiento de todas las partes (no solo los Estados, también ciudades y re-

giones) y la importancia de la colaboración de todos los agentes como instrumento para combatir las desigualdades en el planeta. La única solución es transformar el modelo de desarrollo de una manera transversal. Necesitamos que sean los inversores, tecnólogos, actores urbanos, los energéticos, industriales o los desarrolladores de infraestructuras, entre otros, los que incorporen la variable climática a sus decisiones sociales y empresariales. Todos debemos pensar ya en verde.

Las empresas y los Estados deben ser capaces de establecer una nueva forma de relacionarse con nuestro entorno, generando confianza, colaborando en el desarrollo sin hipotecar el futuro. Hay que investigar para encontrar soluciones sostenibles. Este es un ejercicio de responsabilidad que nos incumbe a todos, huyendo de las urgencias y sentando las bases para preservar el patrimonio colectivo, mejorar la eficiencia para proteger los recursos, aportar soluciones y planificar el porvenir. Entre todos debemos crear un modelo de desarrollo sostenible. El planeta así no los está exigiendo.

Alicia Durán

Ciencia, investigación e innovación
en España



Mono. Franz Marc.

Los desafíos a los que nos enfrentamos solo se podrán resolver con cambios sustanciales de nuestro patrón económico que incorporen valor añadido e innovación para configurar una economía sostenible y creadora de empleo de calidad, base de la cohesión social.

Para ello, hace falta ciencia, mucha ciencia. Analizar con realismo nuestro sistema de investigación, que se ha revelado incapaz de integrar a una parte significativa del personal formado y garantizarle unas condiciones de trabajo con los mínimos derechos laborales. Es notoria la precariedad del personal que trabaja en los centros públicos de investigación, en especial en el CSIC, y es necesario defender la carrera profesional de todo el personal de la investigación: investigadores, técnicos y personal de gestión.

Hay, pues, escaso interés del sector privado por la I+D y precariedad en el sector público, maltratado por los PGE. Debemos recuperar el talento de los que se han ido y retener el talento de quienes están: en definitiva, poner a las personas en el centro.

España es el país desarrollado que mayor porcentaje de empleo ha destruido en los sectores más productivos en la última década (483.000, un 2,5% del total de los trabajadores activos desde 2010 hasta la fecha), frente a la intensa creación de empleo en Alemania, Polonia, Reino Unido o Hungría. En cambio, ha creado 354.000 empleos en sectores con una productividad por debajo de la media. Por otro lado, y a pesar de que los españoles están entre los europeos que más horas trabajan al año (1.695 de media), su productividad se sitúa entre las menores de la UE, muy lejos de países como Irlanda, Noruega, Suiza o Dinamarca. Estos son los datos del reciente informe de la OCDE *Compendio de indicadores de productividad 2019*¹.

Este comportamiento se relaciona con las características clásicas de la economía española, muy dependiente del turismo, con prevalencia de pymes y, en particular, de microempresas, y con elevado porcentaje de trabajo temporal, que impide a los trabajadores formarse adecuadamente para su puesto. El propio Banco de España admite el pobre comportamiento de la productividad y su impacto negativo en la creación de riqueza. Si se crea empleo en los sectores con menor capacidad de generar valor añadido, el resultado afecta a la evolución agregada de la productividad, lo que se traduce en un menor nivel de bienestar (PIB por habitante).

Datos que se suman y confirman el retroceso de la industria en la economía nacional, que en 2018 sufrió la mayor caída desde 2006 –tres décimas–, hasta el 16%, tras la tímida recuperación desde 2013. España se aleja de la media europea (17,5%, según Eurostat) y del objetivo del 20% del PIB en 2020. La ralentización de las exportaciones y el parón del automóvil, ligado a los nuevos protocolos de medición de emisiones, explican la destrucción de empleo en 2018, por primera vez

¹ OECD. *Compendium of Productivity Indicators 2019*, DOI: <https://doi.org/10.1787/b2774f97-en>

desde el cuarto trimestre de 2012. Pero, más allá de la coyuntura, esta caída refleja la fragilidad del sector, sitúa al país entre las economías con mayor grado de terciarización de la UE, y revela la falta de una apuesta real por la defensa del sector industrial, llamado a jugar un papel esencial en el cambio de modelo de desarrollo del país.

Porque los principales desafíos a los que nos enfrentamos solo se podrán resolver con cambios sustanciales de nuestro patrón económico que, partiendo del actual tejido productivo, incorporen valor añadido e innovación, dinamicen los sectores líderes, reforzando los sectores emergentes y también los sectores maduros, para configurar una economía sostenible y creadora de empleo de calidad, base de la cohesión social.

LOS DESAFÍOS DE LA INDUSTRIA, LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD ESPAÑOLAS

Revolución digital y economía 4.0

Se definen como revolución digital los cambios tecnológicos en la producción, y también en la vida cotidiana, que arrancan en los años 80-90 del siglo XX. Específicamente se alude al uso masivo de Internet, de la robótica y de las plataformas digitales, el manejo de *big-data*, la impresión 3D al alcance de la industria, la inteligencia artificial que permite automatizar incluso tareas cognitivas y una ampliación extraordinaria de la información (tanto teórica como de bases de datos) disponible. Un fenómeno que está dando origen a una nueva economía, llamada **economía digital**². Una economía basada en el conocimiento, traducido en máquinas gracias a algoritmos cada vez más complejos. Nunca había sido posible procesar tantos datos en tan poco tiempo y con costes cada vez menores. Una economía mucho más compleja que en cualquier fase anterior, aleatoria, impredecible, porque depende del análisis e interpretación de la enorme cantidad de información disponible.

Una fase de la economía que se conjuga y explica los procesos de globalización. Pequeñas empresas de servicios pueden acceder, mediante plataformas digitales, a países distintos de sus sedes; pueden vender sus servicios en otros mercados, y también utilizar trabajo de otros países; y, por supuesto, utilizar fuerza de trabajo del

² Fausto Miguélez, *La revolución digital en España. Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar*, UAB (2018), <https://ddd.uab.cat/record/190329>

propio país acudiendo a formas no tradicionales. Cambia, por tanto, el concepto mismo de industria y fábrica, y se diluyen las fronteras entre los sectores productivos en los que hasta ahora ubicamos a las empresas: agricultura, construcción, industria y servicios.

Pero, como ha ocurrido con las anteriores revoluciones, esta cuarta revolución no va a sustituir a la tercera, como esta no sustituyó radicalmente a la segunda ni a la primera. Seguirán existiendo empresas que fabriquen de forma tradicional conviviendo con la *producción a medida* (de quien pueda pagarlo). Pero serán diferentes las condiciones de trabajo en cada circunstancia y también las empresas, según en qué país y para qué mercados operen. La economía digital convivirá con la economía tradicional en sus diversas fases de desarrollo, pero el peligro de segregación y dualización de las condiciones y derechos laborales ya está aquí.

En todo caso, el desarrollo de la economía digital no es homogéneo, ya que depende de factores tecnológicos, pero también sociales e institucionales, combinados con las estrategias de los actores. En España se han producido avances, pero persisten desequilibrios importantes que pueden limitar el avance de la economía digital, reduciendo la capacidad para aprovechar sus beneficios, especialmente en términos de empleo. Nos enfrentamos a niveles más bajos de competencias digitales básicas y alfabetización digital universal, en comparación a la media europea. Existen brechas digitales entre la población, en función del sexo, edad, nivel de formación y de renta, características de los hogares y territorio, que suponen un riesgo para la cohesión económica, social y territorial. Por otro lado, los importantes desequilibrios en el sector industrial conllevan un desarrollo digital desigual, estrechamente ligado a la atomización característica de la estructura empresarial y a claros déficits de cualificación de la fuerza de trabajo³.

Una transición justa a la economía digital debería basarse en el fomento de un modelo productivo más sostenible, con un marco jurídico más favorable a la calidad del empleo, apostando por la mejora de las cualificaciones y la formación, articulados mediante el fortalecimiento del diálogo social y la negociación colectiva. Una estrategia que favorezca la creación de empleo decente, y contribuya a prevenir y mitigar riesgos de segmentación y exclusión social.

³ Fernando Rocha, *Economía digital y formación para el empleo en España*. Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. 19 de abril de 2017.

Cambio climático, cambio global y energías limpias

El viernes 3 de mayo de 2019, el observatorio de Mauna Loa (Hawái) registraba la mayor concentración de CO₂ de la historia, superando las 415 partes por millón (ppm), cuando el límite seguro se sitúa alrededor de las 350 ppm. El aumento de la concentración se ha acelerado en los últimos años, según la Administración Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos (NOAA). La concentración de CO₂, el principal gas de efecto invernadero, crece alrededor de 3 ppm por año a causa de la actividad humana. Partiendo de los 315 ppm medidos en 1958, el pasado mes de abril se alcanzó la mayor concentración media para cualquier mes en la historia, alrededor de 413,2 ppm, superando la concentración de CO₂ de los últimos tres millones de años.

El impacto del aumento de emisiones sobre la temperatura de los océanos crece a ritmo mayor del previsto. Sin embargo, el Secretario de Estado de Estados Unidos celebra que el derretimiento del Ártico abra rutas comerciales al tráfico marítimo. Y, por primera vez en más de dos décadas, el Consejo Ártico ha sido incapaz de redactar la habitual declaración conjunta después de la negativa de Estados Unidos a mencionar el cambio climático en el texto.

Las consecuencias aparecen cada día en los periódicos. El ciclón Fani se ha cobrado cientos de heridos en Bangladesh, con aldeas totalmente sumergidas y la evacuación obligada de más de un millón de habitantes, a los que se suman otro millón en la India. En tanto, en mayo llega a España la primera ola de calor previa al verano, con temperaturas de hasta 37°C en varias zonas del país. Las playas de Galicia se estrenan en abril y la gota fría de Levante se adelanta a la primavera.

En tanto, el 9 de mayo la Unión Europea ha entrado en números rojos, después de haber agotado en menos de cinco meses todos los recursos naturales que los veintiochos países europeos son capaces de generar en los ecosistemas durante un año⁴. El informe del WWF estudia la huella ecológica y la biocapacidad de regeneración de la UE y analiza el impacto de esta huella ecológica en el resto del planeta. La población europea vive como si dispusiéramos de 2,8 planetas.

Simultáneamente, la Plataforma Intergubernamental en Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES) y la comunidad científica lanzan un mensaje claro: “o nos rebelamos y cambiamos hábitos, o nos extinguimos”⁵. Un llamado a la acción para fre-

⁴ WWF y Global Footprint Network. *Living beyond nature limits*. Abril 2019.

⁵ Media release IPBES. *Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating'*. Mayo 2019.

nar la desaparición de especies y la pérdida de biodiversidad. Según el IPBES, un órgano independiente del Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas, un millón de especies están en riesgo inminente de desaparecer del planeta. Esto significa que nos enfrentamos a la sexta extinción masiva, la primera en millones de años, después de la de los dinosaurios.

La sociedad civil está dando algunos signos de reacción. La organización alemana Ende Gelände ha anunciado acciones masivas de desobediencia civil para paralizar las minas de carbón del estado de Renania. Mientras, el grupo activista Rebelión contra la Extinción exige que todas las administraciones del Estado (municipios, autonomías y gobierno central) declaren la emergencia climática, siguiendo los pasos de los Parlamentos británico y de Irlanda. La Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) ha declarado el estado de emergencia climática, convirtiéndose en la primera institución española en tomar esta decisión. Ocho países europeos, incluyendo España, han firmado una declaración conjunta llamando a incrementar la ambición climática de la UE. España logró reducir un 3,2% las emisiones de CO₂ en 2018, siete décimas más que la media de la UE (Eurostat).

Pero el horizonte no parece despejarse. La cuestión energética, con instalaciones con fuerte dependencia de combustibles fósiles y un desarrollo lento de las energías renovables, es clave en la reducción de emisiones. La apuesta por el automóvil y el transporte por carretera, en lugar de potenciar las interconexiones y el tren, completan un panorama difícil de transformar.

En 2017 la generación de electricidad con energías renovables en España se redujo un 16,3% respecto a 2016, con 84.505 GWh, la producción más baja desde 2009, debido a la intensa sequía. Las energías renovables generaron el 32,1% de la electricidad nacional en 2017, frente al 38,4% de 2016. Un descenso que ha debido compensarse con una mayor producción de las centrales de carbón y ciclos combinados, aumentando las emisiones de CO₂ un 17,9% respecto al año anterior.

Las tecnologías eólicas son las que más han contribuido desde 2008 al total de la generación renovable, aumentando su capacidad año tras año y con una gran regularidad en términos de generación anual. En efecto, la energía eólica depende mucho menos de las condiciones meteorológicas que la energía hidráulica.

A finales de 2017, las renovables representaban el 46,3% de la potencia instalada en España; la energía eólica encabeza la lista con el 22% del total, seguida de la hidráulica con el 16,4% y la solar con el 6,7%. Considerando las instalaciones reno-

vables, la potencia instalada de eólica supuso casi el 57%. Sin embargo, estamos lejos del horizonte posible en producción renovable, y es imprescindible volver a considerar el potencial de la energía solar, ya superado el desgraciado “impuesto al sol” forzado por las eléctricas.

La patronal solar ha presentado una propuesta alternativa al informe de la Comisión de Expertos para la Ley de Transición Energética y Cambio Climático⁶. Un estudio basado en datos reales de generación y demanda horarias, proyectados a 2030, y que propone un nuevo mix con una reducción de los costes, de las emisiones y del respaldo necesario de las centrales convencionales. El viento y el sol serían los pilares de la generación del futuro, con la hidráulica y la biomasa apoyando por su flexibilidad de despacho. El informe propone una reducción del 82% de los vertidos y del 60% de emisiones de CO₂ respecto al informe de la Comisión de expertos. En la proyección a 2030, con el mix propuesto, la contribución de las energías renovables a la generación eléctrica sería del 84%, sin carbón ni nuclear, a un coste por debajo de los 5c€/kWh, permitiendo alcanzar el objetivo de la UE del 35% de consumo de energías renovables en 2030. Aun pecando de optimismo, mejorar es posible.

¿CÓMO GESTIONAR Y RESOLVER LOS DESAFÍOS PENDIENTES?

Digitalización, Industria 4.0, Cambio climático, Energías limpias. Estos son algunos de los desafíos más importantes a los que se enfrenta el país, su economía y su sociedad. De su resolución y de los medios utilizados dependen la propia supervivencia de la industria, de los espacios naturales, tal y como los conocemos, y de los elementos diferenciales de nuestra sociedad.

Nuestro modelo económico no considera la sostenibilidad a largo plazo como parámetro limitante; de hecho, implica procesos que provocan un aumento constante de la entropía y es insostenible en términos físicos y energéticos. El mercado, con sus manos bien visibles, no anticipa los desastres ecológicos ni tampoco los efectos negativos de la creciente desigualdad social, el fenómeno de los trabajadores pobres y la degradación de la vida de las personas. De ahí que no pueda ser el mercado quien valore la importancia vital del cambio de modelo productivo. Solo desde la política se podrá activar este cambio, pasando desde el proceso lineal de flujo de materiales y energía a la economía circular o, en términos más avanzados, a la **Bioeconomía Circular Limpia**⁷.

⁶ Protermosolar, *Transición del Sector Eléctrico. Horizonte 2030*, (2019)

⁷ Vicente López, Jesús Pérez, *La producción limpia y la economía circular en el nuevo modelo industrial*. ISTAS, CCOO (2018).

El modelo alternativo de economía circular implica el cierre de todos los ciclos productivos, desde la extracción de las materias primas a los procesos de reciclaje finales, pasando por el eco-diseño de los productos, la producción y reelaboración, la distribución, el consumo, la reutilización y reparación antes de volver a ser recogidos de forma selectiva y reincorporados a los procesos productivos como materias primas secundarias, minimizando los desechos residuales. Se trata de cerrar el círculo de vida del producto, convertir en circular el flujo de materiales y energía, acercarse a los rasgos distintivos que han funcionado en la naturaleza desde hace millones de años.

La Comisión Europea en su *Comunicación sobre Economía Circular* agrega la necesidad de la producción limpia, proponiendo la reducción del uso de materiales peligrosos o difíciles de reciclar en productos y procesos de producción. De forma similar diversas organizaciones ambientales europeas, en su documento *Reco-rriendo el círculo* insisten en que una economía circular no puede funcionar sin producción limpia^{8/9}. Si se integra la Estrategia de Bioeconomía de Europa¹⁰ se llega al concepto de **Bioeconomía Circular Limpia**¹¹.

Pero parece más sencillo escribir informes que articular estrategias que respondan a los objetivos planteados. Estamos, de nuevo, frente al repetido discurso de la necesidad de **cambio de modelo productivo**, y se apunta a **la ciencia y la innovación** como herramientas indispensables para afrontar y superar la crisis. Pero, ¿de qué hablamos cuando proponemos cambiar el modelo económico o las políticas de I+D+i?

Porque es cierto que los desafíos que afrontamos tienen un fortísimo contenido científico y tecnológico. Considerado como un proceso social en construcción, la digitalización debe entenderse como un concepto abierto, que abarca un conjunto de

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones. *Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*. Comisión Europea, 2014.

⁹ *Walking the circle – the 4 guiding pillars for a Circular Economy: Efficient material management, reduction of toxic substances, energy efficiency and economic incentives*. European Environmental Bureau. 2015. <http://www.eeb.org/index.cfm/library/walking-the-circle-4-pillars-to-a-circular-economy/>

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones. *La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa*. Comisión Europea, 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0060:FIN:ES:PDF>

¹¹ *Estrategia española de bioeconomía: horizonte 2030*. Secretaría de Estado de Investigación, desarrollo e innovación del Ministerio de Economía y Competitividad, 2015.

<http://bioeconomia.agripa.org/download-doc/64048>

innovaciones tecnológicas con desarrollos y potencialidades muy diversas, entre las cuales destaca la creciente conectividad de tecnologías disruptivas, que permite diseñar estrategias empresariales muy diversas.

La incorporación de la industria al proceso 4.0 pasa no solo por acceder a los algoritmos y a la instrumentación que permitan la integración en plataformas digitales y en el mercado internacional, sino por alcanzar las competencias digitales y la alfabetización digital universal, cerrando las brechas digitales entre la población y corrigiendo un desarrollo digital profundamente desigual, ligado a la atomización de la estructura empresarial y a claros déficits de cualificación de la fuerza de trabajo.

Hace falta ciencia, mucha ciencia, y somos capaces de construirla, desde la ingeniería y tecnología de redes, inteligencia artificial, análisis de sistemas, seguridad informática o supercomputación. La tecnología es necesaria pero no es suficiente. La tecnología no puede corregir los desequilibrios de un sistema de microempresas incapaces de acceder, por tamaño y concepción, a este estadio. Como tampoco puede corregir los problemas de alfabetización digital en un mercado de trabajo dominado por la precariedad y la rotación, que impide la formación y la cualificación en el puesto de trabajo.

Desarrollar energías limpias y renovables es un objetivo en marcha, integrado en las agendas nacionales y europeas. España ocupa una posición interesante, ligada a la enorme capacidad de desarrollo de estas energías, sobre todo las basadas en el sol: energía solar de concentración y energía fotovoltaica; pero también pilas de combustible y baterías de litio y de sodio, lo que se ha dado en llamar la economía del hidrógeno. El sistema científico está preparado, a la espera de las decisiones públicas y privadas que pongan en marcha un plan integrado con suficientes recursos financieros y sobre todo humanos. Pero falta sobre todo la acción decidida del Estado, similar a la de ENDESA a principio de los años 90, cuando era empresa pública. Sin la apuesta de ENDESA por la energía eólica España no sería hoy líder mundial en este tipo de energía.

En una perspectiva más amplia, los problemas asociados al cambio climático necesitan ciencia, mucha ciencia, capaz de dedicarse a la búsqueda de la **sostenibilidad de los sistemas socio-ecológicos**, considerados como un todo, basada en las interconexiones entre la sociedad y naturaleza¹². El concepto de desarrollo sos-

¹² Alicia Durán, "Un modelo científico para abordar la sostenibilidad socio-ecológica", en *Perdurar en un planeta habitable. Ciencia, tecnología y sostenibilidad*, Editorial Icaria, Barcelona, 2006, pág. 109-148.

tenible (DS) apunta a la idea de cambio, de cambio direccional y progresivo. Un cambio que no significa necesariamente crecimiento cuantitativo, sino más bien desarrollo cualitativo de las potencialidades, a la vez que aumento de la complejidad. Lo esencial a sostener es el proceso de mejora de la condición humana, o, mejor, de los sistemas socio-ecológicos a los que pertenece el hombre. La velocidad y magnitud del cambio global, la creciente conexión entre sistemas naturales y sociales, y el aumento de la complejidad de las sociedades y de su impacto sobre la biosfera, resaltan el hecho de que el DS debe no solo preservar y mantener la base ecológica para el desarrollo y la habitabilidad del planeta, sino aumentar la capacidad ecológica y social para afrontar los cambios, y la habilidad para retener y ensanchar las opciones disponibles para aproximarse a un mundo en permanente transformación.

Para abordar los temas de desarrollo sostenible es necesario ampliar la perspectiva analítica y acercarse al estudio de sistemas, integrando las dimensiones económica, social y medioambiental, así como a través de diferentes escalas espaciales y temporales. Y esto significa no solo más ciencia, sino una ciencia distinta. Con un enfoque que requiere la consideración conjunta del sistema socio-ecológico en su totalidad, con sus dimensiones sociales, económicas, institucionales y ecológicas, y –más importante y complejo– el diseño y aplicación de políticas integradas basadas en el nuevo conocimiento científico y tecnológico.

El aumento de la complejidad y la conectividad hace que los componentes de los problemas sean difíciles de aislar y fuerza la necesidad de enfocar estos temas como temas complejos, inseparables y mutuamente dependientes. Implica integrar a un nivel más profundo, más allá de fomentar la investigación interdisciplinaria. Es necesario un enfoque sistémico y complejo tanto de la práctica como del método de la ciencia. El *enfoque de sistemas* obliga a pensar en términos de *interconexión, relaciones y contexto*. Las propiedades de un organismo, de una sociedad o de cualquier sistema complejo, son propiedades del conjunto, producto de las interacciones y de las relaciones entre las partes. Las propiedades de las partes no son intrínsecas y solo se pueden entender en el contexto más amplio. El pensamiento y el método se deben concentrar no en los componentes básicos, sino en los principios básicos de organización de estos componentes. Esto plantea a la ciencia problemas inéditos, en particular a los enfoques analíticos disciplinarios y compartimentados, que hoy representan el volumen principal de la actividad científica.

Abordar con capacidad de resolver algunos de los problemas que afectan a los sistemas socio-ecológicos implica, por tanto, no solo reforzar la capacidad en ciencia y tecnología, sino reorientar partes importantes del sistema para generar una nueva cultura y capacidad científico-tecnológica.

LUCES Y SOMBRAS DEL SISTEMA CIENTÍFICO-TÉCNICO

Analizar con realismo la capacidad de nuestro sistema de ciencia y técnica para hacer frente a los retos planteados, significa repasar números y estadísticas, no por repetidas menos ciertas, pero sobre todo implica evaluar las herramientas disponibles que pueden convertir al sistema en ese vector de cambio para un nuevo modelo económico y social que plantea el título de este número de *Gaceta Sindical, Reflexión y Debate*.

Aunque pueda parecer duro como comienzo, podemos decir sin equivocarnos que esta década ha constituido el período más negro de la ciencia española desde el inicio de la democracia. En la década anterior España había aproximado lentamente su inversión en I+D a la media europea. Desde entonces se desanduvo este camino, pasando del 1,39% del PIB alcanzado en 2010 al 1,20% en 2017, frente al 2,03 de la media de los 28.

Entre 2009 y 2018, España redujo su inversión en I+D en 2618 millones (con una caída de 1337 M€ en capítulos 1-7) y permitió que perdiéramos más de 10 000 investigadores (5000 personas en el CSIC en solo 5 años). El esfuerzo ingente para formar a este capital humano se ha dilapidado o simplemente regalado a los países vecinos, que sí garantizan la continuidad de sus sistemas e instituciones; en España, en cambio, parecemos incapaces de retener a una generación que había alcanzado niveles internacionales en su formación y experiencia profesional.

Estos recortes se produjeron a pesar de la elevada eficiencia de nuestra I+D. Los bajos salarios, la elevadísima precariedad, la escasez de la financiación, la asfixiante burocracia o el escaso o nulo interés empresarial, no impidieron que la producción científica y tecnológica española alcanzara niveles de eficiencia (productividad/euro) iguales o superiores a las de los países del G8. Lo más grave es que han supuesto una importante descapitalización (humana, logística y de infraestructuras) de nuestro sistema de I+D. Se han cerrado para siempre laboratorios e infraestructuras científicas que habían costado millones de euros —y que volverá a costar millones de euros levantar, si algún día vuelven a estar disponibles.

Es necesario decir en voz alta que **la I+D española está herida de gravedad**; y costará mucho reparar el daño hecho. Si se mantienen estas políticas, si no se cambia radicalmente el rumbo, nuestros investigadores seguirán dejando el país, y la investigación estará condenada a la irrelevancia.

Esta situación, denunciada por todos los partidos políticos excepto el PP, se concretó en las movilizaciones del colectivo Carta por la Ciencia en 2013 y en la propuesta de un Pacto por la Investigación. En abril de 2018 se presentaban en sede parlamentaria y con todos los partidos políticos presentes, más de 277 000 firmas respaldando un manifiesto para salvar la investigación. No se pedía la luna, solo recuperar los niveles de gasto real de 2009 (4176 M€ frente a los 2828 M€ actuales), una inyección de recursos humanos que permita recuperar parte del talento desperdiciado en estos años, y la reducción drástica de la burocracia que ahoga el sistema, impidiendo gastar los escasos recursos conseguidos con mucho esfuerzo.

El breve tránsito del PSOE en el Gobierno tras la moción de censura, ha supuesto cambios en las formas sin cambiar lo esencial. Los PGE 2018, presentados por el PP y aprobados por el gobierno del PSOE, incluyen cambios mínimos en materia de I+D, manteniendo los números finales.

Los PGE 2018 han supuesto un crecimiento neto del 8,33% de la Función 46 de Investigación, Desarrollo e Innovación, con 226,65 M€ más en capítulos 1 al 7 (+8,68%) y 316 M€ agregados al capítulo 8 (+8,1%). Unos números que nos sitúan a 1337 M€ y un -32% de los PGE 2009 en gasto real. Queda, por tanto, un largo camino por recorrer, no para avanzar sino para recuperar los presupuestos de hace una década¹³.

El gasto total en I+D+i en PGE respecto al PIB ha disminuido desde el 0,92% en 2009 hasta el 0,58% en 2018, que nos devuelve al nivel del año 2001. Considerando los porcentajes de gasto real, en los capítulos 1 al 7, de los que se nutre el sistema público de I+D, se baja del 0,40% del PIB de 2009 al 0,23% en 2018; aquí hay que retroceder a 1984 para encontrar números similares.

El intento de enmascarar los presupuestos aumentando el capítulo 8 de créditos reembolsables hasta representar el 60% del presupuesto total de 7056 M€, es un recurso manido e inútil. La intervención del Estado ha confirmado que en 2015 se ejecutó solo la mitad de este capítulo y en 2016 y 2017 el MINECO no logró gastar ni el 30% del capítulo 8 como resultado del cierre del gasto en julio para cumplir con el déficit. ¿Por qué se sigue insistiendo en negar la realidad y en acudir a un recurso en el cual nadie cree y que solo sirve para desprestigiar al sistema?

¹³ CCOO del CSIC, *PGE 2018 de I+D+i: cambiar las formas sin cambiar lo esencial* (2018).

La Agencia Estatal de Investigación (AEI) gestiona el Fondo Nacional de I+D+i, convertido en *Fondo para la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico (Fondo ICDT)*, al agregarse el fondo Ciencia-Tecnología-Empresa, antes gestionado por Industria. Su presupuesto, 640 M€, de los cuales 614 M€ corresponden al Fondo ICDT, representa el 48% del capítulo 7, dedicado mayoritariamente a convocatorias competitivas. Las dificultades para aprobar los presupuestos desde 2016 han retardado las convocatorias y sus resoluciones, agravando el problema para los investigadores. Las innumerables triquiñuelas de Montoro para impedir que el gasto se ejecutara han llevado a la práctica paralización a muchos OPIs que, como en el caso el de la Plataforma Solar de Almería, han tenido que devolver a Europa el dinero de sus proyectos por no ser capaces de ejecutarlos.

Este retroceso en los fondos del PEI+D se ha reflejado en una reducción drástica de la financiación por proyecto. Independientemente del área en que trabajen, los grupos de investigación están recibiendo menos de la mitad de los recursos que recibían hace 10 años. Y si se comparan proyectos con objetivos, resultados y personal semejantes, un grupo en Alemania recibe hasta 5 veces (500%) más que uno español.

En el mismo camino, los presupuestos de los OPIs siguen congelados, con una reducción de más del 20% respecto a 2010. Pero el mayor problema de los OPIs es la pérdida de personal, con una reducción de más de 2000 empleados fijos desde 2010, casi 1700 funcionarios solo en el CSIC. A lo que hay que sumar la reducción de contratados temporales al finalizar sus contratos, desde Ramón y Cajal, Juan de la Cierva, FPI/ FPU, a contratos de Obra y Servicio y similares.

La recuperación de las Ofertas de Empleo Público (OEP) compensa, por primera vez desde el comienzo de la crisis, la destrucción de empleo por jubilaciones. Pero hace falta eliminar la tasa de reposición para detener la sangría interminable de personal formado y sin horizonte.

Los PGE 2019, que debían ser la prueba ineludible de la vocación de cambio y de recuperación del sistema científico español, fueron rechazados en el parlamento, precipitando la convocatoria de las elecciones del 28 de abril. Sin embargo, sus líneas maestras en I+D no daban muchas esperanzas del cambio radical que se necesita. En efecto, y a pesar de ser unos PGE que avanzaban en políticas de redistribución, mejora de los servicios públicos y promoción de la igualdad, la I+D no estaba entre sus prioridades y proponían un aumento del 6,8%, menor que el 8,3% de los PGE 2018, volviendo a acudir al comodín del capítulo 8 para diluir la falta de voluntad en el tema. Esperemos que esta falta de voluntad y compromiso con la I+D no se confirmen con el nuevo gobierno.

El papel del sector privado en el sistema de tecnología e innovación

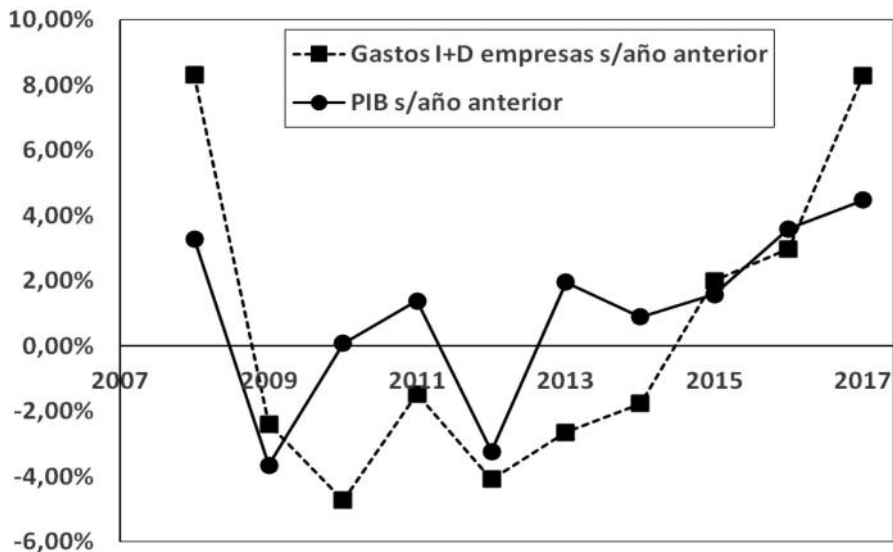
La evolución de la política presupuestaria confirma en todo caso el peso dominante de la inversión dedicada al sector empresarial, al cual se dedican 2704 M€ (64%) en capítulo 8, además de importantes transferencias de capital en los programas gestionados por el METAD y el programa 463B. Con un total de 4206 M€, el capítulo 8 de Activos Financieros se destina básicamente a créditos reembolsables a largo plazo al sector empresarial y aportaciones patrimoniales al sector público.

Sin embargo, y a pesar del importante esfuerzo realizado en los últimos 30 años, el sistema español de ciencia e innovación muestra un significativo retraso respecto a los países de nuestro entorno. Paralelamente, el nivel de participación de las empresas españolas en la financiación de las actividades de I+D, del 45% en 2017, es significativamente inferior al 55% de promedio de la UE-27, y al 62,7% de la OCDE. Como menor es la proporción del gasto en actividades de I+D realizado por los sectores de actividad de tecnología media y alta. En cambio, el porcentaje de empresas que reciben ayudas públicas a la innovación en España es superior al promedio europeo.

Tanto el Estado como las CCAA han puesto a disposición del sector empresarial cuantiosos recursos y una batería amplísima de instrumentos que no han logrado movilizar la inversión. Es más, siguiendo al INE, el aumento de gasto empresarial siempre ha estado ligado al aumento de ayudas públicas, pero el mecanismo de promoción, que debía generar al menos un euro de gasto adicional por cada euro de ayuda concedida, no ha funcionado. En cambio, se ha producido una sustitución de inversiones por ayudas públicas, neutralizando el objetivo de dichas ayudas.

El sector privado nunca ha considerado a la I+D+i entre sus prioridades estratégicas, y reacciona reduciendo sus inversiones ante la primera señal de crisis, como lo demuestra el gráfico 1 en el cual se compara la diferencia del PIB y de los gastos empresariales en I+D sobre el año anterior entre 2008 y 2017. Es evidente la reducción mucho más intensa de las inversiones privadas frente a la evolución del PIB. Solo en 2017, cuando la economía da por saldada la crisis, se apunta a una tibia recuperación.

GRÁFICO 1
Evolución del gasto en I+D interna. Total nacional
Millones de euros (INE, noviembre 2018)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE (2008-2018).

Todos los indicadores evidencian un serio retraso, tanto en términos de intensidad del gasto en innovación, como del reducido porcentaje de pymes innovadoras que colaboran en proyectos o que realizan innovación organizativa, del insuficiente desarrollo del mercado capital riesgo para las fases iniciales de los proyectos empresariales, y también de la menor inversión en tecnologías de la información y la comunicación. También aparecemos en el vagón de cola europeo si contabilizamos los indicadores del Índice Sintético de Innovación (ISI), que incluyen el gasto y el nivel en educación, la utilización del capital riesgo no especulativo, la creación de incubadoras de empresas, el registro de patentes o la colaboración empresa-universidad^{14/15/16}.

¹⁴ Observatorio Español de I+D+I (ICONO) – FECYT, *Indicadores del sistema español de ciencia, tecnología e innovación* / edición 2017.

¹⁵ *Investigación e innovación: ¿qué nos jugamos?*, Observatorio social de la Caixa (2017).

¹⁶ *Cuadro europeo de indicadores de la innovación 2017*, Comisión Europea (2017).

La necesidad de un cambio del modelo económico nos enfrenta a una cuestión crucial: ¿cómo conseguir que el modelo empresarial transite y se reconvierta hacia ese nuevo modelo en el que la inversión en I+D+i, tanto de procesos como de productos, sea un recurso continuo y sostenido?

Las ventajas competitivas que hoy explican la viabilidad empresarial –la calidad, la diferenciación, la logística, la funcionalidad social, ambiental, de los bienes y servicios, etc.–, exigen un proceso continuado y generalizado de reinversión en tecnología. Una mayor proporción de capital por empleo, consecuencia de un sostenido proceso de reinversión en nuevos equipos que mejoren la productividad laboral, energética y financiera de la I+D+i.

Porque es ilusorio pensar que se puede cambiar el patrón económico solo con política tecnológica o con más flexibilidad laboral. La experiencia de los últimos 20 años muestra claramente que es necesaria la concurrencia simultánea de procesos de mejora de la formación y cualificación de los trabajadores junto a una profunda reconversión de las obligaciones empresariales que aseguren la continuidad y sostenibilidad productiva de las empresas. Esta reconversión exige una substancial re-regulación de los usos y destinos de los beneficios, incrementando la reinversión en actividades que redunden en el aumento del capital tecnológico y por tanto de la productividad. Una senda más eficiente que el repetido recurso a la moderación salarial y a la precarización del mercado de trabajo¹⁷.

Una estrategia que debería desarrollarse a través de distintos instrumentos de política industrial, partiendo de una política de eliminación de restricciones a la competencia y no solo referida a los precios sino a la innovación y a su difusión, porque en los mercados donde realmente hay competencia las empresas no compiten de forma exclusiva ni prioritaria por medio de ajustes de precios a corto plazo, sino a través de la innovación, tratando de maximizar beneficios a largo plazo¹⁸. Una política que nada tendría que ver con la desregulación de los mercados con la que se ha concebido la política de competencia tradicional, sino con una regulación adecuada y específica de los mercados, de acuerdo con su naturaleza y la de las empresas que en ellos operan.

¹⁷ Alicia Durán, Jorge Aragón, *Ciencia, Investigación e Innovación: hacia un cambio en el modelo productivo*, Fundación 1º de mayo (2015).

¹⁸ Juan Ignacio Palacio, "Estructura productiva, competencia e innovación" en A. Durán (ed.), *Ciencia e innovación. Reflexiones en un escenario de crisis*, Los libros de la Catarata (2011).

El personal de la investigación

La introducción masiva de tecnologías de la información ha alterado radicalmente las relaciones productivas y laborales conocidas desde la segunda mitad del siglo XX. En particular, cambian sustancialmente los mecanismos de regulación de las relaciones laborales y el papel de los agentes implicados en su desarrollo; la expresión más directa de la pérdida de protagonismo del trabajo asalariado convencional como referente general del status de los trabajadores.

Este proceso abarca a todos los niveles productivos e impregna al propio núcleo de producción del conocimiento científico: **el sistema público de investigación**.

Las cíclicas irrupciones en los medios de comunicación de los conflictos derivados de la precariedad en el área de investigación, reflejan la incapacidad del sistema español de investigación para integrar a una parte significativa del personal formado y garantizarle unas condiciones de trabajo que recojan los mínimos derechos laborales¹⁹.

Históricamente el personal más afectado por la precariedad ha sido el personal investigador en formación, los becarios. Hagamos un poco de historia. Los primeros Planes de Formación de Personal Investigador (FPI) arrancaron en los años 60, con becas de tres años de duración y requisitos no muy exigentes.

En la etapa socialista se aprueban dos leyes básicas para el desarrollo del sistema científico español: la Ley de Reforma Universitaria, y la Ley de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica, más conocida como Ley de la Ciencia. El tratamiento del personal en formación es común: el inicio de la carrera investigadora debe realizarse en situación de becarios, negando el carácter laboral del trabajo de este personal y atribuyéndole un exclusivo papel formativo. Una idea que contradice la realidad de los centros de investigación, donde este personal realiza una parte esencial del trabajo, que queda reflejado en los estudios bibliométricos de cualquier área científica.

La LRU y la Ley de Ciencia incluyeron el reforzamiento de los estudios de tercer ciclo y una política expansiva de formación de personal, con convocatorias continua-

¹⁹ Alicia Durán, "El personal de la investigación: entre la precariedad y el sueño de una carrera profesional", en Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla y Santiago López García (eds.), *Ciencia en Transición*, Madrid, Sílex, 2019.

das y crecientes de becas de FPI en el período 86-91, en un ciclo de crecimiento de los presupuestos universitarios y de I+D. La recesión 91-94 termina con el espejismo de la apuesta tecnológica, los gastos de I+D en los PGE se frenan y caen drásticamente, y se pone en evidencia el desajuste entre las cifras de personal formado y el crecimiento real de las plantillas de investigación.

Las nuevas generaciones de doctores encuentran mejores opciones de especialización, pero este periodo se sigue considerando de *formación*: los becarios predoctorales se convierten en becarios postdoctorales. La especialización y estancia en el extranjero se convierten en un requisito indispensable, y **la precariedad se vuelve un fenómeno patológico**²⁰.

El siguiente ciclo de expansión es el 2002-2010. Se crean nuevos tipos de contratos: programas JAE, crecimiento del número de FPI y FPU, contratos Ramón y Cajal, Juan de la Cierva, Torres Quevedo, Severo Ochoa, etc., que se truncan con la crisis de 2010 que continúa hasta el presente.

La ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación empeora las condiciones del personal y CCOO la define como una ley **contra los trabajadores de la investigación**. Porque no reconoce al personal de la investigación (científicos, técnicos y personal de gestión) sino que continúa en la decimonónica concepción de que ciencia es igual a personal investigador. Como tampoco reconoce la carrera profesional para el personal técnico y de gestión, solo la del personal científico.

La única “conquista” es la eliminación de las becas (el sistema 2+2), que se convierten en contratos de hasta 4 años (FPI y FPU), artículo 21, pero sin mantener condiciones y los derechos salariales. Los contratados de primer año pueden cobrar el sueldo mínimo frente a los 1100€ de 2011. En 2018 acabó la larga negociación del EPIF, que incluye como salario de referencia el del Grupo 1 del Convenio único de la AGE, 27 400 €.

Durante la discusión parlamentaria de la Ley 14/2011 el PSOE apoyó la enmienda 304 del PP, que establecía que a todos los contratos temporales (regulados en los artículos 19.2, 25.7 y 29) no se le pueden aplicar los artículos 15.1 y 15.5 del Estatuto de los Trabajadores. Así, el personal investigador y técnico del sector público de la investigación podrá ser precario *ad infinitum*.

²⁰ Alicia Durán, Emilio Criado y Jorge Aragón. “Investigación y empleo: la precariedad como patología”, Revista *Temas para el Debate*, junio 2001.

El contrato de acceso, artículo 22, no tiene las garantías de estabilidad *a posteriori* exigidas por los sindicatos e investigadores contratados. La evaluación positiva será solo un mérito para el acceso a las plazas de personal laboral fijo, perdiendo las mínimas “garantías” de los contratos Ramón y Cajal.

La última ocurrencia de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI) en 2014 fue reconvertir el artículo 23 –Investigadores Distinguidos–, destinado a la contratación de expertos internacionales de prestigio, en otro atajo para integrar a los doctores ante la falta de plazas y OEP. El nuevo contrato, que viola el espíritu del artículo 23, propone contratos fijos fuera de convenio y evaluables. Esta vez se vulnera no solo el Estatuto de los Trabajadores sino la Constitución (artículos 7, 28 y 37: derecho a la negociación colectiva). El rechazo continuo y activo de CCOO a esta figura ha logrado su eliminación, según anunciaba el Ministerio hace solo un mes.

Las consecuencias de la precariedad en la investigación

Ya recorridas casi dos décadas del siglo XXI volvemos a enfrentarnos a la contradicción de una elite de investigadores con excelente formación y sobrada experiencia cuya precariedad se prolonga indefinidamente. Mientras una diáspora de jóvenes investigadores que no tienen donde volver clama en el desierto, un número creciente de otros doctores va abandonando de forma silenciosa la carrera de obstáculos en que se ha convertido su actividad profesional.

La Red de Asociaciones de Investigadores y Científicos Españoles en el Exterior está compuesta de 14 asociaciones que representan un total de más de 3500 socios. Pero hay muchos más investigadores españoles en el exterior.

Según la OCDE, en 2011 había unos 12 000 investigadores españoles en el exterior, número que ha aumentado por la crisis. Un estudio de Nature con datos 2010, analizando solo los investigadores que firman como último autor en los artículos avanzaba la cifra de 10 000 en ese año, que se distribuyen en un 30% en USA, 16% UK, 16% Alemania, 14% en Francia, 24% en el resto de países.

Los datos de la agencia de estadística en educación superior británica indican que en 2015 había 3500 investigadores españoles en universidades del Reino Unido. La cifra se eleva a 5000 contando el sector privado y los institutos públicos de investigación.

Por tanto, y considerando solo los investigadores del sector público universitario, se puede avanzar una cifra de entre 20 000 y 30 000 investigadores españoles en el exterior. Al menos 13 750 si tenemos en cuenta solo el Research Staff.

Si se combinan estos números con los de la precariedad laboral interna, se visualiza con claridad el desperdicio de talento y la falta de eficiencia del sistema. La reducción drástica del número de contratos Ramón y Cajal (850 en 2011, 175 desde 2012 y 225 en 2018) impide el retorno de los investigadores hoy fuera de nuestras fronteras y desalienta su intención de volver.

El perfil del becario/contratado de investigación se ha ido endureciendo a través de los años. Si a comienzos de los años 70 su edad media era de 25 años, no tenía cargas familiares y el acceso a la plantilla se situaba por debajo de los 30 años, a finales de los 90 la edad media subía hasta los 30 años, y el acceso a un puesto permanente no llegaba hasta los 36 años. En 2019, los contratados Ramón y Cajal superan los 40 años y su acceso a las plantillas se sitúa en torno a 43-45 años.

Para las nuevas generaciones de estudiantes universitarios, la expectativa de la carrera de investigación, con un horizonte de 10-20 años entre la finalización de los estudios y el acceso a un puesto permanente, sometidos a una gran tensión y competitividad y con derechos laborales limitados, es cada día menos atractiva. Sin una modificación de fondo en la carrera de investigación, el sistema científico español puede encontrarse abocado a una imposibilidad, incluso vegetativa, de alcanzar unas cifras mínimas que nos acerquen a la media europea.

Personal de la investigación y no personal investigador

Merece subrayar por qué hablamos de personal de la investigación y no de personal investigador. Esta diferenciación surge de una **concepción de la ciencia como proceso colectivo**, como un trabajo hecho por personas que construyen en común desde distintas especialidades. Personal científico, técnicos y gestores tienen su misión y su espacio en la compleja arquitectura del hecho científico. Un modelo en las antípodas de aquel en el que solo cabe la excelencia.

Por eso es necesario defender la carrera profesional de todo el personal de la investigación: investigadores, técnicos y personal de gestión. Así lo hemos hecho desde CCOO, en la discusión y negociación del EBEP, en todas las mesas de negociación y en cada sesión del Consejo Rector del CSIC. Porque es el modelo más

exitoso en los centros europeos de investigación, porque la implicación de todo el personal garantiza un trabajo más eficiente. Porque incluir y no marginar es un deber de la administración y un derecho de los trabajadores.

Porque la precariedad no es exclusiva del personal investigador, sino que afecta, y mucho, al resto del personal que trabaja en nuestros centros públicos de investigación y, en particular, en el CSIC.

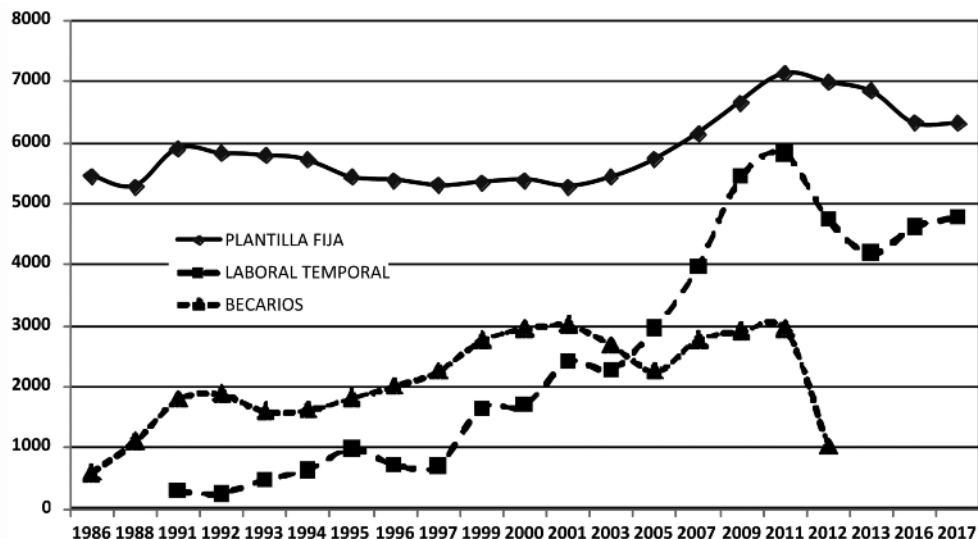
El (mal) ejemplo del CSIC

El CSIC es el mayor centro de investigación del país, con 122 institutos. Su política de recursos humanos (RRHH) ha cambiado significativamente en los últimos 30 años y hoy es un controvertido ejemplo de temporalidad laboral.

De los 15 849 trabajadores del CSIC en 2011 hemos pasado a los 10 800 a finales de 2018. Más de 4500 jóvenes investigadores y técnicos han abandonado el organismo. Un éxodo que fue calificado como un “topicazo” en sede parlamentaria, convertido en “leyenda urbana exagerada” por el entonces presidente Lora Tamayo en el 75 aniversario del CSIC. Se puede negar la evidencia, no ver nuestros laboratorios medio desiertos; podemos negar la pérdida día a día de la gente a la que hemos formado sin esperanzas de recuperarla. Pero, recordando a Augusto Monterroso, cuando despertemos, el dinosaurio todavía estará allí.

Esta situación es el resultado de una política de sustitución de empleo estable por empleo precario que comienza en la década de 1990 y se agudiza en los 2000, como describe el gráfico 2.

GRÁFICO 2
Evolución de los efectivos de personal del CSIC
1986-2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por la Sección Sindical de CCOO-CSIC, SGARH del CSIC y Memorias Anuales CSIC.

En esta evolución se pueden diferenciar tres fases con estrategias distintas: la primera corresponde al periodo 1986-1991, con un crecimiento importante de las plantillas fija y temporal, donde el personal temporal es casi exclusivamente becario, en una estrategia de reforzamiento del personal científico.

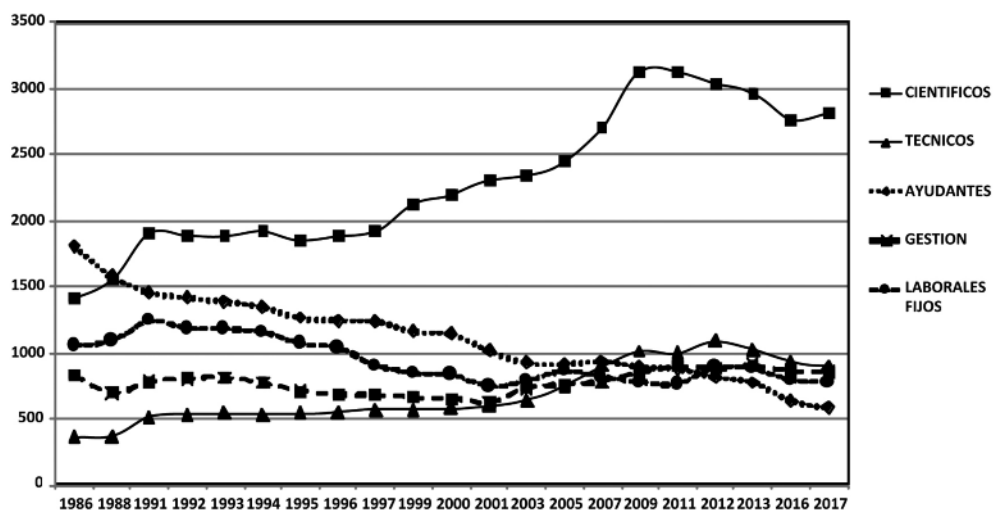
La segunda fase abarca el periodo 1991-2001, de estancamiento, con una reducción de más del 10% del personal de plantilla (de 5888 a 5274 efectivos) y un crecimiento sostenido del personal temporal, tanto becario como contratado. Una estrategia de sustitución de personal de plantilla por personal temporal, mediante la incorporación masiva de personal contratado (se pasa de 0,5 a 4,8 contratados por cada 10 efectivos en plantilla), mientras las becas aumentan en un 66% en la década llegando al máximo de 3000 en 2001, cuando el número de personas con vinculación temporal supera al de personas en plantilla (51% frente a 49%).

La tercera fase comprende la década 2001-2011, periodo en el cual el número de efectivos temporales es siempre superior al de plantilla, alcanzando en 2009 un diferencial de 12 puntos (56% y 44% respectivamente). El personal en plantilla crece

a ritmo constante, con un aumento del 3,5% anual, mientras la contratación temporal se desboca pasando de 2400 contratados en 2001 a más de 5800 en 2011, creciendo a tasas del 14% anual. La estrategia es extender la contratación de personal temporal a la vez que se mantiene un crecimiento significativo de la plantilla de personal investigador. Un modelo que, minusvalorando los funcionarios, apuesta por la precariedad como forma de aumentar la eficiencia del sistema, y que ha demostrado su extrema fragilidad en la dura crisis que afronta el CSIC.

La evolución de los distintos tipos de personal no es homogénea. La plantilla de personal científico pasa de ser algo más del 25% del total a casi el 45%, 20 puntos porcentuales que pierde el colectivo de personal no científico (gráfico 3).

GRÁFICO 3
*Evolución de la plantilla del CSIC según tipología de personal
en porcentajes sobre el total de la plantilla*

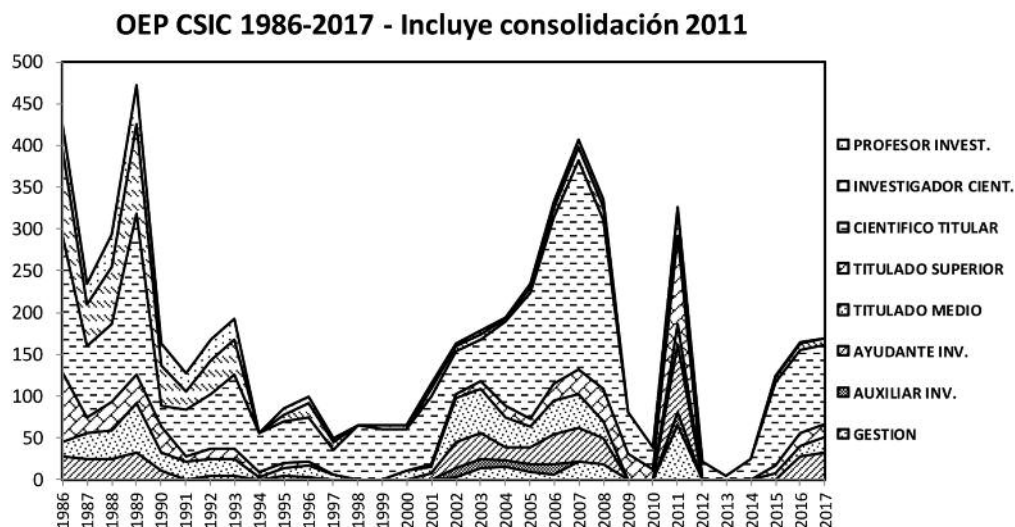


Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por la Sección Sindical de CCOO-CSIC, SGARH del CSIC y Memorias CSIC.

Las Ofertas de Empleo Público (OEP) son la herramienta esencial para estabilizar las plantillas de los organismos públicos y su composición es el reflejo más claro y directo de las políticas de personal. El gráfico 4 detalla la evolución de la oferta de plazas por escalas, confirmando las estrategias de estabilización y reforzamiento de las plantillas de personal investigador que relegan a las escalas de ayudantes y auxiliares de investigación, como se apuntaba anteriormente.

GRÁFICO 4

Oferta de Empleo Público del CSIC. Plazas libres 1986-2017
OEP total y evolución por escalas incluyendo la consolidación de 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CCOO-CSIC y BOE.

Lo más evidente del gráfico 4 es la evolución cíclica de la OEP, ligada a los ciclos económicos. Se constatan dos momentos históricos con entradas masivas de personal y OEP que superan las 400 plazas libres al año. La primera entre 1986 y 1989, cuando se construía la política de ciencia y tecnología a partir de la Ley 13/86, que se ralentiza en 1990 al primer síntoma de crisis; la segunda, en la década del 2000, con máximo en 2007, 20 años más tarde. El valle se alarga hasta 2015, cuando la OEP empieza a recuperarse y solo se mitiga por la entrada de 400 personas en el proceso de consolidación de 2011, que suaviza la sangría, permitiendo la supervivencia de muchos grupos de investigación del CSIC.

El crecimiento del sistema muestra un comportamiento espasmódico, con cimas y valles ligados a los ciclos económicos. Un estudio somero de los presupuestos y de las OEP de I+D en los últimos 30 años coincide en su carácter cíclico, creciendo y contrayéndose a tasas siempre muy superiores a las del correspondiente ciclo económico, en contra de la evolución de estas políticas en los países desarrollados, que invierten más en I+D en tiempos de crisis como forma de superarlas.

La falta de OEP alimenta el crecimiento acelerado de una bolsa de precariedad que debería haber sido un indicador claro de que los instrumentos de contratación

laboral con los que se cuenta en el CSIC y el resto de OPIs, no son los correctos y que su modificación merece una revisión detallada con todos los actores implicados, como CCOO reclama desde hace mucho tiempo.

El estudio de los RRHH del CSIC realizado por CCOO en septiembre de 2014 ponía en evidencia los rasgos estructurales y los desequilibrios de la plantilla del CSIC²¹. Identificamos problemas urgentes como la desaparición acelerada de los técnicos de laboratorio y el envejecimiento creciente de la plantilla. Y hacíamos propuestas específicas. Entre ellas un modelo de contrato con cargo a líneas de investigación o grupos, para sustituir a los contratos ligados a proyectos. El nuevo RD sobre medidas urgentes para el sector contempla por fin este tipo de contrato, aunque todavía no se ha desarrollado.

La tabla 1 presenta la evolución del personal del CSIC entre 2012 y 2017, donde pueden constatar los efectos del periodo de crisis, cuando se supone que se ha superado lo peor. Sin embargo, la situación del primer centro de investigación del país no ha mejorado. Sigue disminuyendo la plantilla: en el periodo 2013-2017 se perdieron 683 puestos de carácter fijo, resultado de las jubilaciones y de una OEP raquítica que solo se ha comenzado a recuperar desde 2015. En cambio, se ha incrementado la temporalidad, medida como el porcentaje de contratos temporales respecto a la plantilla total del Organismo.

A finales de 2017 el total de personas vinculadas al Organismo mediante un contrato de carácter temporal era de 4784, siendo el colectivo de los titulados superiores el que mantiene la tasa de temporalidad más alta (74,3%), muy por encima de la de los doctores contratados (39,6 y 40,7%) y la de ayudantes de laboratorio (incluyendo auxiliares y ayudantes de investigación) con un 38,1%. En este último colectivo se ha producido una reducción drástica de 273 efectivos en 5 años, el 20% de personal de la escala. El aumento casi simétrico del empleo temporal en los ayudantes es el reflejo de esta situación y la confirmación de la necesidad de este tipo de personal, olvidado por los responsables del CSIC pero imprescindible en la labor diaria de investigación.

²¹ CCOO. *Análisis y valoración de los RRHH del CSIC, 1986-2013*
<http://sac.csic.es/ccoo/textos/Analisis-valoracion-RRHH-CSIC-CCOO-CSIC.pdf>

TABLA 1
Evolución de la plantilla del CSIC por escalas y grupos de personal

TIPOLOGIA DE PERSONAL	SITUACION A 31 DE DICIEMBRE DE 2012				SITUACION A 31 DE DICIEMBRE DE 2017				VARIACIÓN 2012/2017	
	Personal Plantilla	Personal Temporal	TOTAL	Tasa temporalidad	Personal Plantilla	Personal Temporal	TOTAL	Tasa temporalidad	Personal Plantilla	Personal Temporal
INVESTIGADORES	3049	2020	5069	39,9%	2835	1943	4778	40,7%	-214	-77
TIT. SUPERIOR	624	1857	2481	74,8%	636	1835	2471	74,3%	12	-22
TÉCNICOS	690	335	1025	32,7%	577	252	829	30,4%	-113	-83
AYUDANTES	1381	411	1792	22,9%	1108	633	1741	36,4%	-273	222
GESTION y SERV.GRAL	1239	123	1362	9,0%	1144	121	1265	9,6%	-95	-2
TOTAL	6983	4746	11729	40,5%	6300	4784	11084	43,2%	-683	38

A partir de este universo de personal temporal se ha identificado al personal a incluir en el proceso de estabilización y consolidación de personal que reconozca el carácter estructural de un número muy importante de puestos de trabajo, al amparo de los **Acuerdos por la mejora del empleo temporal en las administraciones públicas**, firmados por administración y sindicatos el 29 de marzo de 2017 y el 9 de marzo de 2018. Hay más de 2000 puestos en el CSIC que cumplen esos criterios. Unos acuerdos que se están negociando y que serán objeto de publicaciones específicas.

Para evitar que estas situaciones de aumento vertiginoso de la precariedad vuelvan a repetirse, habrá que abordar los cambios normativos necesarios en materia de empleo temporal para adaptar la normativa a las consecuencias de las sentencias del TJUE. En particular, revisar las actuales figuras temporales y su duración, establecer mecanismos penalizadores disuasorios ante el abuso en la temporalidad, y articular un plan de empleo para el CSIC que contemple la carrera profesional de todas las escalas y niveles del personal funcionario y laboral.

Como noticia esperanzadora el nuevo, IV Convenio Único de la AGE, publicado en mayo de 2019, incluye algunas de las especificidades de la I+D, convirtiéndose en una herramienta para reducir la precariedad y evitar la contratación fuera de convenio, que limita aún más los derechos de los trabajadores de la investigación.

VOLVIENDO AL INICIO

Este artículo se planteaba como objetivo el análisis del sistema de ciencia y tecnología español y su capacidad para actuar como vector de cambio para un nuevo modelo económico y social.

Las conclusiones no son optimistas si partimos de la evaluación del sistema, sus protagonistas y el papel de sus recursos humanos.

No por muy repetido es menos cierto el escaso interés del sector privado por la I+D, que se refleja en unas inversiones muy por debajo de las de los países de la OCDE. Una situación que se repite en todos los indicadores de innovación y capacidad para afrontar los retos pendientes como sociedad.

En el sector público, maltratado por los PGE, la precariedad es el problema más acuciante, que condiciona los resultados y eficiencia del sistema. La sangría de personal de los peores años de la crisis no encuentra salidas.

Recuperar el talento es un objetivo esencial, para lo cual se han presentado numerosas iniciativas que esperan en el Parlamento, y se necesitan herramientas eficaces para que los (no tan jóvenes) investigadores que han tenido que emigrar tengan la oportunidad de volver al país, cubriendo la brecha generacional que la crisis ha generado.

Para los que trabajan en el sistema el reto es **retener el talento** de los miles de investigadores, técnicos y gestores, hombres y mujeres que malviven instalados en la precariedad y que son, sin embargo, los que construyen la ciencia día a día.

El reto está ahí. La solución, como casi siempre, es poner a las personas en el centro. Porque sin ellas el éxito no es posible.

Rafael Myro

Una política industrial para una nueva
revolución tecnológica



Formas combatientes. Franz Marc.

La economía actual se encuentra ante una nueva revolución industrial ligada a la conectividad ubicua y a la computación masiva, con impacto en todos los terrenos: producción, consumo, empleo y distribución de la renta. Para que estos cambios conduzcan a un nuevo modelo de crecimiento inclusivo y generador de empleo, es imprescindible una actuación intensa y sobre bases renovadas de la política industrial. Ésta debe contribuir a desarrollar y extender las nuevas tecnologías, sobre todo entre las PYME, y a definir nuevas producciones mediante la creación de una red de cooperación entre los agentes implicados: administraciones públicas, empresas, sindicatos y consumidores.

La nueva política industrial también debe impulsar la internacionalización de las economías y la productividad y competitividad de las empresas, favoreciendo su acumulación de activos intangibles, sobre todo capital humano y activos digitales, además de activos tecnológicos.

INTRODUCCIÓN

LA etapa de expansión económica que experimentó la economía mundial en los primeros años del siglo actual no fue acompañada de un notable crecimiento de la industria manufacturera en los países desarrollados, de forma que se mantuvo la tendencia a la reducción del peso de este conjunto de actividades en la producción total que se había iniciado con el comienzo de la década de 1980. Este hecho provocó que se alzaran unas primeras voces de alarma, reclamando una política industrial más vigorosa (Buigues y Sekkat, 2011; Chang, 2006; Comisión Europea, 2004), al tiempo que surgía una literatura que buscaba nuevos fundamentos teóricos sólidos para las actuaciones públicas en este ámbito (Rodrik, 2004; Chang, 2013)

La Gran Recesión afectó de forma especialmente intensa a la actividad industrial, como consecuencia de la importante reducción que produjo en la demanda de materiales, equipos y bienes duraderos, sobre todo en los países del sur de la UE. Surgieron entonces propuestas de reindustrialización para el espacio común europeo (Comisión Europea, 2014) que tomaban como base algunas experiencias particularmente positivas, la de Alemania en Europa o la de China, un nuevo caso de éxito del modelo de desarrollo asiático. Estas propuestas han recibido nuevos estímulos de la peculiar situación de debilidad de la economía mundial en los años de recuperación de la recesión.

Adicionalmente, la evidencia de que algunos países emergentes podrían haber iniciado una fase de desindustrialización prematura (Rodrik, 2017) ha incrementado el interés por definir un nuevo marco para la política industrial.

Finalmente, la irrupción de la industria 4.0, esa unión de masiva computación, a precios cada vez más bajos, con intensa y extensa conectividad, está provocando cambios de relieve en los productos y en las formas de obtenerlos, al tiempo que parece ofrecer perspectivas de transformaciones de mayor envergadura, lo que, unido a la peculiar situación de debilidad de la economía mundial en los años de recuperación de la Gran Recesión, obliga a los gobiernos a buscar soluciones más radicales para el impulso de sus industrias.

En las páginas que siguen, se ofrece una corta reflexión sobre el papel de la política industrial ante la transformación tecnológica que se vive hoy, definiéndose sus objetivos fundamentales y sus instrumentos clave.

1. LA INDUSTRIA ANTE UNA NUEVA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA

Aunque algunos autores discuten la relevancia del cambio tecnológico que se produjo con las TIC y por ende, sus secuelas en el ámbito de la digitalización (Gordon, 2015), otros muchos, probablemente una mayoría, y desde luego una buena parte de los investigadores en las ciencias de la naturaleza, consideran que estamos a las puertas de una nueva revolución industrial. Esta revolución estaría llamada a alterar las características de los productos, las formas de producir (las funciones de producción) y los hábitos de consumo y trabajo de la población, y tendría implicaciones en la distribución de la renta entre los individuos, así como en el marco institucional, social y político, configurando una nueva sociedad (Summers, 2019; Autor *et al.*, 2017; Acemoglo y Restrepo, 2017).

Desde luego, una característica central de toda revolución industrial es la aparición de formas más avanzadas de producir, lo que sin duda está ocurriendo, y encuentra una clara expresión en el surgimiento de grandes gigantes tecnológicos, con actividades rápidamente extendidas a todo el planeta. Otra característica relevante de un cambio industrial trascendente es la extensión de esas nuevas formas de producir a cada una de las actividades productivas, desde las industrias de maquinaria y automoción hasta las de materiales o de confección, pasando por la energía, como clara manifestación del alcance general de las nuevas tecnologías. Finalmente, toda revolución industrial genera necesariamente un marco de incertidumbre que dificulta la inversión productiva, limitando la propia diseminación de las nuevas tecnologías y favoreciendo la consecución de posiciones de poder de mercado por quienes son más clarividentes respecto a lo que está ocurriendo, o simplemente, más arriesgados. Este último rasgo contribuiría a explicar por qué las nuevas formas de producir se despliegan con dificultad y no avanzan con la rapidez esperable y quizá deseable (Mangabeira, 2019).

Ante este nuevo marco, es relevante plantearse dos preguntas. La primera es si en esta nueva revolución industrial, la industria manufacturera está llamada a desempeñar un papel central como en las anteriores. Y suponiendo que la contestación a esta pregunta fuera positiva, la segunda sería si será suficiente una política dirigida a la industria manufacturera, aunque se haga muy activa y no siga las pautas de pasividad que la han caracterizado durante los últimos 35 años.

La contestación a estas preguntas resulta crucial, pero no es sencilla, pues si bien cabe insistir en las virtudes de la industria manufacturera para fomentar el desarrollo sostenido, resalta el papel creciente que desempeñan los servicios avanzados en la actividad económica. La relevancia de estos se afirmaría con la tendencia de las poblaciones más jóvenes a no darle tanta importancia a la propiedad de los bienes, sustituyéndolos por servicios cuando ello es posible (piénsese en los automóviles y en un futuro en que no requieran conductor).

Las destacadas virtudes de la industria manufacturera para fomentar el desarrollo económico han sido puestas de relieve de forma muy contundente en los últimos años (Rodrik, 2004; Chang *et al.*, 2013; Myro, 2018), sobresaliendo dos. La primera es que el sector industrial constituye la base del desarrollo tecnológico. Las ganancias principales de eficiencia y los avances fundamentales del progreso técnico se producen en el ámbito manufacturero. Dicho de otra forma, sin manufacturas no existe avance tecnológico. En segundo lugar, la industria resulta clave en la exportación. El grueso de las exportaciones son bienes, y aunque estos incorporen cada vez más servicios, las demandas se dirigen hacia los productos manufactureros.

Existen también otras razones que justifican que se preste una especial atención a la industria, aunque quizá tuvieron más relieve en tiempos pasados que en la actualidad. Así, aunque la cualificación de los puestos de trabajo en la industria no difiere de la de los servicios, medida a través de los niveles de estudios finalizados por los trabajadores, es muy probable que las habilidades implícitas requeridas y desarrolladas en los procesos industriales sean más específicas y de mayor complejidad. La acertada medición del capital humano a través de los índices de complejidad elaborados por Ricardo Hausmann y su equipo así parece indicarlo (Hausmann *et al.*, 2013).

De la misma manera, la industria podría aún seguir marcando la pauta en la creación de nuevos modelos de gestión empresarial, así como en el establecimiento de los sistemas de cooperación entre empresas que configuran los ecosistemas productivos y una mayor sofisticación de los negocios. Los *industrial commons* o “la base industrial compartida por todos” que genera visiones estratégicas comunes de

partida, a la que hacen referencia algunos autores, no es seguro que se cree de forma tan clara en el resto de los sectores de actividad (Chang *et al.*, 2013).

Con todo, a esta visión, relativamente tradicional, se contraponen la que resalta el valor de los servicios. Los más avanzados destacan por una alta formación de la mano de obra, y por sus elevados salarios relativos, y son suministradores de inputs a todas las actividades, contribuyendo al cambio tecnológico en ellas (Mercedes Delgado, 2019). Sobresalen los servicios relacionados con Internet como los de *cloud computing*, el almacenamiento de datos, o los de diseño de programas de computación, pero también otros servicios más tradicionales, como los de publicidad. La importancia tecnológica de estos servicios no se reflejaría claramente en las patentes, por una menor tendencia a patentar en estos sectores, ni tampoco en la evolución de su productividad, quizá porque sus precios se reducen, y tales reducciones no son bien recogidas en los deflatores del output utilizados por los elaboradores de las cuentas nacionales (Corado y Byrne, 2016).

Por otra parte, el comercio de servicios ha avanzado a un ritmo algo más rápido que el de bienes desde el final del siglo XX, en concreto, con una diferencia anual de medio punto en la tasa porcentual de variación real para los países de la UE (4,4% frente a 3,9%), de forma que la expansión de las economías nacionales más allá de lo que les posibilita su demanda interna podría apoyarse cada vez más en los servicios. Esta expansión no ha afectado solo a los nuevos servicios avanzados, sino también a los tradicionales.

Adicionalmente, crecen las posibilidades de sustitución del intercambio internacional de bienes por el de servicios *online*, pudiendo esperarse un mayor crecimiento en el comercio de servicios, y en particular, de los más avanzados, una expresión de la nueva fase de globalización, en la que los intercambios de conocimientos sustituyen a los de bienes y personas (Baldwin, 2016).

Con todo, no parece prudente, en el estado actual de los conocimientos, despojar a las manufacturas el papel protagonista del que todavía gozan en el desarrollo económico. El contraste entre el crecimiento de China y la India parece avalar la fuerza de la industrialización, como también lo hace la experiencia de los países asiáticos emergentes. Por otra parte, la idea de que los efectos de la desindustrialización prematura pueden ser contrarrestados con la extensión de las actividades de servicios parece válida (siempre lo fue) para ambitos territoriales reducidos, pero difícilmente extendible al ámbito de las naciones.

Pero no cabe duda de que las nuevas actividades de servicios demandan atención, ni de que no puede definirse una política industrial alejada de una política de oferta más general que preste atención a las nuevas actividades de servicios, sobre todo de aquellos más claramente ligados a la nueva revolución de la conectividad y la digitalización.

2. EL PAPEL DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Si ya antes de la Gran Recesión el parco desenvolvimiento de la industria manufacturera aconsejaba una nueva actitud mucho más activa por parte de la política industrial, la revolución tecnológica en marcha exige redoblar este esfuerzo. Su papel no puede ahora limitarse a garantizar la dotación de las infraestructuras físicas básicas para que la industria y los servicios avanzados crezcan, ni a dar respuesta a determinados fallos de mercado que justifican sendas políticas horizontales, como las externalidades en la información, en la coordinación de actividades, o en la innovación (Rodrik, 2004; Chang *et al.*, 2013; Myro, 2016). Debe contribuir de forma decisiva a crear el nuevo marco económico y social que resultará del aprovechamiento máximo de las nuevas oportunidades que ofrece el cambio tecnológico. Téngase en cuenta que el gran reto es conseguir restablecer un programa de crecimiento económico inclusivo, capaz de generar empleo no precario y redistribuir la riqueza (Mangabeira, 2019), evitando que una parte creciente de la población viva de subsidios.

Por consiguiente, la política industrial no puede renunciar ya al apoyo de nuevas actividades, si bien debe evitar al mismo tiempo que este apoyo obedezca a una decisión unilateral, inevitablemente poco fundamentada, del Estado, o de la de las empresas, que es el problema central que ha demonizado a las denominadas políticas de *picking winners* seguidas en las décadas de 1960 y 1970. Debe producirse en el marco de una nueva y extendida cooperación entre todos los agentes implicados, que por otra parte, es la característica que mejor define y distingue el modelo asiático de desarrollo. La incertidumbre que acompaña a la nueva revolución industrial aconseja hoy más que nunca la extensión del ámbito de cooperación entre diversos agentes, con el fin de poder captar bien las nuevas oportunidades y conseguir desarrollarlas de forma eficiente. Y, desde luego, el primer ámbito de cooperación que debe fortalecerse es el de las Administraciones Públicas con las empresas y los sindicatos. Pero este aspecto se refiere a la forma de desarrollar la política industrial, no a su contenido, al que conviene referirse en primer lugar.

El aumento sostenido del PIB exigirá en primer lugar el desarrollo y asimilación de las nuevas tecnologías y su difusión a todos los ámbitos productivos, transformando las producciones, los modelos de negocio y las funciones de producción en todo el territorio. En segundo lugar, exigirá aumentar la competitividad de las empresas, con el fin de asegurar su expansión sobre bases firmes. Finalmente, será también fundamental la internacionalización de sus actividades, pues en un marco muy globalizado, que no desaparecerá a pesar de la reciente escalada proteccionista, no es esperable aumentar la producción sin una creciente especialización y, por consiguiente, sin incrementar al unísono las importaciones.

En estos tres objetivos, el papel de la política industrial, extendida ahora a los nuevos sectores de servicios de elevada productividad resulta muy claro:

1. El fomento intenso de la innovación, así como de la imitación de tecnologías y producciones (*selfdiscovery* en la terminología de Rodrik), sin limitar las actuaciones públicas a las fases de investigación primaria, donde su papel es claro. También debe adentrarse en las fases de la investigación en desarrollo y en las primeras fases de innovación, en las que se definen nuevas actividades productivas, imitando el caso de los EEUU (Mazzucatto, 2015).
2. La promoción de la internacionalización de la economía, en primer lugar mediante la atracción de inversiones exteriores, sobre todo en los sectores más representativos de las nuevas tecnologías, pero también, mediante la eliminación de barreras para la adquisición de inputs especializados y sofisticados. En segundo lugar, mediante políticas ambiciosas de apoyo a la penetración en los mercados exteriores, en las que se coordinen bien las iniciativas de exportación de bienes y servicios con las de establecimiento de filiales en los mercados exteriores. En particular, debe facilitarse a las PYME su inserción plena en Cadenas Globales de Valor.
3. El apoyo a la acumulación de intangibles en las PYME, las cuales, por su dimensión, poseen dificultades para incrementarlos por sí solas. Aparte de la propiedad de la innovación, que es uno de los intangibles destacados, son fundamentales otros dos, la capacitación y formación de los trabajadores y el acopio de activos digitales. Pero también son importantes otros, como la creación de marcas propias. La acumulación de estos activos es la vía fundamental de aumento de la productividad del trabajo, y a través de ella, del incremento de la dimensión de las empresas y de la calidad de su gestión.

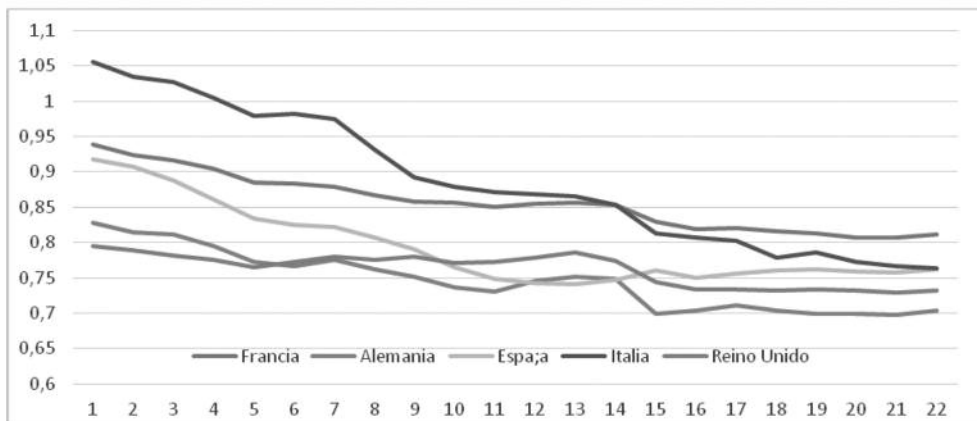
Estos, y no otros, han sido los tres ejes que han inspirado el modelo asiático de desarrollo, que ha destacado también por la variedad de instrumentos de actuación utilizados, comenzando por la depreciación de la moneda.

Un cuarto eje debe recibir una especial importancia:

4. La contribución de la política industrial, junto con otras políticas generales, a la intensa reasignación de puestos de trabajo que se va a producir entre actividades productivas, incentivando los procesos de recualificación de los trabajadores y la negociación con las empresas.

Como ya se ha señalado, hay mucho que ganar con el desarrollo de estos tres ejes de política industrial. A través de una intensa apuesta por la innovación, Europa tiene la oportunidad de mejorar su posición estratégica, escapando del desfase tecnológico con EEUU, que parece haberse acentuado precisamente con la explosión de las TIC y los avances posteriores hacia la nueva revolución industrial y con los efectos diferenciales de la Gran Recesión, como muestra el gráfico 1, en el que se muestra la productividad del trabajo relativa de los países europeos de mayor dimensión con respecto al gigante norteamericano.

GRÁFICO 1
Productividad del trabajo con relación a EEUU
PPA constantes de 2010



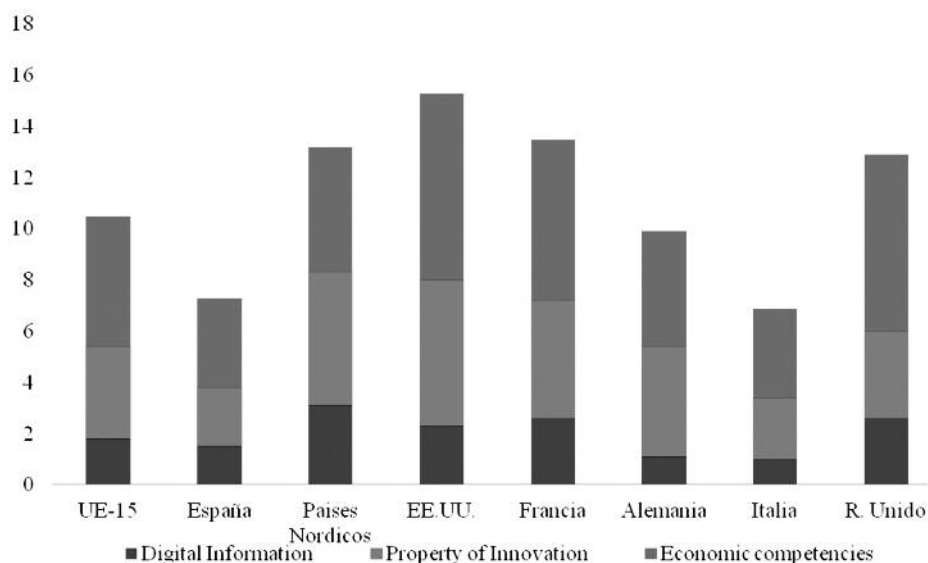
Fuente: Eurostat.

Debe comenzarse pues por intensificar el esfuerzo que se hace en el desarrollo y diseminación de las nuevas tecnologías. A este respecto, conviene comenzar recordando que entre las principales Big Tech, exponentes de la nueva revolución tecnológica, se encuentran sobre todo empresas norteamericanas y asiáticas, siendo escasas las europeas. Adicionalmente, la posición de los países de la UE en la digitalización de sus economías, siguiendo los índices que ofrece el World Economic Forum, no es muy avanzada, con países muy bien posicionados, como los nórdicos, el Reino Unido o Alemania, y otros que se encuentran en una situación más atrasada como España, Portugal, y sobre todo Italia. Grecia destacaría por su bajo nivel, incluso inferior al de Hungría o Letonia. No obstante, no todos los indicadores muestran lo mismo. Según el indicador general DESI que elabora la Comisión Europea, España se habría situado entre los países de cabeza de la EU en 2018, incluso por delante de Francia y Alemania. Con respecto a estos dos países, España destacaría por la digitalización de los servicios públicos y por la conectividad. Incluso en el primero de estos dos aspectos, España se equipararía a los países más digitalizados, los nórdicos. En cambio, Italia se posicionaría por detrás de Polonia y Hungría.

La promoción de la internacionalización de las empresas, además de una vía para ampliar la capacidad de crecimiento y el tamaño de las empresas, refuerza su capital humano y su capacidad de innovación (Serrano y Myro, 2019). Es también una herramienta de aumento de la inteligencia de mercado para el colectivo empresarial, que contribuye positivamente a la decisión de internacionalización de sus integrantes (Huremovic *et al.*, 2019). Todos los países europeos requieren esfuerzo en este terreno, si se exceptúa Alemania, pero las exportaciones de Francia y el Reino Unido han destacado por su bajo crecimiento comparado desde el principio del presente siglo. No ocurre lo mismo con la inversión exterior recibida, ni con la inversión dirigida al exterior, pues estos dos países figuran en el primer lugar del ranking en la UE.

La ayuda a la acumulación de intangibles dirigida a las empresas de menor dimensión es la tercera vía clave de actuación. Las empresas europeas acumulan un exceso de activos tangibles, de capital físico, sobre los intangibles, en comparación con sus pares norteamericanas. Y no solo por su menor innovación, también por una menor posesión de activos digitales y de competencia (publicidad, capital humano, estudios de mercado y estructura organizativa), como bien muestra el gráfico 2. España e Italia, entre los grandes países europeos, destacan por la parquedad de sus intangibles, mientras que los países nórdicos sobresalen por lo contrario. En el caso de España, resulta alarmante la escasa contribución de las empresas a la formación de sus trabajadores, actividad a la que dedican tan solo el 0,2% del gasto salarial.

GRÁFICO 2
*Composición de la inversión en activos intangibles sobre el
Valor añadido bruto ampliado
Sector privado, 2010 (porcentaje)*



Fuente: Mas y Quesada (2014).

Como ya se ha señalado, la ausencia de activos intangibles contribuye al parco desempeño de la productividad, favoreciendo una excesiva atomización de la estructura empresarial (Almunia, 2017) que, no obstante, tiene otros factores condicionantes. A su vez, el predominio de pequeñas empresas parece dificultar un aumento de la productividad y del PIB per cápita, pues existe una relación positiva entre dimensión media de las empresas y PIB per cápita (Huerta y Salas, 2015). Los países mediterráneos de Europa destacan por el predominio de pequeñas empresas, en contraste sobre todo con los países nórdicos.

3. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL: LA COOPERACIÓN COMO HERRAMIENTA CLAVE

Sorprende que no se haga más hincapié en lo que más sobresale del modelo asiático, la cooperación, que sin duda es la clave de su éxito, más allá de lo acertado de los objetivos e instrumentos de la política industrial seguida (Weis, 2011).

Ante una revolución industrial como la que se encuentra en marcha, el único camino para atajar la incertidumbre es la cooperación, definida en diferentes planos. De una parte, entre las Administraciones Públicas y las empresas; de otra, entre las propias empresas; y finalmente, de unas y otras con sindicatos, consumidores y entidades sociales y, de forma destacada, con la Universidad. La cooperación exige la puesta en común de capacidades, y debe dar lugar a un aumento paulatino de ellas. Por esta razón, no existe cooperación entre lo público y lo privado si no se establece a través de agencias especializadas, en las que ambos cooperantes aporten sus capacidades y busquen ampliarlas a través de su proceso de interacción y colaboración. Como señala Mazuccato (2013), la mayor receta para Europa en términos de investigación es que multiplique las agencias y oficinas especializadas.

Para que las Administraciones Públicas cooperen con las empresas, se exige pues que las Administraciones sean capaces de crear equipos especializados que asuman la defensa de los intereses públicos. Pero también se exige que los empresarios hagan lo propio, con el fin de aunar sus intereses y definir sus necesidades de apoyo por parte de las Administraciones Públicas. Por consiguiente, no basta con que las Administraciones Públicas se relacionen con las empresas, o con sus asociaciones, porque de esa manera solo dispondrán de reclamaciones provenientes de colectivos de empresas interesados, ante los que disponen de muy poca capacidad crítica, por falta de conocimientos tecnológicos y económicos. Por esta razón, es tan frecuente que la administración siga los dictados de determinadas empresas y carezca de criterio con respecto a cómo orientar sus apoyos. Y también por esta misma razón, no resulta viable sin más una política de apoyo a nuevos sectores o a nuevas actividades. Falta la información necesaria o la capacidad técnica necesaria para analizarla y llegar a propuestas viables y de interés común.

Esto quiere decir que la primera tarea de una Administración Pública es la de propiciar la organización de empresarios, trabajadores y consumidores con el fin de disponer de entidades de interlocución que le transmitan sus visiones, intereses y necesidades. La segunda, la de crear agencias especializadas de cooperación con estas entidades. Esta es la clave de una política industrial activa, y sirve para el Gobierno central y para los gobiernos regionales.

La ausencia en algunos países como España de lo que Chang llama *industrial commons*, es decir consensos básicos con respecto al desarrollo industrial, o base industrial, conjunto de ideas y experiencias compartidas con respecto a la necesidad del desarrollo industrial y a sus bases fundamentales, tiene precisamente que ver con la falta de cooperación entre los diferentes agentes involucrados en la política industrial. Desde esta perspectiva, sorprende más el escaso desarrollo de los marcos de cooperación en el ámbito europeo que los reducidos presupuestos destinados a la política industrial.

El caso de España es bien ilustrativo a este respecto. A pesar de que la agencia fundamental de promoción de la innovación, el CDTI, consigue excelentes resultados en la promoción de alianzas en la innovación –por lo demás, con un nivel de ayuda económica reducido–, los presupuestos de esta agencia se han visto reducidos drásticamente en los años de crisis (De No y Molero, 2017). España es en un país donde el 70% de las empresas industriales declaran no hacer ninguna práctica de alianzas. Las restantes cooperan especialmente con proveedores, centros tecnológicos y con universidades (Myro, 2018). Las dificultades para la cooperación en este terreno tecnológico también se manifiestan en un estancamiento de la transferencia tecnológica. Un informe reciente (Consejo Económico y Social, 2015) resalta la insuficiente demanda de las empresas a la universidad, unida a una oferta alejada del aparato productivo. Solo el 9,5% de las firmas innovadoras, es decir, el 1,5% del total de empresas, colaboró en el período 2011-2013 con la universidad en materia de innovación. Este porcentaje es superior al 13% en la UE-15.

En el ámbito de los instrumentos de política económica utilizados hay también muchas cosas que cambiar, de nuevo emulando el caso de los EEUU. La mayoría de ellas son conocidas y forman parte de antiguas reivindicaciones, como el que los apoyos a la innovación se realicen en una mayor medida a través de programas de compras públicas.

La polarización que viven muchos países europeos en el terreno político inevitablemente se traslada al terreno social y no constituye el mejor marco para las políticas de cooperación que se reclaman aquí como imprescindibles. En cierta medida esta polarización es un reflejo de los cambios económicos que se están produciendo, de forma que nos enfrentamos al círculo vicioso de que las políticas industriales que el nuevo marco económico en construcción aconseja se ven obstaculizadas por este mismo cambio económico.

CONCLUSIONES

En las páginas anteriores se asume que la economía actual se encuentra ante una nueva revolución industrial ligada a la conectividad ubicua y a la computación masiva. Esta revolución posee un potencial elevado de transformación de las economías, con impacto en todos los terrenos, el de la producción, en el consumo, el empleo y la distribución de la renta. Para asegurar que tales cambios dejen paso a un nuevo modelo de crecimiento inclusivo y generador de empleo, es imprescindible una actuación intensa y sobre bases renovadas de la política industrial. Esta debe contribuir a desarrollar y extender las nuevas tecnologías, sobre todo entre las PYME, y ayudar a definir nuevas producciones, mediante la creación de una intensa red de cooperación entre todos los agentes implicados, administraciones públicas, empresas, sindicatos y consumidores. Esta cooperación debe institucionalizarse a través de agencias especializadas y observatorios. La nueva política industrial también debe impulsar la internacionalización de las economías y la productividad y competitividad de las empresas, sobre todo de las más pequeñas, favoreciendo su acumulación de activos intangibles, sobre todo capital humano y activos digitales, además de activos tecnológicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, D. y RESTREPO, P. (2017): *Robots and Jobs: evidence from U.S. labor markets*. MIT, Working Paper Series, 17-04, marzo.
- AUTOR, D.; DORN, D.; KATZ, L.F.; PATTERSON, C. y VAN REENEN, J. (2017): *The fall of the labor share and the rise of superstar firms*. NBER Working Paper No. 23396.
- BALDWIN, R. (2016): *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press.
- BUIGUES, P. A. y SEKKAT, K. (2009): *Industrial policy in Europe, Japan and the USA. Amounts mechanism and effectiveness*. Palgrave Macmillan, Londres.
- BYRNE, D. y CORRADO, C. (2017): *ICT Services and their Prices: What do they tell us about Productivity and Technology?* Finance and Economics Discussion Series 2017-015.
- CHANG, H.-J. (2006): "Industrial policy in East Asia-Lesson for Europe". *EIB Papers*, vol. 11, nº 2, pp. 106-132.
- CHANG, H.-J.; ANDREONI, A. y KUAN, M. M. (2013): *International Industrial Policy experiences and the lessons for the UK*. Centre for Business Research, Working Paper nº 450.

- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe*. (COM/2004/274), Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2014): *For an European Industrial Renaissance*. Communication from the Commission to the European Parliament (COM/2014/014final).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2015): *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo*. Colección Informes, nº 02/2015
- CHAKRAVORTI, B.; TUNNARD, Ch. y SHANKAR CHATUVERDY, R. (2015): "Where the Digital Economy Is Moving the Fastest". *Harvard Business Review*, febrero.
- DE NO, J. y MOLERO, J. (2017): *Análisis de los recursos destinados a I+D+I (política de gasto 46) contenidos en los presupuestos generales del Estado para el año 2017*. Confederación de Sociedades Científicas de España (COSCE), septiembre.
- DELGADO, M. y MILLS, K.G. (2019): *A New Categorization of the U.S. Economy: The Role of Supply Chain Industries in Innovation and Economic*. Harvard Business School, Working Paper, 18-068.
- GORDON, R. (2015): Secular Stagnation: a Supply-Side View, *American Economic Review*. Papers & Proceedings, 105(5): 54–59
<http://dx.doi.org/10.1257/aer.p20151102>
- HAUSMANN, R.; HIDALGO, C.A.; BUSTOS, S.; COSCIA, M.; SIMOES, A y YILDIRIM, M.A. (2013): *The Atlas of Economic Complexity, Mapping paths to prosperity*. Center for International Development, Harvard University
<http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/featured-books/atlas>
- HUREMOVIC, K.; SERTI, F. y VEGA-REDONDO, F. (2019): "Learning Trade Opportunities through Production Network", mimeo
- HUERTA, E. y SALAS, V. (2014): "Tamaño de las empresas y productividad de la economía española. Un análisis exploratorio". *Mediterráneo Económico*, nº 25, pp. 167-191.
- MANGABEIRA, R. (2019): *The Knowledge Economy*. Verso, NY.
- MAZZUCATO, M. (2014): *El Estado empresario*. RBA, Madrid.
- MOTAL BENITO, E. (2016): *Growing by learning: firm level evidence on the size-productivity nexus*. Banco de España, Documentos de Trabajo, 1613.
- MYRO, R. (2018): "La apuesta por la industria y la política industrial", en Huerta, E. y Moral, M^a José (eds.): *Innovación y competitividad: desafíos para la industria española*. Madrid, FUNCAS.
- RODRIK, D. (2004): "Industrial policy for the twenty-first century", en *One economics, many recipes*. Princeton University Press, pp. 99-151.
- RODRIK, D. (2017): "Premature deindustrialization". *Journal of Economic Growth* (2016) 21:1–33

- SERRANO, J. y MYRO, R. (2019): "From domestic to exporter, what happens? Evidence for Spanish manufacturing firms". *Structural Change and Economic Dynamic*,
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0954349X18300249?via%3DiHub>
- SUMMERS, L. (2019): *The Post-Widget Society*. Penguin Viking.
- WEIS, J. (2011): *The economics of Industrial Development*. Routledge, Nueva York.

Rosario Gandoy

**La internacionalización de la economía
española a través de cadenas globales
de valor**



Vaca amarilla. Franz Marc.

La globalización económica ha promovido nuevas formas más complejas de internacionalización. Entre ellas sobresale la fragmentación internacional de la producción que da lugar a cadenas globales de valor (CGV) en las que diversos países y empresas colaboran en la elaboración del producto final. Su expansión en las últimas décadas ha hecho que cada vez sea más difícil para las empresas competir fuera de ellas, convirtiendo esta forma de organización de la producción en un factor determinante de la competitividad. El objeto de este trabajo es valorar la participación española en CGV en relación a las principales economías europeas. El análisis evidencia la implicación de las empresas españolas en CGV, posicionándose fundamentalmente en las etapas más cercanas a la demanda final. Un mejor aprovechamiento de la internacionalización a través de CGV requeriría avanzar hacia posiciones más generadoras de valor añadido.

1. INTRODUCCIÓN

LA globalización económica ha supuesto intensas modificaciones en el orden económico internacional vigente desde mediados del siglo XX. Los avances tecnológicos en el transporte y, sobre todo, en las tecnologías de la información y comunicación han abierto nuevas vías de internacionalización de las empresas que, en un contexto de progresiva liberalización de las economías, han experimentado un considerable desarrollo.

Así, a las tradicionales vías de internacionalización a través de las exportaciones, importaciones e inversiones en el exterior se añade una más compleja: la internacionalización de los procesos productivos. Esta se lleva a cabo fraccionando la cadena de valor en las distintas etapas que la conforman para localizar cada una de ellas allí donde puedan obtenerse con la máxima eficiencia, es decir, a un menor coste, y se disponga de un entorno económico adecuado (dotación de infraestructuras, estabilidad política y económica, acceso a los mercados...). Se forman así cadenas globales de valor (CGV) en las que participan un elevado número de empresas de distintos países.

En realidad, esta estrategia de producción no es nueva. La división y dispersión geográfica del proceso de producción venía siendo habitual en algunas actividades como la automoción y disponemos de múltiples casos de empresas que llevan haciéndolo desde hace décadas (por ejemplo, la industria maquiladora en México). Lo verdaderamente novedoso es, de una parte, el elevado grado de segmentación y expansión geográfica que en la actualidad puede alcanzar la cadena de valor, y de otra, una extraordinaria difusión de las CGV desde principios de los años noventa, que ha provocado que cada vez sea más difícil para las empresas competir sin par-

participar en CGV. El hecho es que la internacionalización de la producción a través de CGV se ha convertido en un elemento crucial para la competitividad, incorporándose entre los objetivos de las políticas públicas.

El objeto de este trabajo es analizar la internacionalización de la economía española a través de CGV en relación a las principales economías europeas, distinguiendo entre distintas formas de participación. Con ello se trata de ofrecer un diagnóstico que facilite el diseño de la política industrial.

No hay duda de que para los países en desarrollo, las CGV han abierto nuevas vías de progreso económico que justifican su promoción en las políticas de desarrollo económico. La entrada en redes internacionales de producción les ha posibilitado acceder a los mercados mundiales siendo competitivos en un eslabón de la cadena de producción, aquel para el que poseen ventajas comparativas, sin necesidad de disponer de todos los requerimientos competitivos que exige el proceso de fabricación de un bien desde sus etapas iniciales hasta su venta en el mercado¹.

También en gran parte de las economías avanzadas la participación en CGV se ha incorporado a las recomendaciones de política económica para favorecer la internacionalización de sus economías. Así lo hace la Comisión Europea cuando señala que “(...) Hay que hacer todo lo posible por facilitar la integración de las empresas de la UE en las cadenas de valor mundiales para incrementar la competitividad y asegurar el acceso a los mercados mundiales en las condiciones más competitivas posibles” (Comisión Europea, 2014). Y así lo recoge la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 cuando incluye entre sus objetivos “Mejorar la inserción de nuestras exportaciones en las cadenas globales de valor” (Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, 2017).

Sin embargo, en el caso de las economías avanzadas los efectos sobre la economía no son tan inequívocos como para las economías en desarrollo. Se dispone de una amplia evidencia empírica acerca de la positiva incidencia que ejerce la participación en CGV sobre la eficiencia productiva, la competitividad y el comportamiento exportador; pero estos favorables resultados se ven empañados por los posibles efectos adversos de la deslocalización de tareas sobre el mercado de trabajo. De hecho, la reorganización geográfica que implican las CGV ha generado una notable preocupación por la pérdida de empleos y tejido productivo que comporta.

¹ Sin embargo, el proceso no está exento de riesgos y la inserción en CGV no es una panacea. Taglioni y Wincker (2014) examinan los aspectos que ha de tener en consideración la política industrial de los países en desarrollo para el mejor aprovechamiento de su participación en CGV.

Por contra, los trabajos empíricos que tratan de medir el impacto de las CGV sobre el empleo encuentran que la fragmentación internacional de actividades no conlleva necesariamente pérdidas netas de empleo. Naturalmente, en el corto plazo tiene lugar una reducción de los puestos de trabajo desplazados a otros países, pero la mejora competitiva obtenida puede impulsar la creación de nuevos empleos, de modo que el efecto final es indeterminado. Donde sí es concluyente la literatura es en el efecto asimétrico de la participación en CGV sobre la composición del empleo: la fragmentación internacional actúa en el mismo sentido que el cambio técnico, en contra de los trabajadores menos cualificados, los que desempeñan las tareas más rutinarias en el proceso de producción². Es por esto que las políticas dirigidas a facilitar la inserción empresarial en CGV han de acompañarse de actuaciones encaminadas a mitigar los efectos que el desplazamiento al exterior de fases del proceso productivo puede tener sobre los trabajadores más sensibles a la estrategia.

El análisis que se efectúa a continuación se organiza del siguiente modo. En el apartado 2 se examina la implicación española en CGV en comparación con las economías centrales europeas, considerando las dos formas de participación más habituales en la literatura empírica: participación *backward* y *forward*. En el apartado 3 se presenta la participación española en un tipo concreto de CGV, cuando los inputs exportados a otros países vuelven incorporados en las importaciones españolas de bienes intermedios o finales. El trabajo se cierra con unas consideraciones finales.

2. INSERCIÓN DE ESPAÑA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

La valoración cuantitativa de un fenómeno como las CGV es sumamente compleja. Es preciso determinar cómo contribuyen los distintos países a un proceso de producción multinacional que se ha segmentado en múltiples fases que no se corresponden con las clasificaciones de actividad habituales. Las estadísticas tradicionales no permiten hacerlo. Con objeto de avanzar en el conocimiento de las relaciones comerciales internacionales en un mundo globalizado, la Organización Mundial del Comercio junto con la OCDE han desarrollado estadísticas de comercio en valor añadido denominadas *Trade in Value Added* (TiVA)³. Esta base de datos

² En Amador y Cabral (2014) se realiza una revisión de la evidencia empírica internacional relativa a los efectos de la participación en CGV sobre la productividad, empleo y salarios. Gando y Díaz-Mora (2017) repasan los trabajos que analizan los efectos de las CGV sobre el empleo a partir de las estadísticas de comercio en valor añadido y muestran que sus resultados no difieren en gran medida de los observados en la literatura previa.

³ Otras dos fuentes estadísticas de comercio en valor añadido son la WIOD, impulsada por la Comisión Europea, que proporciona información homogénea para el periodo 2000-2014, y la EORA, elaborada por la UNCTAD, con una mayor amplitud de países —especialmente de países en desarrollo— pero menos adecuada para el análisis concreto de economías avanzadas.

permite seguir las trazas de los procesos productivos a través de las sucesivas fronteras que cruzan los inputs intermedios hasta llegar a su destino final. Posibilita, por tanto, conocer el origen geográfico y sectorial del valor añadido incorporado en los flujos comerciales.

La fuente básica para el análisis que se realiza a continuación es la edición más reciente de la TiVA, 2018. Aunque la adaptación al Sistema de Cuentas Nacionales 2008 de las tablas input-output internacionales, en las que se basa esta base de datos, ha supuesto una ruptura de las series y solo se dispone de información homogénea para el periodo 2005-2016, se opta por ella porque es la que proporciona información más actual permitiendo observar las modificaciones acaecidas durante el periodo de crisis y recuperación de la economía española.

Para valorar la entidad relativa de la participación española en CGV y de acuerdo con la metodología planteada en Koopman *et al.* (2014) se considerarán dos formas de implicación en CGV: *participación backward* o “hacia atrás” y *participación forward* o “hacia delante”.

A) Participación *backward* o hacia atrás

Recoge la participación en CGV a través de la adquisición de inputs intermedios importados, bienes o servicios, que tras su transformación en el país son destinados al mercado exterior. De modo que desde que se inicia la cadena de valor hasta que el producto llega a su destino final en el proceso de producción se atraviesan al menos dos fronteras. Se mide por el peso que sobre el total de las exportaciones del país supone el valor añadido foráneo que se requiere para producir los bienes y servicios exportados, es decir, refleja el contenido importado de las exportaciones.

Los escasos trabajos que han abordado el análisis de la inserción española en CGV muestran que la economía española ha sido partícipe de la tendencia general a la fragmentación de los procesos productivos, aumentando desde mediados de los años noventa la dependencia importadora de sus ventas al exterior (Gandoy *et al.*, 2016; Prades y Villanueva, 2017; Solaz, 2018).

Los datos más recientes confirman una recuperación en el contenido importado tras la intensa caída que acompañó al colapso del comercio en 2009, alcanzando su valor máximo en 2012, cuando el valor añadido de origen externo supuso un 25% de las exportaciones españolas. Pero a partir de dicha fecha se inicia una senda

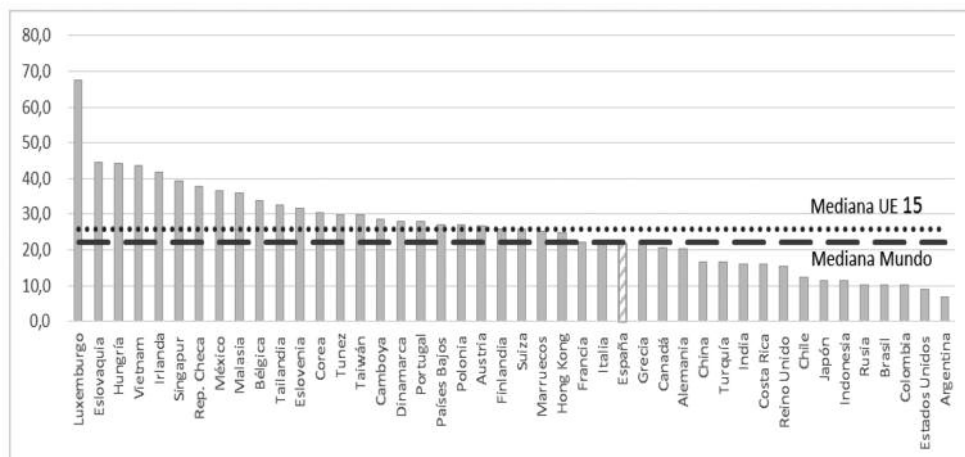
descendente hasta llegar al 21,6% en 2016. Al igual que en otros países, en España tiene lugar un debilitamiento de la fragmentación internacional de la producción cuyas causas aún están por determinar. Varios factores parecen haber actuado en dicha dirección. Entre ellos destacan una menor presión competitiva en los mercados mundiales tras el cambio en el modelo de crecimiento chino, más volcado hacia la demanda interna y la sustitución de inputs importados; la disminución en las ventajas laborales que ofrecen algunos mercados emergentes; la reorganización de las redes internacionales de producción desde un ámbito global a otro regional; el resurgimiento de tendencias proteccionistas en el comercio mundial o, también, los avances técnicos que desincentivan la dispersión de los procesos de producción (v.g. robótica)⁴.

La participación *backward* española en CGV no difiere de la de otras economías avanzadas (gráfico 1). El contenido importado de las exportaciones en 2016 se encuentra al mismo nivel que la mediana de las 64 economías que recoge la TiVA (22,1%) aunque por debajo de la mediana de la UE-15, impulsada al alza por la elevada dependencia de importaciones en las economías de menor dimensión (Luxemburgo, Irlanda, Bélgica, Portugal y Holanda). Dado que el tamaño de la economía condiciona su dependencia de inputs foráneos, lo relevante es comparar el grado de participación respecto a economías de tamaño parecido al de la economía española. Y en dicho caso, se constata que el grado de integración de la economía española en CGV mediante el abastecimiento exterior de inputs intermedios es muy similar al que muestran las economías centrales europeas: Alemania (20,3%), Francia e Italia (22%).

⁴ Martínez Mora y Merino (2017) examinan la estrategia de retorno a Alicante de las empresas del calzado que habían desplazado su producción a China e India. Atribuyen la relocalización del proceso productivo a los cambios acaecidos en el entorno: la reducción del diferencial de coste provocado por el incremento salarial en China y el comportamiento de los salarios españoles durante la crisis y las nuevas pautas de distribución que exigen reducir los plazos de entrega.

GRÁFICO 1

Participación backward en las cadenas globales de valor, 2016 (%)

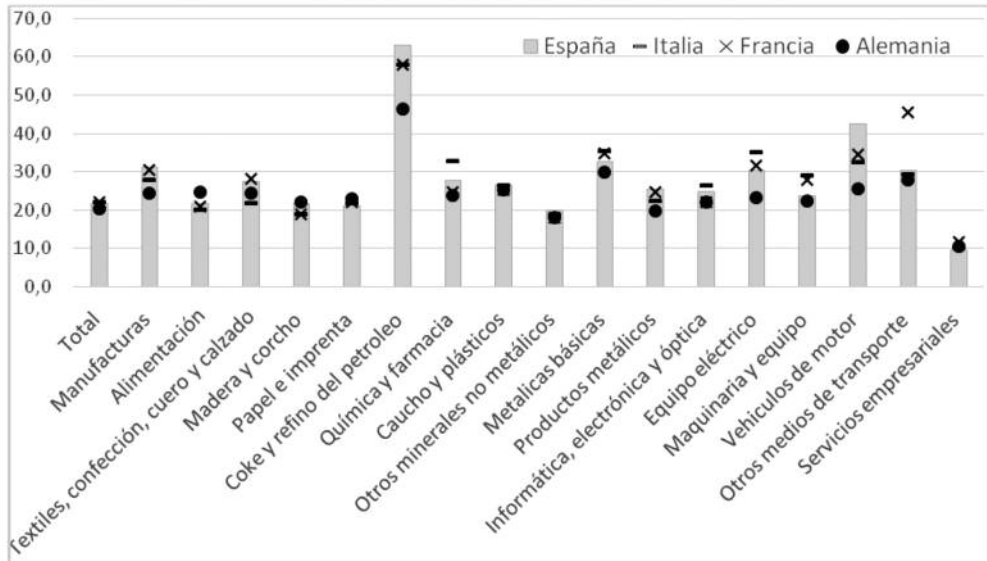


Fuente: Elaboración propia a partir de TiVA-2018.

Sin embargo, cuando se desciende al nivel sectorial aparecen algunas diferencias que ayudan a posicionar a la economía española en las CGV. En primer lugar, como puede observarse en el gráfico 2, la extensión de las CGV en los servicios es relativamente escasa en relación con las manufacturas, siendo la dependencia importadora de los servicios a las empresas en España algo inferior a la de Francia, Italia y Alemania⁵. En una primera impresión podría pensarse que este resultado expresa que las empresas españolas de servicios han desarrollado estrategias de fragmentación internacional en menor medida que otras economías. Sin embargo, existen elementos para pensar que la razón estriba en la elevada capacidad competitiva de las empresas españolas exportadoras de servicios, que les permite posicionarse en los mercados internacionales sin necesidad de recurrir al acceso de inputs exteriores. El dinamismo exportador de los servicios empresariales desde el inicio de la crisis, en especial de los servicios de ingeniería, consultoría, publicidad e investigación de mercado (CES, 2019) y el creciente protagonismo de España como suministrador de servicios intermedios en las CGV manufactureras apuntan en esta dirección (Blázquez *et al.*, 2018).

⁵ En España el valor añadido importado apenas supone el 10% de las exportaciones del sector servicios, mientras que en los países centrales supera este porcentaje. La menor participación en CGV de las ramas de servicios frente a las manufacturas es una evidencia generalizada.

GRÁFICO 2
*Participación backward en las cadenas globales de valor
de los sectores productivos, 2016 (%)*



Fuente: Elaboración propia a partir de TiVA-2018.

En cambio, en las manufacturas, la dependencia importadora de las exportaciones españolas (31,2%) es mayor que la de Francia, Italia y, sobre todo, Alemania. Como es natural, en todas las economías estudiadas la participación en CGV mediante el abastecimiento externo de inputs es más profunda en las producciones intensivas en materias primas (coke y refino de petróleo, metálicas básicas, química); pero también en aquellas en las que las CGV han mostrado un mayor desarrollo (vehículos y otros equipos de transporte, equipos eléctricos y textil y confección).

En términos generales, y en especial con respecto a Alemania, España muestra una menor inserción en CGV que sus socios en las industrias más tradicionales, en las que la competencia internacional se basa en gran medida en la dotación y calidad de los recursos naturales (alimentación, madera y corcho o papel). La industria textil y de la confección es una excepción. Las empresas españolas de este sector han apostado por estrategias de fragmentación de la producción para hacer frente a la competencia proveniente de países de bajo coste, de modo que el contenido importado de sus exportaciones es superior al que muestra Alemania e incluso Italia.

En el resto de las manufacturas, más intensivas en capital físico y tecnológico (vehículos, equipo eléctrico, química, productos informáticos y electrónica), tanto Italia como España muestran una mayor presencia de valor añadido foráneo por unidad exportada que Alemania. Ambas economías participan activamente en las CGV, desempeñando tareas más cercanas a la demanda final. Es decir, respecto a Alemania, su especialización en las CGV se centra en la transformación y ensamblaje de inputs importados.

B) Participación *forward* o hacia delante

Alternativamente, las empresas pueden participar en redes internacionales de producción suministrando inputs que se incorporan en las exportaciones de otros países. Es lo que se conoce como “participación *forward*” o “hacia delante”. El indicador, que mide el porcentaje que sobre las exportaciones de un país supone su valor añadido doméstico que va a formar parte de exportaciones de terceros, será más elevado en las empresas y países que se colocan en las fases iniciales de la cadena de valor.

Este tipo de integración en las CGV es propio de las economías con una elevada dotación de recursos naturales (por ejemplo, Arabia Saudí, Noruega o Rusia), pero también de economías con un alto grado de desarrollo económico que se encuentran en la frontera tecnológica y dentro de la cadena de valor se especializan en las tareas más vinculadas con el conocimiento tecnológico y la diferenciación de producto. Estas desarrollan en su propio país las fases de la cadena de valor en las que poseen ventajas comparativas; en las que obtienen un mayor valor añadido por unidad de producto, que suelen ser las que se encuentran al comienzo y fin de la cadena, en gran medida, servicios. Tienden a deslocalizar las fases de fabricación más intensivas en mano de obra, aportando a los países de destino el conocimiento tecnológico imbuido en los insumos intermedios que les proporcionan, así como el *know how* necesario para su transformación de acuerdo con las especificaciones requeridas. En las economías que lideran las CGV regionales, Alemania en la “factoría Europa”, Estados Unidos en la “factoría Norteamérica” y Japón en la “factoría asiática”, predomina esta forma de participación sobre la participación *backward*.

De acuerdo con los datos más recientes, el valor añadido generado en España que se incorpora en las exportaciones de terceros países supuso, en 2015, el 17% del total de las exportaciones españolas. Un porcentaje reducido desde cualquier punto de vista. Inferior al promedio mundial (19,7%) y al que consignan Alemania (21,9%), Francia (21,2%) e Italia (18,6%). Además, el menor uso de esta estrategia respecto a los

países europeos centrales tiene lugar tanto en el conjunto de las manufacturas como en el de los servicios. Es más, cuando se distingue por ramas manufactureras solo en “Otros medios de transporte” el porcentaje de inputs españoles que se incorporan en las exportaciones de otros países es superior al de los tres países considerados, muy probablemente debido a la sólida posición competitiva de la industria española de partes y componentes de la industria aeronáutica (Blázquez *et al.*, 2010).

La participación *forward* también es significativamente menor al peso que alcanza la participación *backward* en nuestro país. Se constata, por tanto, que la implicación de las empresas españolas en CGV sigue sesgada hacia la transformación y el ensamblaje de inputs importados, con una limitada presencia de la participación hacia delante, algo que ya habían puesto de manifiesto trabajos previos (Gandoy *et al.*, 2016; Prades y Villanueva, 2017).

Este predominio de la participación *backward* parece estar relacionado con la elevada presencia del capital extranjero en algunas ramas claves para las exportaciones españolas, como automoción o metálicas básicas, que comparten su orientación exportadora con una intensidad importadora superior a las empresas nacionales (Myro y Álvarez López, 2014).

3. UN TIPO CONCRETO DE CGV: TRANSFORMANDO INPUTS EN EL EXTERIOR PARA EL MERCADO NACIONAL

Se aborda aquí la participación española en un tipo específico de red internacional, cuando el país exporta inputs intermedios que se transforman en el extranjero para, a continuación, ser re-exportados al país origen de dichos bienes intermedios, bien para abastecer el mercado interior o el internacional.

Este tipo de CGV ha sido habitual en empresas estadounidenses que producen partes y componentes que exportan a México para su procesamiento y ensamblaje en bienes finales que, posteriormente, son re-exportados al mercado norteamericano (por ejemplo, vehículos y material electrónico). Como suministradoras de inputs, las empresas norteamericanas se especializan en los procesos de I+D, desarrollo tecnológico, diseño, marketing, publicidad, financiación o control de calidad, fabricando los componentes más sensibles, mientras que las plantas mexicanas se encargan del ensamblaje, aprovechando sus menores costes laborales (Bergin *et al.*, 2009). La especialización en tareas de las empresas que desarrollan este tipo de CGV combina, por tanto, actividades que se encuentran tanto al inicio como al final de la CGV; las que aportan un mayor valor añadido y contribuyen más activamente a la generación de rentas en el país.

Para determinar la entidad de la participación española en este tipo concreto de CGV se va a utilizar como indicador el peso que sobre el total de importaciones de un país supone el valor añadido generado en dicho país, que está incorporado en las importaciones que realiza. El análisis se centra en las producciones manufactureras donde, como ya se ha señalado, las CGV muestran un mayor desarrollo. Los datos que provee la última versión de la TIVA permiten extraer algunas conclusiones sobre la entidad de esta participación en CGV en España.

En primer lugar, los porcentajes que alcanza este indicador cuando se considera el conjunto de las manufacturas y socios comerciales, en general, son reducidos. En 2015, la lista de países con un mayor desarrollo de estas CGV la encabeza Estados Unidos, alcanzando el valor local que retorna al país un 5,9% de sus importaciones totales de manufacturas; le siguen China (con un 5,2%) y Alemania (4,3%). A cierta distancia se sitúan: Francia (1,8%), Japón (1,7%), Canadá y Reino Unido (1,5%), Corea (1,4%) y España e Italia (1,2%). Se encuentra, por tanto, la economía española entre las 10 economías que hacen un mayor uso de esta estrategia de producción. Todas ellas excepto China son economías de renta alta que fragmentan sus procesos productivos desplazando determinadas fases a economías con ventajas, en general de costes, con objeto de mejorar su competitividad⁶. El proceso se vio alentado por la eliminación de barreras comerciales asociada a acuerdos comerciales (v.g. NAFTA en Estados Unidos), la ampliación europea o instrumentos de política comercial como el régimen de tráfico de perfeccionamiento.

En segundo lugar, en España, como en las principales economías europeas, esta configuración de la CGV se produce con mayor intensidad en la industria de automoción. Dadas las características de esta industria, altamente fraccionable y modular, las CGV adoptan una arquitectura compleja en la que las partes y componentes provenientes de diferentes países conforman módulos independientes que se envían para su montaje a las plantas de ensamblaje; desde allí se exportan los vehículos a los mercados cercanos.

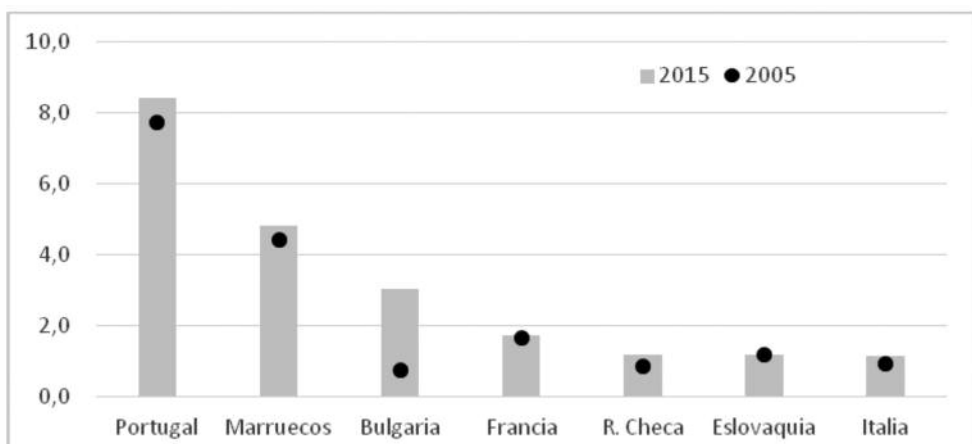
⁶ Amador *et al.* (2015) en su análisis de las CGV en la Eurozona destacan el elevado contenido nacional de las importaciones alemanas que se incorporan en la exportación, atribuyéndolo a su especialización en la producción y exportación de material de transporte (automoción) y maquinaria. Timmer *et al.* (2013) ilustran esta especialización con el proceso de fabricación del Porsche Cayenne. Alemania suministra partes y componentes para el montaje y ensamblaje de los vehículos en Bratislava. Desde allí, estos se desplazan a Leipzig para el montaje final del motor. Las empresas alemanas se especializan tanto en las etapas iniciales como en el ensamblaje final. En esta especialización dual juegan un papel clave tanto los costes del transporte de los vehículos terminados, que favorecen una localización del ensamblaje cerca de los mercados de consumo, como razones de sensibilidad política, dado el volumen de empleo y actividad económica asociado.

En tercer lugar, los datos muestran que un tercio del valor añadido español que vuelve al país incorporado en las importaciones procede de Portugal, confirmando la intensa interrelación productiva entre los países que conforman la península ibérica, que además se ha fortalecido desde 2005. Otro 40% viene de Francia, Alemania, Italia y Marruecos, en el orden citado. Este resultado expresa la sólida inserción española en las CGV europeas y particularmente con las economías centrales. Destaca, asimismo, la creciente procedencia de valor añadido español desde Marruecos que evidencia el esfuerzo de las empresas manufactureras españolas por extender sus CGV hacia países próximos con ventajas laborales. Merece la pena recalcar la importancia que adquiere la distancia geográfica y los costes de transporte en la configuración de las redes internacionales de producción, que se pone de manifiesto cuando se compara el origen del valor añadido español que retorna en las importaciones con el de Alemania que procede principalmente del centro europeo (República Checa, Francia, Italia, Hungría y Polonia).

Por último, el gráfico 3 muestra los países en los que es más intensa la participación española en estas redes de producción. El gráfico recoge las economías en las que es mayor el peso que supone el valor añadido español incorporado en las importaciones españolas con origen en dicho país. Es decir, aquellas en las que las cadenas de producción lideradas por empresas españolas que han optado por transformar inputs en el exterior explican una mayor parte del comercio bilateral.

GRÁFICO 3

Principales países origen del valor añadido español incorporado en las importaciones españolas de manufacturas (% sobre importaciones bilaterales)



Fuente: Elaboración propia a partir de TiVA-2018.

Sobresale la magnitud de estas redes de producción con Portugal. El contenido español de las importaciones de manufacturas procedentes de Portugal alcanza el 8,4%. La integración de los procesos productivos entre España y Portugal es bastante generalizada entre las ramas manufactureras, si bien es más acentuada en las ramas de transformados metálicos (equipos eléctricos, metálicas básicas, informática y electrónica, maquinaria y equipo y material de transporte), en las que la presencia de inputs españoles supera el 10% de las compras que España hace a Portugal. Parece que las empresas españolas de las ramas más intensivas en tecnología desplazan a Portugal las fases de transformación y montaje, suministrando los componentes que incorporan los desarrollos tecnológicos.

En segunda posición se encuentra Marruecos, que presenta porcentajes de contenido español superiores al 6% en las importaciones españolas de textil y confección, caucho y productos de plástico y material eléctrico. Cabe agregar que su proximidad geográfica, disponibilidad de infraestructuras, costes laborales y exenciones fiscales constituyen un fuerte atractivo para los procesos de producción compartida. Así, las principales empresas de confección española (Inditex, Corte Inglés, Cortefiel, Mango...) elaboran parte de su producción en Marruecos beneficiándose de los bajos salarios y de la rapidez con que la oferta puede responder a los cambios en la demanda final, un elemento crucial en la estrategia competitiva de marcas como Zara. Por otra parte, la presencia en Tánger del grupo Renault desde 2012 y la próxima implantación del grupo PSA ha ampliado el atractivo de esta localización para la industria auxiliar del automóvil española que ya se está posicionando e incorporando plantas marroquíes a sus CGV.

Por último, llama la atención la presencia de tres países del este europeo: Bulgaria, Republica Checa y Eslovaquia, aunque su posición ha de ser matizada dadas sus limitadas relaciones comerciales con España. Aun así, merece la pena destacar su aparición en el ranking, que ha tenido lugar en la última década y refleja como las empresas españolas, en un contexto de dificultades económicas han buscado nuevos socios al este europeo para incorporarlos en sus CGV. En los tres países los inputs españoles se incorporan con mayor intensidad en las importaciones de la industria de automoción.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis efectuado ha puesto de manifiesto que las empresas españolas participan activamente en estrategias de internacionalización a través de CGV. Su inserción en las redes de producción compartida se lleva a cabo principalmente mediante

el abastecimiento externo de inputs para la producción de exportaciones (participación *backward*), donde se alcanza un nivel similar al de Alemania, Francia o Italia. Ello no impide que el conjunto de las manufacturas, y particularmente las más intensivas en capital y tecnología, incurran en una superior dependencia importadora que las economías de referencia.

En ocasiones se ha puesto en duda la conveniencia de este tipo de participación puesto que un mayor contenido importado provoca que parte de las rentas generadas por las ventas al exterior se desplace hacia otras economías, a la vez que impulsa el crecimiento de las importaciones poniendo en peligro el saldo comercial. En contra de esta idea, la literatura empírica evidencia que la participación en CGV mediante el abastecimiento foráneo de inputs ejerce un efecto positivo sobre las rentas domésticas asociadas a la exportación. Concretamente, para la economía española, Solaz (2018) encuentra que el aprovisionamiento externo de inputs es complementario del valor añadido doméstico incluido en las exportaciones, de tal manera que el acceso a bienes intermedios importados contribuye a un mejor comportamiento exportador y favorece la generación de rentas de exportación en el país. Profundizando en esta cuestión, Gandoy *et al.* (2018) revelan que esta relación positiva es más profunda cuando el aprovisionamiento externo es de servicios, especialmente de servicios intensivos en conocimiento, y tiene lugar en las manufacturas más intensivas en tecnología.

No obstante, los análisis econométricos también muestran que los países de renta alta se benefician en mayor grado de su participación en CGV cuando su inserción en redes internacionales tiene lugar a través del suministro de inputs a otras economías en vez de mediante el abastecimiento externo de inputs (Kummritz, 2015). Se ha constatado que las empresas españolas utilizan esta forma de participación (*forward*) en menor medida que las economías de referencia y que la participación *backward*, lo que sugiere que las empresas españolas tienden a situarse en posiciones de la cadena de valor cercanas al consumidor final especializándose en tareas de transformación y ensamblaje donde, por otra parte, la competencia con otras economías es más intensa y las amenazas de deslocalización son mayores.

Un mejor aprovechamiento de la internacionalización a través de CGV requeriría avanzar hacia posiciones más generadoras de valor añadido en la cadena de valor, reforzando la participación hacia delante. En cierto modo, se está haciendo⁷. El que

⁷ Un buen ejemplo de ello es la reciente estrategia de globalización de SEAT, que ha desplazado a Argelia el ensamblaje de algunos de sus modelos más populares, como Seat-Ibiza, Arona y León. Los vehículos allí fabricados se destinan al mercado local argelino. Las piezas y componentes se suministran desde la planta de SEAT- Martorell, que asume la responsabilidad de coordinar el proyecto.

España se encuentre entre las diez economías con un mayor retorno de valor añadido nacional en sus importaciones es expresión del esfuerzo de las empresas españolas por mejorar su competitividad mediante la fragmentación de sus procesos productivos.

Pero avanzar en la CGV desde las posiciones de transformación de inputs foráneos a segmentos más generadores de valor añadido hasta alcanzar el grado de participación *forward* de las economías europeas más avanzadas no es fácil ni está al alcance de muchas empresas. Como tampoco lo es el acceso a las CGV, especialmente para las empresas de menor dimensión con escasa capacidad para asumir los elevados costes de entrada de esta vía de internacionalización (búsqueda de proveedores y/o clientes adecuados, contratos incompletos, dificultades de gestión, disponibilidad de servicios de calidad, etc.). Y aquí es donde las políticas públicas pueden contribuir a superar las dificultades existentes.

Gandoy *et al.* (2016) en su estimación de los determinantes de la participación en CGV de las manufacturas españolas muestran que la inserción en redes de producción compartida está en gran medida condicionada por características empresariales como el tamaño, la capacidad innovadora y la eficiencia productiva. Aspectos todos ellos básicos para la competitividad empresarial, de modo que las políticas encaminadas a promover la competitividad constituyen el eje de las políticas de internacionalización de los procesos productivos. Pero además de los requisitos internos a las empresas también se requieren actuaciones que mejoren el entorno empresarial. A este respecto, y de acuerdo con el World Economic Forum (2018) las principales deficiencias competitivas de la economía española se sitúan en el funcionamiento del mercado de trabajo, el entorno regulatorio, la capacidad innovadora y la calidad institucional.

Por último, las actuaciones de política industrial deberían ir acompañadas de medidas dirigidas a paliar los efectos que se derivan de la dispersión geográfica de los procesos productivos sobre el mercado de trabajo. Entre ellas destacan las destinadas a formación y reciclaje profesional pero también son ilustrativas la asistencia en la búsqueda de empleo, orientación profesional y actuaciones de asesoramiento individual a los trabajadores afectados. Con este fin la UE creó en 2006 el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) para prestar apoyo a los trabajadores que pierden su empleo debido a los cambios en las pautas del comercio mundial y la globalización (v.g, por deslocalización de la producción), incluyéndose desde 2009 los trabajadores afectados por la crisis financiera internacional. A pesar de sus limitaciones financieras y los requisitos establecidos para optar a las ayudas, entre 2007 y 2018 se han beneficiado de las ayudas 155.000 trabajadores europeos, en torno

a un 10% de ellos españoles. Para el periodo 2021-2027 está previsto incrementar sustancialmente su dotación presupuestaria, flexibilizar los requisitos (reducir de 500 a 250 el umbral para poder acceder a las ayudas) e incorporar entre las causas de la pérdida de empleo la digitalización y automatización de las economías.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADOR, J. y CABRAL, S. (2014): *Global Value Chains: Surveying, Drivers, Measures and Impact*. Banco de Portugal, Working Paper nº 3/2014.
- AMADOR, J.; CAPPARIELLO, R. y STHERER, R. (2015): "Global Value Chains: A view from the Euro Area". *Asian Economic Journal*, Vol. 29, nº 2, 99-120.
- BERGIN, P.R.; FEENSTRA, R.C. y HANSON, G.H. (2009): "Offshoring and Volatility: Evidence from Mexico's Maquiladora Industry". *American Economic Review*, 99 (4), 1664-71.
- BLÁZQUEZ, L.; DÍAZ-MORA, C. y GANDOY, R. (2011): "El comercio de partes y componentes: una aproximación a la participación española en redes de producción internacionales". *Principios. Estudios de Economía Política*, nº 18, 47-70.
- BLÁZQUEZ, L.; DÍAZ MORA, C. y GONZÁLEZ DÍAZ, B. (2018): "La servitización de las cadenas globales de valor: una aproximación a partir del análisis de redes sociales". *Cuadernos de Información Económica* nº 94, 87-114.
- CES (2019): *Informe sobre exportación de servicios no turísticos en España*. Informe 01/2019. Consejo Económico y Social
- COMISIÓN EUROPEA (2014): *For an European Industrial Renaissance*. Communication from the Commission to the European Parliament (COM/2014/014final).
- GANDOY, R. y DÍAZ MORA, C. (2017): "Cadenas globales de valor: en el punto de mira de la política proteccionista". *Información Comercial Española*, nº 896, mayo-junio, 43-58.
- GANDOY, R.; DÍAZ-MORA, C. y GONZÁLEZ-DÍAZ, B. (2018): "El papel de los servicios en las cadenas globales de valor de las manufacturas españolas". *Papeles de Economía Española*, nº 158, 139-156.
- GANDOY, R.; DÍAZ-MORA, C.; GONZÁLEZ-DÍAZ, B. y CÓRCOLES, D. (2016): "Inserción en las cadenas de valor internacionales", en R. Myro: *Una nueva política industrial para impulsar la industria y el empleo*. Consejo Económico y Social.
- KOOPMAN, R.; WANG, Z. y WEI, J. (2014): "Tracing Value Added and Double Counting in Gross Exports". *American Economic Review*, vol. 104, nº2, 459-94.
- KUMMRITZ, V. (2015): *Global Value Chains: Benefiting the Domestic Economy?* Graduate Institute of International and Development Studies, International Economics Department Working Paper Series, IHEIDWP02-2015.

- MARTÍNEZ MORA, C. y MERINO, F. (2017): “La estrategia de retorno de la industria española: El caso del sector calzado en Alicante, su importancia y determinantes”. *Estudios de Economía Aplicada* vol.35-3, 777-800.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD (2017): *Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2017*. Madrid.
- MYRO, R. y ÁLVAREZ LÓPEZ, M.E. (2014): *España en la inversión directa internacional*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- PRADES, E. y VILLANUEVA, P. (2017): “Spain in the Global Value Chains”. *Economic Bulletin* 3/2017 Banco de España.
- SOLAZ, M. (2018): “Value Added and participation in global value chains: The case of Spain”. *The World Economy*, 41 (10), 2804-2827.
- TAGLIONI, D. y WINKLER, D. (2016): *Making Global Value Chains Works for Development*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- TIMMER, M.; LOS, B.; STEHRER, R. y DE VRIES, G. (2013): “Fragmentation, incomes and jobs: An analysis of European competitiveness”. *Economic Policy*, 28, 613-661.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2018): *The Global Competitiveness Report 2018*. Genova: World Economic Forum.

José María Goerlich
Eva López Terrada

**Cambios productivos, reestructuraciones
y negociación colectiva**



Perro recostado en la nieve. Franz Marc.

La evolución tecnológica está transformando rápidamente la organización productiva de las empresas, con posibles impactos de envergadura en la cantidad y en la calidad del empleo. Cabe dejarla evolucionar sin control; pero también es posible poner en marcha políticas que atenúen los efectos negativos de la incorporación de las nuevas técnicas. En esta línea de acción, resulta indispensable la participación colectiva de los trabajadores en las decisiones empresariales. Es, pues, necesario analizar si los instrumentos actualmente existentes son adecuados para posibilitarla y, en caso negativo, pensar en posibles soluciones para sus insuficiencias. Estas pueden ser introducidas a nivel legislativo o por la propia negociación colectiva que, a su vez, tendrá que adaptarse al nuevo entorno.

I. INTRODUCCIÓN

1. Nuevo entorno productivo y cambios en el trabajo

LA digitalización, entendida en sentido amplio, implica intensos cambios en el sistema productivo y que tales cambios tendrán profundas repercusiones económicas y sociales. La evolución de la inteligencia artificial y el consiguiente incremento de las posibilidades de la robotización, las nuevas formas de producción individualizada a través de la impresión 3D, la instantánea conectividad de personas y cosas con alcance global y las posibilidades de tratamiento del *big data* impactan poderosamente, aparte de en el modo de vida de las personas y la manera en que interactúan en sociedad, sobre la forma en que las empresas se organizan para producir.

Desde la perspectiva del empleo, ello implica la aparición de importantes retos. Desde una perspectiva cuantitativa, se plantea el interrogante de si la incorporación masiva de las indicadas tecnologías ha de implicar el “fin del trabajo” (Rifkin, 1994), cuestión tradicionalmente asociada a las oleadas de innovación tecnológica, abierta, para la actual, desde los años 80 (Handy, 1984) y que viene siendo objeto de intenso debate (reflejado en Andrés y Doménech, 2018, pp. 17 ss.). En una aproximación cualitativa, la innovación tecnológica implica una transformación de la fisonomía de los protagonistas de las relaciones laborales, que pierde la homogeneidad que los ha caracterizado en el pasado. Se ha hablado en este sentido de la desaparición de determinadas “regularidades” que han venido caracterizando al trabajo desde la primera revolución industrial y que han sido cruciales en la construcción del sistema jurídico de protección de los trabajadores (Goerlich, 2016, pp. 180 ss. y 2019a, pp. 15 ss.).

Esta idea se proyecta, en primer lugar, sobre la propia empresa. Además de poder funcionar con menor volumen de empleo, las mejoras en informática y conectividad les permiten descomponer los procesos productivos en parcelas microscópicas y externalizarlas incluso a nivel global, pues las TIC posibilitan la efectiva coordinación entre empresas y proveedores de servicios. Una segunda «regularidad» en extinción es la referida al lugar y al tiempo de trabajo. Tradicionalmente, los trabajadores han de estar en un determinado sitio y durante un determinado tiempo, puesto que solo así podía funcionar la organización empresarial. Las nuevas tecnologías hacen que las cosas sean diferentes: ni se requiere la concentración espacial ni la coincidencia temporal. El contrato de trabajo tradicional queda desbordado y, además, deja de ser la forma preferente de adquisición de la fuerza de trabajo, como demuestra la creciente presencia de otros modelos contractuales.

Por último, la incorporación de la tecnología afecta, en tercer lugar, a la distribución de los puestos de trabajo. Si, históricamente ha sido un *continuum* desde los puestos directivos a los carentes de cualificación, asistimos ahora a la llamada “polarización” del empleo. El desarrollo tecnológico es, en este sentido, un potente motor de segmentación del mercado de trabajo y de generación de desigualdad en su interior puesto que alumbra la aparición de un trabajo creativo y bien valorado en los niveles superiores mientras que en los inferiores se tiende a todo lo contrario, con un aumento de la distancia entre ellos puesto que la sustitución de trabajo por tecnología afecta fundamentalmente a las cualificaciones intermedias. Aunque no es este un fenómeno enteramente nuevo, parece estar acelerándose y llamado a incrementarse en el futuro inmediato (Ford, 2015, pp. 45 ss.; véase también Andrés y Doménech, 2018, pp.29 ss.).

Estos sustanciales cambios afectan a elementos nucleares de nuestro sistema económico y social. Por lo que interesa al funcionamiento del mercado de trabajo, nos sitúan en un horizonte que no encaja fácilmente en las estructuras que trabajosamente se han construido a lo largo de más de un siglo para insuflarle valores más allá de la lógica del intercambio entre oferta y demanda. Las dificultades de ajuste entre estas estructuras y las nuevas realidades pueden tener efectos demoledores sobre los equilibrios que se habían alcanzado, ya que pueden suponer un incremento de la desigualdad entre los trabajadores así como de depauperación de los que ocupan las posiciones inferiores de la escala. Un desarrollo tecnológico sin control puede implicar que el incremento de la riqueza derivado del mismo no se traduzca en una mejora de la situación general, al ir acompañado de la expansión y crecimiento de la desigualdad (Atkinson, 2015, pp. 125 ss.).

2. Gestión del cambio, diálogo social y participación sindical

Ante esta constatación, caben, por supuesto, diferentes actitudes. Es posible aceptar como inexorable la disrupción tecnológica y sus efectos; pero también lo es entender que existen márgenes de actuación frente a aquella. Surge así la disyuntiva entre la rendición ante el determinismo tecnológico o la consideración de que existen márgenes de actuación, que permiten eliminar o reducir el impacto de los cambios, así como organizar la forma en que se produce la transición hacia el nuevo horizonte productivo.

Es esta, claro, la alternativa más razonable. El muy reciente documento *Trabajar para un futuro más prometedor* elaborado por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, constituida en el seno de la OIT (2019), tras trazar un panorama de los “desafíos más importantes de nuestros tiempos” que incluyen “cambios básicos y turbulentos que se están gestando en la vida laboral (y que) afectarán indefectiblemente a todas nuestras sociedades”, exhorta a “aprovechar el momento, dar respuestas convincentes a las preocupaciones de los ciudadanos y liberar las innumerables oportunidades que estos cambios llevan consigo”. Dicho de otro modo, aunque la evolución tecnológica pueda tener un importante potencial desintegrador de las estructuras institucionales tradicionales, las mismas han tenido un importante papel en la construcción de sociedades más justas y es preciso, por tanto, un esfuerzo dirigido a garantizar su mantenimiento, aunque ello implique también su transformación.

En esta línea se han pronunciado diferentes organismos que canalizan el diálogo social institucional. El Comité Económico y Social Europeo (2017, § 3.24) ha indicado hace un par de años que “la tecnología no es algo que «sobrevenga» sin más”; por el contrario, “los poderes públicos y los interlocutores sociales tienen la posibilidad de determinar cómo se desarrollará”. Y en esta misma línea, más recientemente, nuestro Consejo Económico y Social (2018a) ha insistido en la necesidad de “anticipar y gobernar estas tendencias de cambio con el fin de favorecer que la transformación tecnológica sea inclusiva en el terreno del empleo y de las relaciones laborales”. Para alcanzar “este objetivo, complejo y de largo plazo, resulta necesario abordar medidas integradas en estrategias de amplio alcance sobre la base de un diagnóstico compartido y con una amplia participación de los interlocutores sociales”.

La conclusión es clara: la expansión de las nuevas tecnologías no puede producirse sin control alguno; por el contrario, parece necesario intervenir activamente en ellas con la finalidad de eliminar o limitar sus efectos colaterales. Aparte de las políticas públicas que anticipen y canalicen los cambios, las organizaciones sindicales no pueden ser ajenas a ellos. No es posible ni conveniente que la innovación tecnológica se afronte exclusiva y unilateralmente por las empresas. Se hace necesaria, en definitiva, la presencia sindical en los procesos de introducción de las tecnologías, previa la exigencia del reconocimiento de los derechos necesarios para posibilitarlo (ETUC, 2016, p. 10; CCOO, 2016, pp. 55 ss.). Como se advierte claramente en el acuerdo alcanzado entre la patronal representante del sector de la industria tecnológica digital en España (AMETIC) y los sindicatos más representativos que fija una serie de “Recomendaciones sobre el impacto de la tecnología en los centros colectivos de trabajo”, los “procesos de información, negociación y concertación” son “elementos facilitadores de la correcta introducción de la tecnología en los centros productivos de trabajo” y garantizan su aplicación y éxito.

Esta presencia de la representación de los trabajadores en la gestión del cambio tecnológico tiene dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas. Por un lado, el cambio tecnológico habrá de ser gestionado en todas y cada una de las organizaciones productivas existentes: con información suficiente sobre la evolución técnica y su repercusión en la organización, se hace preciso valorar las opciones de la empresa en relación con el cambio, el impacto sobre las relaciones de trabajo y las formas de atenuarlo. Esta primera dimensión nos obliga a dirigir nuestra atención a la regulación de las reestructuraciones empresariales.

Por otro lado, es claro que la negociación colectiva, como máximo exponente del diálogo social, no puede ser ajena a la cuestión que nos ocupa. En efecto, tanto en el ámbito internacional como en el interno, la negociación colectiva continúa presentándose como “el medio más seguro y democrático” (Johnston y Land-Kazlauskas, 2018, p. 44) para afrontar los retos que derivan de los requerimientos de una economía digitalizada y globalizada, y sigue considerándose un “instrumento clave” para facilitar la adaptación de empresas y trabajadores a los cambios actuales y futuros (CES, 2018a, p. 187). Las consideraciones que siguen intentan, en este sentido, trazar un panorama de los posibles problemas que la ordenación actual de unas y otras puede plantear para obtener el resultado pretendido.

II. HACIA UNA TRANSICIÓN TECNOLÓGICA EQUILIBRADA EN LAS REESTRUCTURACIONES EMPRESARIALES

Por lo que se refiere a las inexorables reestructuraciones empresariales, es claro que la intensa transición digital que se avecina requerirá prestarles especial atención. Las normas laborales vigentes no constituyen en modo alguno un obstáculo a la incorporación de la tecnología al proceso productivo, incluso si ello tiene como consecuencia la destrucción del empleo (Cruz, 2017a, pp. 35 ss.). Se trata seguramente de una opción razonable que, sin embargo, debe armonizarse con los intereses de los trabajadores dirigidos a participar en las correspondientes decisiones y a aminorar sus efectos. Tal armonización se produce en los diferentes procedimientos relacionados con la flexibilidad establecidos en las normas laborales, que responden a un patrón común: suministro de información suficiente por parte del empresario, consultas con la representación de los trabajadores (cfr. arts. 40, 41, 47, 51 y 82.3 ET). Un análisis de conjunto de estos procedimientos lleva a la conclusión de que, aparte de la necesidad de mejoras concretas en la ordenación de su secuencia, su regulación requeriría un reequilibrio entre las facultades de flexibilidad interna y externa que, desde la reforma de 2012, quedan a discreción del empresario (Sala, Goerlich, 2018, pp. 285 ss.).

Aparte de ello, si ubicamos estos procedimientos en el contexto más general de la transición digital, cabe apuntar algunas importantes disfunciones.

- a. En primer lugar, quizá su diseño no ha tomado en consideración las transformaciones que se han producido en el sustrato en el que actúan. Los procedimientos de información y consulta están pensados para un tipo de organización, basada en la concentración espacial y temporal de trabajadores por cuenta de una sola empresa, que está en trance de desaparición. Desde este punto de vista, es probable que sea necesario repensar las estructuras representativas que aquellos presuponen.
- b. Es posible, en segundo lugar, que el modelo de participación se base excesivamente en la gestión del momento presente, cuando la decisión innovadora ya se ha tomado por la empresa. El análisis de las competencias asignadas a la representación de los trabajadores en la empresa mira, en efecto, en esa dirección. Con toda probabilidad, si esto es así, se pierden posibilidades de prevenir el cambio que parecen completamente necesarias dada su intensidad previsible.

3. Repensar las estructuras representativas

Como se ha advertido, el sistema de representación en la empresa se basa en un cierto tipo de organización productiva en el que los trabajadores prestan sus servicios concentrada y simultáneamente. Además, comienza a funcionar a partir de una cierta dimensión, por debajo de la cual no existen representantes del interés colectivo. Esta forma de organizar las estructuras representativas ya implica dejar sin representación un número considerable de empresas pequeñas. Por otro lado, al valorarse la dimensión no sobre el conjunto de la organización sino en cada uno de los centros de trabajo, incluso los trabajadores de empresas de amplia plantilla pero elevada dispersión organizativa pueden verse privados de ella (Cruz, 2017b, pp. 153 ss.; Sala y Lahera, 2018, pp. 41 ss.; Martínez, 2019).

A ello hay que añadir los efectos que la descentralización despliega sobre las estructuras representativas. Como hemos visto, las nuevas tecnologías permiten llevarla a extremos nunca antes conocidos. La fragmentación del proceso productivo hace que los trabajadores sean separados en un doble sentido. De una parte, la empresa prestadora de servicios despliega sus efectivos en los diferentes lugares en los que sus clientes los requieren. De otro, en las empresas clientes, aunque los trabajadores propios y los de las contratistas y subcontratistas prestan sus servicios en un mismo espacio físico, son claramente diferentes en términos jurídicos puesto que el empresario permanece claramente diferenciado. Las normas laborales dan una respuesta muy limitada a esta realidad. Aunque se ha venido previendo un cierto control colectivo de los fenómenos de descentralización (arts. 42.6 y 42.7 ET), no existe una específica adaptación de las estructuras representativas, lo que provoca importantes cuestiones (Fita, 2016, pp. 29 ss.).

Es verdad que, desde la perspectiva de las organizaciones sindicales, estas disfunciones pueden tener algún aspecto positivo. En este sentido, los problemas organizativos de que adolecen las representaciones legales convierten al sindicato en interlocutor prioritario o, cuando menos, preferente, por acción de las normas legales o los criterios jurisprudenciales. Como ejemplo de lo primero, cabe aludir a la posibilidad abierta desde 2011 de que aparezcan específicos convenios en agrupaciones de empresas vinculadas por razones técnicas u organizativas (art. 87.1 ET); para lo segundo, cabe traer a colación la reconstrucción jurisprudencial del principio de correspondencia, que en la práctica implica reservar a las secciones sindicales de empresa la negociación de este nivel y privilegiarlas en el desarrollo de los procedimientos de consulta. Creemos, sin embargo, que este tipo de ventajas no deben ser sobrevaloradas. La falta de representación unitaria no necesariamente fomenta la de carácter sindical: también puede conducir a la individualización, como

demuestra, desde 2010, la aparición de las comisiones *ad hoc* en la gestión de las reestructuraciones. Por otro lado, hemos visto en relación con la gestión del conflicto colectivo (STS 23 enero 2017, rec. 60/2016) que una cosa es reconocer que las empresas en red puedan constituir una unidad de negociación y otra bien diferente forzar la negociación en este nivel. No puede olvidarse, en fin, que la existencia de algún tipo de estructura representativa de base legal suele actuar como mecanismo de acceso de las organizaciones sindicales al interior de la empresa.

En este contexto, parece interesante repensar las estructuras representativas, el ámbito en el que deben actuar y las formas en las que deben funcionar. En el primer terreno, parece razonable entender que el ámbito de actuación de la representación habría de aproximarse a las organizaciones económicas reales y no fundamentarse en conceptos espaciales o jurídico-formales que, como consecuencia de la evolución tecnológica han perdido gran parte de su relevancia histórica. El centro de trabajo, en definitiva, habría de ser sustituido por la empresa como marco de referencia de las estructuras representativas; y además se habría de abrir la posibilidad de que estas funcionaran en los grupos o en varias empresas vinculadas por razones organizativas o productivas.

Por otro lado, la tecnología debería ser puesta al servicio de los órganos de representación. En este terreno, hemos avanzado un relativamente extenso camino en relación con un aspecto: el uso por los representantes de los trabajadores de las herramientas tecnológicas. Por vía interpretativa, la jurisprudencia ha superado la obsolescencia de las normas vigentes, que continúan refiriéndose al tablón (art. 81 ET) o a la distribución física de información (arts. 68.d] ET y 8.1.b] LOLS). Aunque inicialmente la jurisprudencia ordinaria había rechazado que, a falta de una específica previsión normativa, legal o convencional, el acceso al indicado uso por las organizaciones representativas constituyera el objeto de un derecho, el TC corrigió este criterio, entendiendo que, en ciertas condiciones, la utilización de estos instrumentos de comunicación —el correo electrónico o la intranet— deriva directamente de la libertad sindical (STC 281/2005, de 7 de noviembre). Lo que ha ocurrido desde entonces ha sido suficientemente estudiado (por ejemplo, Navarro, 2017) por lo que no parece necesario extenderse ahora en ello.

Pero el camino recorrido no debe hacernos perder de vista que poner las TIC al servicio de las estructuras representativas tiene un sentido más profundo, relacionado con la posibilidad de que las primeras se integren en el propio funcionamiento de las segundas. Existe algún avance aislado en este terreno como es la admisión del voto electrónico en las llamadas elecciones sindicales: frente a la rígida regulación reglamentaria del voto por correo, que emula la establecida en la legislación

electoral general (art. 10 Reglamento de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa, aprobado por RD 1844/1994, de 9 de septiembre), en la práctica se han utilizado herramientas tecnológicas para proceder a la votación a distancia y tal utilización ha sido admitida si aquellas cuentan con suficientes garantías (Vivero, 2016). Pero es claro que las mejoras en las tecnologías de comunicación pueden servir para dar acceso a los órganos representativos a los nuevos trabajadores atípicos, vinculados con su empresa a través de un *smartphone* o para reajustar las unidades electorales en la línea que se ha preconizado más arriba. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que esta evolución no puede desarrollarse a nivel interpretativo ni tampoco mediante la negociación colectiva, pues las reglas sobre estructuras representativas resultan ser imperativas (por ejemplo, SSTS de 11 febrero de 2015, rec. 2872/2013, o 12 de julio de 2018, rec. 133/2017, con cita de otros muchos precedentes). Este carácter imperativo se relaciona por la conexión del modelo con la representatividad sindical que acaso pudiera ser reconsiderada –por ejemplo, midiéndola sobre los votos y no sobre los representantes electos (Sala y Lahera, 2018, pp. 49 y 50)– con la finalidad de abrir posibilidades de actuación a la negociación colectiva (Casas, 2017, pp. 113 ss.; Martínez, 2019).

4. Hacia la prevención de la transición digital: el papel de la ley y de la negociación

Si de la reflexión organizativa pasamos a la funcional, es probable que lleguemos a la conclusión de que el entorno normativo no es el más adecuado para posibilitar que la representación de los trabajadores tenga papel relevante en la prevención del cambio tecnológico. De un lado, en el plano legal, nuestro ordenamiento parece continuar anclado en una concepción en exceso cortoplacista del tratamiento colectivo de los procesos de innovación tecnológica. De otro, no existe evidencia de que la negociación colectiva haya asumido un papel relevante en este terreno.

Por lo que se refiere a la primera idea, no puede negarse que el art. 64 ET, eje central para la delimitación de las facultades colectivas en relación con la gestión empresarial, da cabida a ciertas formas de participación de la representación de los trabajadores en la innovación tecnológica, pero queda oculta detrás de temas más generales, como la información “sobre la evolución general del sector económico a que pertenece la empresa” (art. 64.2.a] ET) o “sobre la situación económica de la empresa y la evolución reciente y probable de sus actividades, incluidas las actuaciones medioambientales que tengan repercusión directa en el empleo, así como sobre la producción y ventas, incluido el programa de producción” (art. 64.2.b] ET). Una mención específica a esta cuestión, similar a la que se introdujo en 2007 en re-

lación con los aspectos medioambientales, podría ayudar a conjurar el riesgo de que el control colectivo de la evolución técnica se desplace a una lógica poco preventiva y, por tanto, inadecuada, habida cuenta de la entidad de los cambios que se están produciendo. Y es que, a falta de ella, los momentos en los que la técnica aflora de forma expresa como objeto de información o consultas presuponen más el análisis de los efectos inmediatos de opciones ya tomadas por las empresas que los que puedan producirse a largo plazo en relación con las posibilidades de la innovación. Esto se advierte con nitidez en el art. 64.5 ET, que se concreta más bien en los efectos laborales que tienen las “decisiones de las empresas” (art. 64.5.II). La intervención se produce, pues, ante la reestructuración (art. 64.5.a)), mediante por supuesto las consultas de los arts. 40, 41, 47, 51 y 82.3. Podrían estar quedando descuidados otros aspectos relevantes y, sobre todo, se pierde capacidad de anticipación a los cambios y con ello la propia posibilidad de formular estrategias preventivas o reparadoras a largo plazo.

Es claro que esta insuficiencia podría ser compensada por la actuación de la negociación colectiva. Es usual invocar, en este sentido, la función “prelegislativa” que, sin duda alguna, puede desempeñar la negociación colectiva en un contexto de mutación de las relaciones laborales y el mercado de trabajo, dada su capacidad de adaptarse y reaccionar ante nuevos problemas con mayor celeridad que la norma legal (Rodríguez-Piñero, 2018, p. 104). Aunque este potencial de la autonomía colectiva ante los procesos de cambio ha sido claro en algunos casos —como demuestran las experiencias relativamente recientes acaecidas en el ámbito del teletrabajo (CES, 2018a, p. 112 y ss.; Rodríguez-Piñero, 2018, p. 120)—, no parece que se esté ejerciendo con carácter general.

En efecto, por lo que conocemos, la mejora de las condiciones en que la representación de los trabajadores participa en las decisiones empresariales de carácter tecnológico no es uno de los contenidos preferidos de los convenios colectivos. Los todavía escasos análisis que se han publicado sobre el particular ponen de relieve el escaso papel que está jugando la negociación colectiva en el terreno que nos ocupa. Se destaca, en efecto, que la cuestión de la digitalización está teniendo una “gestión baja y reactiva” por parte de los convenios colectivos, con alguna salvedad en sectores “con una mayor presión competitiva a nivel global” en los que se detectan “cláusulas emergentes... que abordan los efectos de las innovaciones tecnológicas y las digitalizaciones en temas como la formación, el tiempo de trabajo, la anticipación del cambio, la gestión de los procesos de reestructuración y la participación de los representantes de los trabajadores” (Rocha y De la Fuente, 2018). Por otro lado, aun con todas las insuficiencias que presentan, los datos que se extraen de las hojas estadísticas que acompañan el registro de los convenios son ilustrativos

del escasísimo interés que suscita en los negociadores la transición tecnológica (Goerlich, 2019a, pp. 8 ss.).

III. CAMBIOS PRODUCTIVOS Y TRANSFORMACIONES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Es claro, sin embargo, que, tras producirse una nueva organización del proceso productivo como resultado de los avances en la robotización y la digitalización, la pervivencia de la negociación colectiva como principal vía de acceso a condiciones de trabajo “decentes” (Rubiano, 2013, p. 134) va a exigir un esfuerzo de adaptación especialmente importante o, incluso, su propia transformación. Sin ellos, quedará inhabilitada, con toda probabilidad, para contrarrestar las peores consecuencias de la revolución tecnológica en curso sobre el empleo, la igualdad, o los derechos fundamentales de los trabajadores.

La transformación debe producirse primero, desde luego, en el ámbito de los aspectos coyunturales, que necesariamente deben ser reformados en la propia negociación colectiva por las partes contratantes y, dentro de ellos, más concretamente, en el plano material o de contenido de los pactos colectivos. Así, sin ánimo exhaustivo alguno –y sin olvidar la repercusión de las nuevas tecnologías en la negociación de las condiciones de trabajo tradicionales como tiempo de trabajo, clasificación y movilidad funcional o estructura retributiva (Del Rey, 2018, p. 153-154)– cabría mencionar la necesidad de que la negociación colectiva agote las posibilidades existentes en materia de teletrabajo (Rodríguez, 2018, p. 32; Rodríguez-Piñero, 2018, p. 121; o Goerlich, 2019a, p. 9); profundice en la negociación de aspectos relacionados con la formación o con la prevención de riesgos laborales ante el avance de la robótica (Goerlich, 2019a, p. 9 y 10); o desarrolle el papel que se le ofrece en el establecimiento de “garantías adicionales de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de los trabajadores y la salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral” (artículo 97 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales).

Pero, además, la adaptación y consiguiente supervivencia de la negociación colectiva dependerá de los cambios que tengan lugar en otros dos terrenos fundamentales:

- a. Por un lado, es ineludible reflexionar acerca de los aspectos estructurales o que pueden ser reformados desde la ley, repensando el marco normativo regulador del sistema de negociación colectiva, ya que los estudios comparados

más recientes están poniendo de manifiesto las consecuencias del cuestionamiento de los modelos legales que venían permitiendo el mantenimiento de tasas de cobertura aceptables, especialmente en Europa, demostrando la importancia de mantener sistemas legales que favorezcan –de forma conjunta con la autonomía colectiva– la perpetuación de su capacidad de influencia.

- b. Por otro lado, según afirma una corriente de pensamiento cada vez más extendida dentro y fuera de nuestras fronteras, la pervivencia de la negociación colectiva y sus funciones precisará de un replanteamiento o transformación de su ámbito subjetivo que requerirá la actuación conjunta de poder público y agentes sociales. En efecto, no parece posible que la negociación colectiva siga colaborando en una razonable distribución de la renta y del poder dentro de la empresa, en el ajuste óptimo de las condiciones de trabajo o en la pacificación del conflicto social, si no incluye en su campo de acción las diferentes formas de trabajo precario, comprensivas de algunas de las nuevas formas de empleo surgidas con la digitalización de la economía, en las que son especialmente intensos los fenómenos de huida del derecho del trabajo.

5. La dimensión estructural de la reforma de la negociación colectiva

Es sabido que la tasa de cobertura de la negociación colectiva proporciona una indicación fiable de la eficacia de la regulación colectiva de la relación laboral en los distintos niveles (Leonardi y Pedersini, 2018, p. 11). No extraña, por ello, que los informes y estudios efectuados desde instancias internacionales y académicas observen con preocupación el descenso de la tasa de cobertura que se viene produciendo en los últimos años, especialmente en los países europeos más afectados por la última crisis económica y financiera. El origen de esta situación, según señala la OIT, no hay que buscarlo ni en las resistencias empresariales a negociar, ni en la disminución del número de afiliados a los sindicatos, sino en las políticas estatales que “han retirado el apoyo a la negociación colectiva” (OIT, 2017, p. 54). Aunque dichas políticas –en general favorables a la descentralización negocial, la disminución del protagonismo del convenio de sector y a la limitación de la ultraactividad de los convenios– no han demostrado su aptitud para revertir la crisis, sí pueden haber influido, al fortalecer las prerrogativas empresariales, en la modificación de las condiciones de trabajo, en el incremento de la desigualdad social y en el debilitamiento de la capacidad reguladora de la negociación colectiva. Ante tal diagnóstico, se coincide en destacar la importancia que presenta la instauración de marcos normativos adecuados, que promocionen la negociación colectiva, evitando la erosión de su relevancia en el futuro (OIT, 2015, p. 10; Leonardi y Pedersini, 2018, p. 32-35; Cruz *et al.*, 2019, p. 21-22).

En nuestro país, el modelo legal existente ha venido propiciando el mantenimiento de una tasa de cobertura alta —se sitúa en torno al 80%— gracias, entre otras cosas, a la viabilidad de la negociación en el nivel sectorial, al tipo de eficacia jurídica y personal que se otorga al convenio, a la posibilidad de que tenga eficacia ultraactiva, o a la existencia de un deber de negociar tras su denuncia (Cruz, 2017c, p. 26). Las cifras no han variado excesivamente en los últimos años, en los que persiste el tradicional predominio numérico de los convenios de empresa frente a los convenios de ámbito superior, pero afectando estos a un mayor volumen de trabajadores. Se observa, eso sí, que la inmensa mayoría de nuevas unidades de negociación corresponden a primeros convenios de empresa cuyo número medio de trabajadores decrece año tras año: fueron 98 en 2017, con datos provisionales de registro, lo que equivale a la mitad del correspondiente al conjunto de la negociación de ámbito empresarial (CES, 2018b, p. 461-465).

Con independencia de ello, es evidente que del actual marco normativo forman parte medidas que casan a duras penas con la promoción de la negociación colectiva que se reclama desde instancias internacionales y que deriva, en todo caso, del mandato del artículo 37.1 de la CE. Así sucede, señaladamente, con una regulación de la ultraactividad del convenio que, en principio, puede abocar al vacío a falta de convenio de ámbito superior que, no obstante, se ha visto atemperada por la propia práctica de los negociadores y por una cuestionable interpretación jurisprudencial (vid. STS de 22 de diciembre de 2014, Rec. 264/2014) que, como es sabido, trata precisamente de evitar ese vacío. Y así sucede también con la prioridad aplicativa atribuida al convenio de empresa, sobre todo en materia salarial —que también ha querido atemperar la jurisprudencia a través de la exigencia del principio de correspondencia—, puesto que son evidentes las consecuencias negativas que tiene en términos de *dumping* social y pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores.

Ciertamente, frente a una y otra regulación, cabe proponer regulaciones alternativas que, a su vez, precisarían de un proceso detenido de reflexión. En el caso de la ultraactividad, sin necesidad de su mantenimiento *sine die*, es posible defender la existencia de soluciones intermedias: bien al modo de los antiguos “acuerdos de cobertura de vacíos”, es decir, conservando únicamente la vigencia ultraactiva *sine die* de la clasificación profesional, del régimen disciplinario, del tiempo de trabajo y de las retribuciones; bien al modo belga, es decir, rebajando por vía legal y no jurisdiccional la naturaleza normativa de las condiciones del convenio a contractual; o bien admitiendo la figura, a falta de acuerdo, del “arbitraje voluntario/obligatorio”, esto es, “voluntario” en cuanto pactado por los representantes sindicales y empresariales en los Acuerdos interprofesionales y “obligatorio” porque las concretas partes en conflicto deberán someterse necesariamente a él, sorteando así cualquier problema de inconstitucionalidad.

En el caso de la prioridad aplicativa del convenio de empresa cabría proponer –al margen de la pervivencia de los descuelgues para las situaciones de crisis empresariales– un replanteamiento del reparto material existente en materia salarial. Este reparto material, prescindiendo de problemáticas distinciones entre la estructura salarial y la cuantía o entre las percepciones salariales y extrasalariales, debería permitir a los convenios de empresa desplegar todo su potencial para adaptar las cuestiones salariales a las características y necesidades del caso concreto, pero exigiéndoles al mismo tiempo –en la línea de la mejor tradición europea– respetar el “salario global mínimo” fijado en el sector, evitando con ello la generalización de una competencia salarial a la baja. De esta forma, correspondería a los convenios de ámbito superior la competencia para fijar la cantidad mínima a percibir por todos los trabajadores del sector y, simultáneamente, concedería a los convenios de empresa capacidad para decidir cómo pagar esa cantidad –la estructura y los criterios de devengo– y, eventualmente, su mejora (Sala y López, 2018, p. 51 y ss.).

El desafío pasa, pues, desde una perspectiva más general, por configurar un marco normativo en el que el despliegue de las capacidades de adaptación del convenio de empresa en la regulación de las condiciones de trabajo no se plantee como excluyente de la actuación del convenio de sector, al menos por lo que respecta al mantenimiento de tasas de cobertura adecuadas y lucha contra el dumping social. Más que una coordinación vertical rígida, basada en un estricto reparto material, probablemente el modelo legal debería evitar, procurando una coordinación horizontal (Leonardi y Pedersini, 2018, p. 35), el abaratamiento de las condiciones de trabajo en los niveles inferiores y, lógicamente, los vacíos de negociación. Ello implicaría, entre otras cosas, mantener el papel del convenio de sector en el establecimiento de límites generales de derecho necesario en determinadas materias (Del Rey, 2018, p. 152), como el “salario mínimo global” del trabajador o su jornada máxima, o en la regulación de materias susceptibles de vacío convencional, como la clasificación profesional o el régimen disciplinario.

Como contrapunto a lo dicho es necesario destacar que en los últimos años se ha asistido, también, a la incorporación al marco legal de algunas medidas que pueden influir positivamente en la coordinación de la estructura negociada y en el aumento de su tasa de cobertura. Al margen de la nueva solución a la siempre delicada cuestión de la descentralización autonómica (artículo 84.3 ET), conviene destacar por su posible repercusión en el aumento de las tasas de cobertura, la incorporación al texto estatutario de reglas de legitimación para negociar en nuevas unidades de negociación como son los grupos de empresas o las empresas en red (artículo 87.1 ET). Es cierto que los términos de la regulación pueden discutirse y que quedan muchas dudas por resolver, empezando por la interpretación de la literalidad legal, pues

no queda claro si con la remisión al artículo 87.2 del ET pretende excluirse como sujetos legitimados para negociar en el ámbito estatal a los sindicatos más representativos de comunidad autónoma (interpretación literal sostenida por la STS de 6 de Julio de 2016, Rec. 288/2015) o si, por el contrario, la legitimación otorgada por el legislador para negociar estos convenios es la misma que la relativa a la negociación de convenios sectoriales.

Pero, sin duda, el mayor reto a resolver es cómo cohonestar, especialmente en estas nuevas unidades, el carácter estrictamente nacional de la negociación colectiva, con el surgimiento de redes de producción mundiales. La respuesta parece estar en la ampliación de la capacidad de influencia de los acuerdos marco internacionales que firman las empresas multinacionales –normalmente a iniciativa propia– y las federaciones sindicales internacionales. Pese al carácter más bien jurídico-ético de sus contenidos y a los problemas de representatividad que presentan, y que en la práctica se resuelven mediante el mutuo reconocimiento de los interlocutores (Gómez, 2016, p. 14 y 16; ETUC y BUSINESSEUROPE, 2018, p. 16 y 17), se ha destacado el valor añadido que traen consigo estos acuerdos, que son producto de la negociación, respecto a las políticas de responsabilidad social empresarial (CES, 2018a, p. 117-120). Especialmente relevantes pueden ser a estos efectos los acuerdos marco internacionales que afectan a cadenas globales de valor/suministro, dado el innegable protagonismo de las mismas en el comercio internacional y en la producción y distribución de bienes y servicios. Pese a firmarse únicamente por las empresas transnacionales, tales acuerdos están logrando extender su ámbito de aplicación a las empresas proveedoras y contratistas mediante la exigencia de su adhesión expresa al acuerdo como condición *sine qua non* para la relación comercial (Nieto Rojas, 2017, p. 4).

6. La ampliación del ámbito subjetivo de la negociación colectiva

La necesidad de extender los convenios colectivos a los trabajadores con formas precarias de trabajo y de que los sindicatos desarrollen con este objeto métodos innovadores e inclusivos de sindicación y negociación colectiva dista mucho, desde luego, de ser una idea nueva. Fundamentalmente desde la OIT –y sus Comités de Expertos en la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones y de Libertad Sindical– se viene insistiendo en ello, partiendo del carácter fundamental que reviste el derecho a la negociación colectiva según la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento” de 1998, o de la no exclusión de los trabajadores precarios de los ámbitos de aplicación de los Convenios 87 y 98 (OIT, 2010; Rubiano, 2013, p. 134-136). Sin embargo, resulta evidente

que las restricciones de los derechos colectivos de los trabajadores en riesgo de precariedad –como son los trabajadores temporales, de empresas auxiliares, empleados del hogar o trabajadores por cuenta propia– persisten (De Stefano, p. 186).

En efecto, en los últimos años se ha destacado en nuestro país, por lo que a los trabajadores temporales respecta, que la negociación colectiva, lejos de regular la contratación temporal en los espacios que la ley oferta, esperando que desempeñe un papel de autocontrol, ha venido a colaborar en la llamada cultura de la temporalidad (Pérez de los Cobos, 2010, p. 310). En el caso de los trabajadores de las empresas contratistas, se ha denunciado que la brecha salarial existente respecto a los trabajadores de la empresa principal encuentra su origen, precisamente, en la aplicación de convenios diferentes, y han circulado propuestas de reforma de diversa índole, pensadas especialmente para el caso de las empresas multiservicios (por todos, Cruz, 2017c, p. 37 y ss.), que corroboran, en todo caso, la importancia de una modificación legal en materia de prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial.

Frente a la situación de los empleados del hogar, caracterizada por la ausencia de convenios sectoriales y la imposibilidad material de negociar convenios de empresa, se reclaman medidas concretas, junto a la ratificación del Convenio nº 189 de la OIT que expresamente reconoce el derecho a la negociación colectiva en su artículo 3, que permitan el ejercicio de este derecho (Rubiano, 2013, p. 148-149; Cruz, 2017c, p. 37). Pero, sobre todo, seguramente por lo novedoso del fenómeno y su potencial para alterar con rapidez el modelo productivo y el contenido y calidad de los empleos (Johnston y Land-Kazlauskas, 2018, p. 1; Rodríguez, 2018, p. 35), se está prestando atención a la situación de precariedad en la que pueden quedar los llamados trabajadores de plataformas digitales. A esta cuestión se refería la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de julio de 2017, sobre las condiciones laborales y el empleo precario (2016/2221(INI) que expresamente aludía “a las nuevas formas de empleo que están surgiendo, sobre todo en el marco de la digitalización y las nuevas tecnologías”, para destacar que “están desdibujando los límites entre el empleo por cuenta ajena y el empleo autónomo, lo que puede ocasionar una degradación de la calidad del empleo”.

En este terreno se subraya, además, la necesidad de “superar el debate en torno al encuadramiento” (por todos, Scasserra, 2019, p. 10) para promover el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores de plataformas digitales, independientemente de su calificación como trabajadores autónomos o por cuenta ajena. En relación con esta cuestión, los estudios sobre el tema coinciden al señalar que ya existe una “dimensión colectiva” en el trabajo autónomo de plataformas (Rodríguez-

Piñero, 2018, p. 37), como demuestra la proliferación de estrategias sindicales y de formas de autoorganización de los trabajadores digitales, posibles, precisamente, gracias a las propias tecnologías digitales (Johnston y Land-Kazlauskas, 2018, p. 7 y ss.; Rodríguez, 2018, p. 34-36). Sin embargo, también existe coincidencia a la hora de subrayar las dificultades que entraña la materialización del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores de plataformas. Tales dificultades derivan, por un lado, de la resistencia de algunas plataformas y de la dispersión de la propia fuerza de trabajo (Johnston y Land-Kazlauskas, 2018, p. 7-30; Rodríguez, 2018, p. 37); pero, por otro lado, y fundamentalmente, derivan de los obstáculos jurídicos procedentes del derecho de la competencia. Resulta ineludible mencionar, en este sentido, la sentencia del TJUE de 4 de diciembre de 2014, asunto C 413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media*, que se presenta como sucesora de la sentencia *Albany* (de 21 de septiembre de 1999, asunto C-67/96), para referir la inmunidad relativa del convenio colectivo frente a las normas “antitrust” únicamente a trabajadores por cuenta ajena y falsos autónomos, pero no a trabajadores autónomos (Goerlich, 2019b, p. 7 y ss.).

Pese a ello, la consideración como derecho fundamental en el ámbito internacional y europeo del derecho a la negociación colectiva, ha derivado en la aparición de diversas vías de superación de esta situación de anomia respecto al derecho a negociar de los trabajadores de plataformas. La primera vía de superación cuestiona el control administrativo del contenido del convenio colectivo, a la luz del reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva en el artículo 37.1 CE y de los Convenios 87 y 98 de la OIT en la interpretación dada por el Comité de Libertad Sindical, para defender la necesaria prevalencia del orden social de la jurisdicción en el control de los convenios colectivos desde la perspectiva de la normativa anti-trust (Goerlich, 2019b, p. 18 y ss.). La segunda vía de superación se refiere, por su parte, a la propia transformación de la negociación colectiva y, más concretamente, de sus límites personales tradicionales para incluir en su ámbito de aplicación a los trabajadores autónomos (Rodríguez-Piñero, 2018, p. 41). El propio Parlamento Europeo, en la ya mencionada resolución de 4 de julio de 2017, ha pedido a la Comisión y a los Estados miembros que, dentro de sus competencias respectivas, “garanticen que los trabajadores autónomos, que son considerados empresas unipersonales desde el punto de vista jurídico, tengan derecho a la negociación colectiva y a la libertad de asociación”.

Se entiende, pues, que un trabajador no puede ser considerado “empresario” por ofrecer sus servicios de manera “autónoma” en el mercado de trabajo; contrariamente, si no fija condiciones de trabajo ni determina su sueldo no puede ser excluido de los derechos reconocidos en el ámbito internacional (Scasserra, 2019, p. 6). Para que ello resulte posible, el “Comité de la Economía Colaborativa” noruego sugirió,

por ejemplo, que los proveedores de servicios que no fijan directamente los precios de venta, sino que tienen que aplicar los precios de la plataforma, puedan negociar convenios colectivos con los operadores de las plataformas, aunque no puedan considerarse empleados (Johnston y Land-Kazlauskas, 2018, p. 35). En la misma línea, se ha propuesto la adopción de un marco más amplio para definir el alcance personal del derecho laboral en virtud del cual únicamente se restrinja el derecho a la negociación colectiva a aquellas personas que trabajan por cuenta propia que no proporcionen “trabajo”, sino que proporcionen servicios por medio de una organización empresarial independiente que posean y administren, en la que la prestación del servicio en términos de capital y trabajo de otras personas sea considerablemente superior a la relevancia del trabajo personal del individuo. Esta nueva “relación de trabajo personal”, al diferenciar las auténticas actividades empresariales de los trabajadores que no son genuinamente independientes, permite proteger, enlazando con el origen mismo del derecho del trabajo, a quienes no están en una posición adecuada para negociar sus propias condiciones de trabajo (Countouris y De Stefano, 2019, p. 33 y ss.).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRÉS, J. y DOMENECH, R. (2018): “El futuro del trabajo: una visión general”, *Teoría&Derecho* núm. 23.
- ATKINSON, A.B. (2015): *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*, México (FCE), 2016.
- CASAS BAAMONDE, M.E. (2017): “La necesaria reforma del Título II del Estatuto de los Trabajadores”, en: *Representación y representatividad colectiva en las relaciones laborales*, Albacete (Bomarzo/UGT).
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2017): *Dictamen sobre la «Inteligencia Artificial»: las consecuencias de la inteligencia artificial para el mercado único (digital), la producción, el consumo, el empleo y la sociedad*, DOUE C-288, 31 de agosto de 2017.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2017): *Informe 03/2017. La digitalización de la economía*, Madrid (Consejo Económico y Social).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2018a): *Informe 03/2018. El futuro del trabajo*, Madrid (Consejo Económico y Social).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2018b): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2017*, Madrid (Consejo Económico y Social).
- COUNTOURIS, N.; DE STEFANO, V. (2019): *New trade union strategies for new forms of employment*, Bruselas (ETUC).
- CCOO Industria (2016): *Industria 4.0: una apuesta colectiva*, 2016, en <http://www.industria.ccoo.es/3726499875c9feb2f83c5e2d866a4a0d000060.pdf>.

- CRUZ VILLALÓN, J. (2017a): “Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía”, *Temas laborales* núm. 138.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2017b): “Una propuesta de revisión de las reglas sobre representación de los trabajadores en la empresa”, en: *Representación y representatividad colectiva en las relaciones laborales*, Albacete (Bomarzo/UGT).
- CRUZ VILLALÓN, J. (2017c): “Incidencia de la norma laboral sobre la estructura y concurrencia de los convenios colectivos”, en: *La negociación colectiva como instrumento de gestión del cambio*, Madrid (Cinca).
- CRUZ VILLALÓN, J. *et al.* (2019): *La negociación colectiva en Europa. Una perspectiva transversal*, Madrid (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social).
- DE STEFANO, V. (2017): “Non-standard work and limits on freedom of association: a human-rights-based approach”, *Industrial Law Journal* 46, núm. 2.
- DEL REY GUANTER, S. (2018): “Incidencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la negociación colectiva”, en: *El futuro del trabajo: retos para la negociación colectiva. XXX Jornada de Estudio sobre Negociación Colectiva*, Madrid (Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos).
- ETUC (2016): *ETUC resolution on digitalisation: “Towards fair digital Works”*, aprobada en comisión ejecutiva, 8/9 junio, en <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-digitalisation-towards-fair-digital-work#.WcvK0xO0O8g>.
- ETUC y BUSINESSEUROPE (2018): “Aprovechar las experiencias: un planteamiento de las relaciones laborales transnacionales en empresas multinacionales beneficioso para todas las partes”, en https://www.buinessurope.eu/-/sites/buseur/files/media/-/reports_and_studies/2018-12-05_joint_tca_final_report_es.pdf.
- FITA, F. (2016): “La incidencia de la descentralización productiva sobre las estructuras de representación en la empresa”, *Documentación laboral* núm. 107.
- FORD, M. (2015): *El auge de los robots*, Barcelona (Paidós), 2016.
- GOERLICH PESET, J.M. (2016): “¿Repensar el derecho del trabajo? Cambios tecnológicos y empleo”, *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* núm. 27.
- GOERLICH PESET, J. M. (2019a): “Innovación, digitalización y relaciones colectivas de trabajo”, *Revista de treball, economia i societat*, núm. 92.
- GOERLICH PESET, J. M. (2019b): “El control del convenio colectivo por las autoridades administrativas de defensa de la competencia”, *Temas laborales*, en prensa.
- GÓMEZ RUFIÁN, L. (2016): “La negociación colectiva transnacional y sus efectos en las relaciones laborales nacionales: los acuerdos marco globales”, *Revista de Información Laboral*, núm. 12.

- HANDY, C. (1984): *El futuro del trabajo humano*, Barcelona (Ariel), 1986.
- JOHNSTON, H. y LAND-KAZLAUSKAS, C. (2018): *Representación, voz y negociación colectiva: la sindicalización en la economía del trabajo esporádico y por encargo*, Serie condiciones de trabajo y empleo, núm. 94, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo).
- LEONARDI, S. y PEDERSINI, R. (2018): *Multi-employer bargaining under pressure. Decentralisation trends in five European countries*, Bruselas (ETUI).
- MARTÍNEZ MORENO, C. (2019): “La autonomía colectiva y sus medios de expresión”, ponencia XXIX Congreso AEDTSS, Salamanca, en <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2019/04/08-Moreno-Mart%C3%ADnez-Carolina.pdf>.
- NAVARRO NIETO, F. (2017): “El ejercicio de la actividad sindical a través de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”, *Temas Laborales* núm. 138.
- NIETO ROJAS, P. (2017): “Los acuerdo marco internacionales como una manifestación de la negociación colectiva en red”, *Trabajo y Derecho*, núm. 26.
- OIT (2010): “Reunión de los trabajadores sobre el 60º aniversario del Convenio núm. 98: El derecho de sindicación y de negociación colectiva en el siglo XXI (Ginebra, 12-15 de octubre de 2009)”, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_122066.pdf
- OIT (2015): “Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline?”, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_409422.pdf.
- OIT (2017): *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo).
- OIT (2019): *Trabajar para un futuro más prometedor-Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo).
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. et al. (2010): *Contratación temporal, empresas de trabajo temporal y subcontratación en la negociación colectiva*, Madrid (Ministerio de Trabajo e Inmigración).
- RIFKIN, J. (1994): *El fin del trabajo*, Barcelona (Paidós), 1996.
- ROCHA, F. y DE LA FUENTE, L. (2018): *El Diálogo Social ante la digitalización en España. Un paisaje emergente y fragmentado. Principales conclusiones*, diciembre 2018 (<http://www.1mayo.ccoo.es/-d43419f7ed1da89ef72d2a35f5031825000001.pdf> informe completo en http://diresoc.eu/wp-content/uploads/2018/12/DIRESOC_Spain-country-report.pdf).
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L. (2018): “Sindicalismo y negociación colectiva 4.0”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 144.

- RODRÍGUEZ PIÑERO, M. (2018): “El papel de la negociación colectiva. Contenidos a afrontar, aparición de nuevas actividades y nuevas formas de trabajo”, en: *El futuro del trabajo: retos para la negociación colectiva XXX. Jornada de Estudio sobre Negociación Colectiva*, Madrid (Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos).
- RUBIANO, C. (2013): “Precarious work and Access to collective bargaining. What are the legal obstacles?”, *International Journal of Labour Reseach* 5, núm.1.
- SALA FRANCO, T. y GOERLICH PESET, J.M. (2018): “La modificación de las condiciones de trabajo contractuales”, en: *Propuestas para un debate sobre la reforma laboral*, Madrid (Ediciones Francis Lefebvre).
- SALA FRANCO, T. y LAHERA FORTEZA, J. (2018): “La representación de los trabajadores en la empresa”, en: *Propuestas para un debate sobre la reforma laboral*, Madrid (Ediciones Francis Lefebvre).
- SALA FRANCO, T. y LÓPEZ TERRADA, E. (2018): “La negociación colectiva”, en: *Propuestas para un debate sobre la reforma laboral*, Madrid (Ediciones Francis Lefebvre).
- SCASSERRA, S. (2019): “El despotismo de los algoritmos. Cómo regular el empleo en las plataformas”, en <http://nuso.org/articulo/el-despotismo-de-los-algoritmos/>.
- VIVERO, J. (2016): “El voto electrónico en las elecciones sindicales: reconocimiento arbitral y judicial a falta de previsión normativa”, *Trabajo y Derecho* núm. 14.

Francisco Acosta

Sindicalismo y modelos sociales



El pobre país del Tirol, 1913. Franz Marc.

Nunca será suficiente y satisfactorio el análisis de la acción sindical y el papel de la clase trabajadora o asalariada en las actuales y complejas formas de las sociedades modernas y desarrolladas, extendidas en la mayoría de las zonas geográficas del planeta. Un tipo de actividad organizada, como es la del sindicalismo, nacida casi a la par del nacimiento del capitalismo y la posterior expansión de la industrialización, tiene por fuerza que, para evitar desaparecer o quedar reducida a una forma testimonial e histórica, configurarse de cara al futuro, sin perder de vista la fuerza del valor del trabajo como factor de cohesión social incontestable y determinante para que los ideales de bienestar y justicia social sean mantenidos en el devenir histórico de la humanidad.

AUNQUE la salida de la crisis económica se está empezando a producir desde hace algunos años, su repercusión en lo social y en lo político sigue produciendo altos niveles de pesimismo generalizado para millones de ciudadanos de muchas partes del mundo. En lo económico la situación es incierta e injusta, sobre todo por la precarización del trabajo asalariado y el afán de acumulación de los que poseen las riquezas financieras, personas, gobiernos e instituciones de todo tipo.

Y no será porque no se han vertido ideas, programas electorales, trabajos políticos de investigación o propuestas democráticas de mediano o largo alcance, para dar una salida de normalidad y estabilidad que haga posible la construcción de una sociedad mucho más cohesionada, con valores de justicia social, solidaridad y entendimiento entre las clases y sectores sociales que la componen.

A mi entender la salida es muy difícil de resolver, porque ésta es una crisis de grandes cambios culturales y de formas de vida y actividad que no estaban previstas en ningún guión, aunque los orígenes de estos trascendentales cambios, en lo económico, político y social estaban elaborándose a partir de los años 80 con la ofensiva, no solo económica, para reducir en lo que se pudiera las conquistas de los trabajadores, sino también de la deriva del capitalismo productivo al financiero, beneficiada esta actuación en los avances de la informática, la aparición de Internet y la conversión de China y otros países asiáticos en la gran “fábrica” mundial, con sus repercusiones en muchas sociedades desarrolladas, entre ellas las de Europa.

El grado de insatisfacción colectiva que esta situación ha generado y genera, está produciendo una crisis de valores, a los cuales los partidos democráticos que suelen gobernar en Europa y también en España no consiguen dar respuestas. Esta

situación también afecta al sindicalismo democrático. Ni siquiera las nuevas formaciones de izquierda o de centro surgidas de los efectos de esta gran crisis son capaces de ilusionar y convencer a la sociedad, para ganar mayorías electorales que den una nueva estabilidad al sistema democrático.

La otra cara de la moneda es el desprestigio de la acción política democrática como herramienta para solucionar los problemas de la sociedad. Ese giro electoral de la derecha más radical, que se está dando en un buen número de consultas electorales, en diferentes países, no viene dado por lo general porque los partidos de izquierda o progresistas hayan abandonado sus valores tradicionales de solidaridad y progreso, sino que éstos no han sido capaces de contrarrestar el formidable avance ideológico de la ideología capitalista, antes y durante este periodo de crisis económica, política y social, que ha irrumpido con todo su poderío mediático y materialista en la conciencia general de nuestras sociedades. Ya lo decía Carlos Marx en el desarrollo de la sociedad industrial del siglo XIX: “La ideología dominante es la ideología de la clase dominante”, que en aquellos tiempos, igual que ahora, es la del capitalismo.

1

¿Y cómo se materializa, desde hace muchos años, antes, durante y después de la crisis, esta ideología? Sobre todo en el dominio de los resortes informativos y culturales que están propiciando el individualismo, el desapego y la desconfianza hacia las formas de la actividad política. Complementado, gracias al desarrollo de las tecnologías, con una apuesta, que de momento, triunfa, dando lugar al desaforado consumismo que afecta a todas las clases sociales de nuestras modernas sociedades. Cuanto más consumo, más insolidaridad, más dominio ideológico de los que dominan el sistema económico mundial en la mayor parte del planeta, con sus secuelas más graves de paulatina degeneración del medio ambiente y un futuro incierto para una gran parte de la humanidad.

Frente a esta situación, la izquierda política, la clásica y la que ha surgido al calor de esta crisis, sigue denunciando las injusticias del sistema, pero lo hace recurriendo a argumentaciones y valores que a una buena parte de los trabajadores y de todos aquellos que reciben un salario, no les convence. Sus programas no están pensados sobre la base de la centralidad del trabajo en nuestras sociedades. Esta cuestión se relega para dar cabida a mensajes electorales para los intereses generales de lo que se ha dado en llamar clase media, e incluso de la pequeña y mediana burguesía, dando paso a lenguajes populistas como la transversalidad, la gente, e incluso lo

combinan con todo lo referido a la palabra pobreza, a la marginación social, cuando las minorías afectadas por esta situación, por lo general no votan o no les interesa para nada la cosa pública.

Frente a datos reales, estadísticos, sobre los ingresos salariales, o de renta en el caso de los pensionistas y jubilados, que son ciertos seguramente, y que denotan la injusticia del reparto de la riqueza que se realiza entre los ciudadanos, en una sociedad como la española hay que tener presentes también los hechos cotidianos de la vida de la mayoría social.

A veces no se valora, o no se tiene en cuenta, cómo el poder adquisitivo ha mejorado. Cómo los precios, debido a la alta producción de manufacturas, en sectores como la alimentación, el textil, electrodomésticos, e incluso los grandes medios de transporte, están permitiendo incluso con la crisis económica y las limitaciones al alza de los salarios y las pensiones, mantener un nivel de vida más que decoroso en la mayoría de las familias españolas que viven de una paga mensual.

La incorporación de la mujer de manera masiva al trabajo, y también el aumento importante de parejas pensionistas, ha hecho posible esta “revolución” en los hábitos consumistas. Más el abaratamiento del dinero, las facilidades crediticias, la decisiva publicidad para toda clase de consumo, que producen una severa alienación en millones de personas de todo el mundo y que son el caldo de cultivo para el mantenimiento del ideario capitalista y la despolitización de amplios sectores de la sociedad, que resulta muy difícil combatir.

No se puede comprender, si no se tienen en cuenta estas realidades cotidianas, cómo el bienestar económico hace posible que millones y millones de ciudadanos europeos –también españoles– pensionistas y trabajadores, practiquen un masivo turismo desde hace años, inundando nuestras ciudades históricas y menos históricas, a lo que habría que añadir en el periodo veraniego la masificación de nuestro litoral playero hasta límites insospechados. Creo que existirán datos fehacientes del aumento en los últimos años de plazas hoteleras, de bares y restaurantes, grandes superficies, etc., repartidos por toda la geografía española, además –gracias al poder de Internet– de los cientos de miles de plazas de alquiler turístico, que está creando serios problemas de convivencia en numerosas ciudades.

La visión de la riqueza disfrutada y exhibida por solo una minoría de afortunados de las clases dominantes, que era una cruda realidad hace tan solo cincuenta años, ha quedado eclipsada por el elevado consumo de masas. A veces desde la izquierda política y sociológica se hacen denuncias de la llamada pobreza que “azota” a am-

plios sectores sociales, sin tener en cuenta este hecho, al que asistimos desde hace bastantes años.

La reducción del protagonismo que la clase trabajadora tenía en la era industrial ha traído el declive de la ideología de la resistencia a la explotación capitalista, que protagonizaron con éxito, por lo general, los partidos socialistas, comunistas y el sindicalismo de clase, que conquistó para una gran parte de la humanidad unas cotas de bienestar como jamás se conoció en su historia.

Creo que hemos abandonado excesivamente la publicidad y el recordatorio, ante los trabajadores y la ciudadanía, de los enormes sacrificios que tuvieron que asumir miles y miles de activistas sindicales y políticos para que estas conquistas se consiguieran y mantuvieran.

Pero las grandes concentraciones laborales permanecen. Hay que decir esto frente a las tesis poco esclarecedoras que se hacen desde sectores de la izquierda, incluso sindicales, sobre el final del “fordismo” y la industrialización, debido al importante auge de las nuevas tecnologías, la deslocalización de muchas empresas y el arrumbamiento de muchos centros fabriles. Me parecen argumentos que alientan aún más el objetivo de restar protagonismo al papel del sindicalismo en nuestra sociedad. La ciudadanía asalariada seguirá siendo la más numerosa en el inmediato futuro.

Aparecen y se mantienen empleos y actividades productivas que la nueva situación va a propiciar y consolidar: la administración pública, la enseñanza y la sanidad pública, el ascendente sector de los servicios, la asistencia a las personas en edad avanzada, la producción y elaboración industrial de alimentos, el turismo, el transporte, la construcción de viviendas e infraestructuras, más los centros productivos de alto nivel tecnológico, como la fabricación de aviones, automóviles, electrodomésticos, material de telecomunicaciones o energías renovables, etc. Todas estas facetas productivas seguirán dando empleo a millones de trabajadores.

Descrito todo lo anterior, me atrevo a plantear lo referente al papel que Comisiones Obreras está llevando a cabo como fuerza sindical, la más importante en nuestro país.

Hay que valorar con cierta satisfacción que hasta ahora, en líneas generales, nuestra Confederación ha sobrevivido a las consecuencias derivadas de la crisis de 2008. La pérdida de cientos de miles de puestos de trabajo, y la consiguiente repercusión de bajas afiliativas, más las reformas laborales gubernamentales, que nos

han intentado quitar en la práctica nuestra principal razón de ser, poniendo trabas a la negociación colectiva, podrían habernos puesto en peligro de dejar de ser la fuerza determinante que a pesar de todo seguimos siendo.

A ello hay que unir las intensas campañas mediáticas para hacer creer a los trabajadores que el sindicalismo es una herramienta en desuso. Hemos mantenido, aunque con dificultades, nuestra actuación junto a los trabajadores, e incluso, en lo peor de la crisis, hemos conseguido hacer valer, junto a UGT, nuestra fuerza representativa y movilizadora con la realización de dos huelgas generales al gobierno de la nación, en protesta por sus decisiones contra la clase trabajadora en general y con los recortes de las prestaciones a los servicios públicos para la mayoría de la sociedad.

Pero una vez superada esta etapa, que yo calificaría de resistencia y consolidación ante los efectos destructivos de la crisis de 2008, tenemos el reto de seguir enarbolando la bandera de la centralidad del trabajo asalariado en nuestra sociedad, que además es la base fundamental de la cohesión cívica de la misma, tal como señalan, a mi entender acertadamente, en un artículo sobre la renta básica, en el número anterior de esta revista, los profesores Mateo Alaluf y Carlos Prieto.

Creo que los debates habidos en el último Congreso Confederal han tratado de proyectar al sindicato a una posición de presente y futuro, acorde con la realidad social, económica y política que nos rodea. El reforzamiento cultural e ideológico de los cuadros sindicales en nuestras estructuras es decisivo para llevarlo a cabo.

En Comisiones Obreras creo que se ha producido, sobre todo a partir de los años 90, una especie de ruptura generacional que ha dado lugar a un cierto desarme ideológico en la militancia que se ha incorporado desde entonces. Es decir, el relato histórico de las más importantes conquistas realizadas por el sindicalismo de clase, antes y después de la huelga general de 1988, ha quedado minimizado por la labor del día a día, hasta dar lugar a situaciones de ignorancia sobre el decisivo papel que jugamos en la consecución del Estatuto de los Trabajadores, y la consolidación de las prestaciones de la Seguridad Social, la implantación del seguro de desempleo, las reducciones de las jornadas laborales y la mejora del limitado sistema de pensiones del franquismo, entre otras.

El sindicalismo democrático que representamos tiene una fuerza potencial que quizás, por lo dicho anteriormente, no estamos rentabilizando en toda su plenitud.

Al contrario que los partidos políticos, que solo conectan por lo general con la sociedad y con sus votantes en momentos electorales, la relación de nuestros sindicalistas con cientos de miles de afiliadas y afiliados y con millones de trabajadores es una tarea cotidiana, que debe y puede generar un alto valor ideológico de clase. A veces observo en mis contactos con nuestras estructuras, que aún antes de la crisis, esa relación humana ha dejado de practicarse con la voluntad necesaria. La irrupción de Internet ha favorecido en cierto grado la intercomunicación interna y externa con diferentes sectores de la sociedad, pero ha mermado la relación humana, el diálogo cotidiano con los trabajadores en las empresas.

Sin ninguna clase de nostalgia con el pasado de Comisiones y a los años en que comenzamos a organizarnos en los tiempos difíciles de la dictadura, tengo que decir que el contacto directo y asambleario y la explicación paciente de nuestros objetivos de lucha fueron determinantes para que nos convirtiéramos en la fuerza sindical que somos.

Esta práctica, entiendo que es una forma de humanismo que nuestro sindicato no puede dejar de ejercitar. Y expongo estos criterios con un modesto conocimiento vivido en los últimos años, al establecer contactos en reuniones con centenares de nuestros delegados sindicales y tras exponer con mi intervención, cuestiones referidas a la historia y a la práctica sindical de Comisiones desde sus comienzos, el coloquio posterior ha girado fundamentalmente sobre las dificultades planteadas por muchos de ellos, de dialogar, explicar y convencer a los trabajadores y trabajadoras de las opciones de la acción sindical en cada centro de trabajo.

Por ello, la formación ideológica de las compañeras y compañeros que son responsables de nuestras estructuras a cualquier escala de territorio y rama, debe basarse, sobre todo, en un profundo conocimiento de nuestra historia, de nuestras conquistas económicas y sociales, de lucha en la dictadura y en la democracia, conocimiento de las estructuras económicas y empresariales, y de los factores políticos, territoriales y sociales de la sociedad española, que deben tener cada vez más importancia en nuestro activismo. Hay proyectos en marcha desde la Secretaría confederal de Formación Sindical en esta línea, que deben ser decisivos para mejorar el protagonismo de la actual militancia, en el presente y en el futuro inmediato.

Ese carácter de sindicato sociopolítico, que ha sido un componente clave de nuestras señas de identidad desde nuestros comienzos, debe ser adaptado al presente y futuro que nos aguarda. Hay demasiado protagonismo mediático de los partidos políticos y diferentes instituciones, y poco de la acción sindical que ejercitamos con una gran parte de los trabajadores, que también son ciudadanos.

Otra cuestión a destacar y que es un logro importante, es el haber conseguido, con mayor relevancia que la mayoría de organizaciones, una igualdad de género amplísima. En nuestro caso, tiene un mérito mayor respecto a otras organizaciones políticas y sociales.

Cuantitativamente, no es lo mismo confeccionar en un partido político una candidatura para un órgano de dirección, o una lista electoral con paridad de género, que en el caso de nuestro sindicato, con cerca de 950.000 afiliadas y afiliados cotizantes, donde la mujer trabajadora ha conseguido estar presente en un gran número de comités de empresa, secciones sindicales, ser votadas como delegadas sindicales por miles y elegidas por centenares en todas las estructuras de dirección de ramas y territorios.

A ello nos ha ayudado la incorporación de la mujer al trabajo asalariado. Pero es mérito de nuestra militancia, no solo asumir en nuestra lucha sindical en las empresas sus reivindicaciones en pie de igualdad con los hombres, sino conseguir que participen en todas nuestras estructuras, desde la Sección Sindical hasta la Comisión Ejecutiva Confederal. Esta realidad que fue “visionada” en las jornadas de lucha del 8 de Marzo de 2018 y 2019, debe ser enriquecida para enraizarnos aún más en amplios sectores de la sociedad.

En esta amplitud de miras que debe guiar la acción sindical de nuestra confederación, de estar abierta siempre a todos los fenómenos de movilización social, hay que referirse, en la coyuntura actual, por lo que representa como factor de progreso, a la cuestión ecológica, a la que Comisiones ha dado cabida en sus estructuras hace años. Hay que tener en cuenta que el ecologismo se ha convertido en cuestión clave para mantener la supervivencia de la especie humana en condiciones que podríamos llamar normales. Su presencia política en nuestro país es débil, al contrario de lo que ocurre en otros países europeos, pero hay que trasladar a los trabajadores la sensibilidad con el ecologismo, que es siempre por su objetivo una cuestión de futuro, habida cuenta que la consecución de medidas para mejorar el estado de la naturaleza garantiza formas de vida indispensables, y que tendríamos que entenderlo desde el sindicato como una inversión obligatoria del Estado para garantizar la salud y el bienestar para los ciudadanos.

Tiene aún mayor importancia para nuestros objetivos sindicales el hecho de la existencia y consolidación ascendente del movimiento de consumidores, que empezó a gestarse fundamentalmente a partir de los años 80 del pasado siglo. Su campo de activismo ofrece grandes coincidencias con la mejora de las condiciones de vida en nuestra sociedad, especialmente de los trabajadores.

En el caso de FACUA, una de las organizaciones más fuertes en este ámbito, presente en casi todas las zonas geográficas nacionales, y que cuenta con más de 220.000 asociados, la lectura de cualquiera de sus boletines informativos digitales nos da idea de que sus reivindicaciones y denuncias judiciales confluyen con la acción sindical, beneficiosamente, frente a la “rapacidad” de cierto tipo de empresas o grandes unidades de negocio –como la Banca, las compañías de suministro energético, las telecomunicaciones, las de aviación civil, el transporte y la sanidad pública y privada, los fabricantes de alimentos, las grandes superficies comerciales o la propia Administración Pública, nacional, de comunidad autónoma o municipal– contra usuarios y consumidores.

Por lo general, estas organizaciones son claramente independientes de los organismos públicos o empresariales; es decir, no reciben subvenciones y a veces han sido amenazadas de ilegalización por parte de algún gobierno: el 3 de agosto de 2012 FACUA recibió un oficio de la Secretaría General de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, amenazando con expulsarla del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios y de su condición de asociación de consumidores, si en el plazo de 15 días no paralizaba las **acciones, reivindicaciones y campañas contra los recortes en la sanidad y la educación públicas y eliminaba todo rastro de la misma en su página web.**

A pesar de que existen acuerdos documentales, en el caso de esta organización, con Comisiones Obreras, la unidad de acción en la calle o en otras instituciones no se termina de visualizar de manera cotidiana. Es una alianza necesaria y complementaria que enriquecería el poder del sindicalismo de clase, frente a los grandes poderes económicos.

2

He dejado para el final hacer una reflexión sobre algunos de los retos que a mi entender Comisiones Obreras debe hacer frente a medio plazo. El primero es el referido al asunto de las pensiones de jubilación. Estamos ante una cuestión histórica de presente y futuro de primer orden. Tras dos años intensos de publicidad y movilizaciones, declaraciones y propuestas sobre este asunto tan delicado, el futuro no está nada claro.

Las movilizaciones habidas en los años 2017 y 2018 y que aún continúan, han estado marcadas por formas de acción propias de la crisis económica: su carácter espontáneo, “apolítico”, ajeno a la lucha política o sindical, con intentos autoritarios

de impedir que tanto UGT como CCOO fueran también protagonistas. Asimismo, planteando objetivos maximalistas: subida general para todas las pensiones, sin tener en cuenta el reparto inversamente proporcional para favorecer las más bajas. Resulta sorprendente que uno de los destacamentos más activos en estas movilizaciones hayan sido los pensionistas vascos, que de media tienen las pensiones más altas de toda España.

Tenemos que hacer valer nuestra responsabilidad como sindicato, que nos viene de antiguo. El asunto de las pensiones se está convirtiendo en arma arrojadiza de la lucha política; puede ocurrir igual que con las leyes de educación, que en España se han sucedido desde el inicio del periodo democrático. Pero en este caso se está jugando con “las cosas de comer”, es decir con la supervivencia digna, a futuro, de una parte importante de la población. Deberíamos tener en cuenta las experiencias vividas en otros países, en lo positivo, es decir en el mantenimiento con buena salud del sistema, pero también en lo negativo como ha sucedido en países como Grecia.

Las pensiones deben ser un seguro de vida solidario para los pensionistas del presente y del futuro, sobre la base de los que han cotizado, los que las cobran y de los que cotizan para cobrarlas en el futuro: los trabajadores en activo.

En el año 2011, UGT y CCOO dieron un paso de responsabilidad al acordar con el Gobierno de Zapatero una reforma de las pensiones para hacerlas viables tras la llegada de la crisis. Lo más importante de aquel pacto fue el alargar la edad de jubilación a los 67 años. Pero estamos de nuevo con la incertidumbre en este asunto. Unas reivindicaciones y unas conquistas no ajustadas, egoístas y desmesuradas para los actuales pensionistas, podrían abrir una brecha importante con los trabajadores en activo, al percibir este hecho como un riesgo de que se debilite su opción de cobrar una pensión digna para cuando lleguen a la edad de jubilación.

En la crispada situación política que vivimos, donde el acuerdo de momento es inviable, no le doy mucho valor al llamado Pacto de Toledo para resolver la estabilidad del sistema de pensiones por muchos años. Es por ello, que creo que CCOO, junto a UGT, deben propiciar un debate público, sincero, sin argucias electoralistas e irresponsables, recurriendo a los medios de difusión de masas, con economistas especialistas y solventes, con nuestros expertos en Seguridad Social, políticos en activo que tengan la representatividad de los partidos políticos del arco parlamentario y que juntos elaboren unas conclusiones sobre el Sistema de la Seguridad Social que hagan posible un compromiso intergeneracional a largo plazo, que convenza a la mayoría de la sociedad.

El otro reto, este de carácter interno, que nos debe preocupar, es el problema de la deriva independentista de Cataluña y las secuelas del papel del sindicalismo de clase, que en esa autonomía representan mayoritariamente UGT y CCOO. Han tenido y tienen en esta grave crisis su cuota de responsabilidad, que no solo pone en peligro la cohesión territorial de España, sino también la de la clase trabajadora.

En los prolegómenos de la crisis, hace ya algunos años, la postura de la Comisión Ejecutiva Confederal, a cuyo frente estaba Ignacio Fernández Toxo, me pareció realista, poniendo en práctica la tradicional autonomía territorial que históricamente hemos tenido en el sindicato desde sus orígenes. En el número 30 de Gaceta Sindical, de junio de 2018, el compañero Nicolás Sartorius exponía, con la sobriedad que le caracteriza, la gravedad de la aceptación del independentismo en una organización como la nuestra y lo que suponía de ruptura con las tradiciones históricas unitarias y de solidaridad del movimiento obrero.

Aunque al parecer nuestra cohesión interna permanece, el mantenimiento de la conflictividad en Cataluña por los independentistas puede dar lugar, como pasó en los sucesos del 1 de octubre de 2017, con mayor virulencia, a una nueva campaña de desprestigio contra el sindicalismo de clase, por parte de quienes promueven la pérdida de su protagonismo en la defensa de la clase trabajadora española.

La Confederación debería tener un debate esclarecedor y dar publicidad a sus ideas en este asunto, basadas en la defensa de la solidaridad y la cohesión de los trabajadores a los que representamos en toda España.

Para terminar, quiero hacer un comentario sobre la situación del sindicalismo europeo, en el que CCOO y UGT juegan un papel importante. Teniendo en cuenta las convulsiones que la crisis de 2008 ha sometido a la mayoría de los países de la Unión Europea, la Europa social no solo sigue estancada sino que en los planes de regeneración y fortalecimiento de ésta para su mantenimiento en el futuro, no se vislumbra un cambio hacia una política más favorable para los trabajadores.

Aunque con lentitud, hay proyectos como la política fiscal que se intenta que sea plenamente europea. También otros objetivos que no son desdeñables para dar consistencia al proyecto. Pero en lo social no hay ningún interés manifiesto, salvo algunos anuncios tímidos e imprecisos sobre salario mínimo y alguna otra cuestión. Las acciones sindicales de presión efectuadas en diferentes llamamientos, a lo largo de los años, por parte de la Confederación Europea de Sindicatos, han tenido una respuesta desigual y poco efectiva en la práctica.

O la CES eleva el nivel de movilización de sus acciones reivindicativas en la consecución de esa Europa Social o el movimiento sindical seguirá perdiendo protagonismo y por lo tanto propiciando también el pesimismo de millones de trabajadores hacia el proyecto político comunitario.

Guardando las distancias históricas y las circunstancias que lo propiciaron, hay que recordar que en algunos países europeos los contundentes movimientos de lucha sindicales y sociales hicieron consolidar el Estado del Bienestar, en los años 60 en Italia, Alemania, Francia y en el caso de España, la huelga general de 1988. En esta línea de acción sindical, más radical, tendría que empezar a proyectarse un vuelco a la actual situación, que no sería otro que el de conseguir un gran acuerdo institucional a nivel europeo, entre el Gobierno comunitario, el empresariado y la CES, que eleve a lo social, a lo que afecta a millones de ciudadanos europeos, que son también trabajadores asalariados, al mismo rango de preocupación y labor de gobierno que el de la economía, la diplomacia, la justicia, la política agraria y comercial, o la de seguridad y defensa.

Mariano Fernández Enguita

La educación, la inclusión y la profesión



Tres gatos. Franz Marc.

La educación es pocas veces condición suficiente, pero también es casi siempre condición necesaria para la inclusión social. Los educadores tienen la tarea de hacer de la escuela una institución verdaderamente inclusiva, que no solo acoja a todos por igual y con los medios adecuados sino que haga todo lo necesario para que obtengan cierto éxito básico y puedan aspirar a uno más amplio.

El término inclusión subraya la idea de que nadie se quede fuera o atrás, aunque sería preferible hablar de incorporación, que alude tanto a incorporar al otro como a incorporarse uno mismo. Es imprescindible asimismo recordar que lo que cuenta es el aprendizaje, no la enseñanza, y que la mejora del aprendizaje en la escuela ha de venir del profesorado, de la tecnología y de la organización.

Una profesión es algo más que una ocupación, aunque a veces los términos parezcan intercambiables. Y no lo son, entre otras cosas, porque toda profesión asegura regirse por una ética de servicio a su público y a la sociedad. El alumno precisa recibir una prestación que el profesional le ofrece como un servicio. Lo importante es la prestación, no el servicio; hay enseñanza para que haya aprendizaje.

“LO que es bueno para la General Motors es bueno para el país.” La frase se atribuye a Charlie Wilson cuando, en 1953, pasó de consejero delegado (máxima autoridad ejecutiva) de la empresa a secretario (ministro) de defensa de la nación (los Estados Unidos). Cuenta la anécdota que esa fue su respuesta a un periodista que le preguntaba por un posible conflicto de intereses, y se presenta como ejemplo máximo, incluso cómico, de arrogancia empresarial, simpleza ideológica y confusión del interés propio con el interés general. Ni Wilson quiso decir eso, ni lo dijo, ni hubo periodista alguno, la verdad sea dicha; pero el *meme* expresa la desconfianza y el rechazo hacia quienes confunden los intereses propios, sean individuales o corporativos, con el interés público. A pesar, incluso, si la idea no habría sido por entero descabellada, ya que GM era entonces la mayor compañía del mundo y, en los Estados Unidos, el mayor empleador, con más de medio millón de empleos directos (y hasta tres millones incluyendo a los proveedores) y el primer contribuyente fiscal, con más de mil millones de dólares en impuestos (la primera empresa que superaba ese umbral). Imagine el lector lo que habría podido (supuestamente) decir Wilson si, en vez de dedicarse a algo tan prosaico como la fabricación de automóviles, epítome del capitalismo de consumo, la contaminación y el calentamiento global, etc., lo hubiera hecho a algo tan noble y elevado como la educación de la ciudadanía.

Lo que es más: ya en tiempos de Wilson (desde Ford, al menos), bastaba contemplar la imagen de una cadena de producción de automóviles para percatarse de que allí había mucho más que trabajadores, de que había una espectacular maquinaria y una ingente cantidad de materias primas y productos intermedios junto a los cuales aquellos no eran más que uno de los factores de producción (el trabajo humano directo, mientras que todo lo demás era trabajo humano indirecto, es decir, producto de un trabajo anterior); un proceso que continúa hoy, cuando en muchas de esas plantas de montaje sería difícil encontrar un trabajador de carne y hueso en

medio de una multitud de máquinas y robots. Sin embargo, visitando un aula percibiríamos enseguida el calor humano no solo del alumnado sino del profesorado, hoy como entonces, si acaso con dos diferencias: que el número de alumnos por aula se ha reducido a la mitad y más por profesor, lo que implica el correspondiente aumento de estos, y que el escaso equipamiento, aun cuando ha cambiado, no ha alterado la estructura del aula: la pizarra digital está donde antes la mineral, o junto a ella; la tableta del alumno, si la hay, donde antes el cuaderno o mucho antes el pizarrín o la tablilla, etc. El silogismo implícito atribuido a Wilson podría aquí no solo replicarse sino ampliarse: lo que es bueno para el profesorado, es bueno para la educación, es bueno para el país. (Aunque, para evitar equívocos, donde hemos dicho educación deberíamos haber dicho escuela, que no es lo mismo, y donde hemos dicho país deberíamos indicar cuál, ya que no siempre hay una idea compartida al respecto, pero todo esto nos alejaría del tema.)

Para nadie es un secreto que la mejor manera de hacer avanzar un interés especial es identificarlo con, o presentarlo como, el interés general. Este ejercicio puede ser complejo para los trabajadores del automóvil, más que difícil para los de la industria de armamento, pero es muy fácil para los de los servicios públicos, en particular para los de la educación, no solo por la naturaleza misma, al menos aparente, de su actividad, sino por la condición técnica de su proceso productivo, intensivo en trabajo. Hay partidarios de que haya más o menos automóviles y más o menos armamento, pero la posición favorable a más educación es aplastante. Si queremos mejorar el transporte público pensamos enseguida en carreteras, autobuses, vías ferroviarias, locomotoras, aviones, aeropuertos..., pero, si queremos mejorar la educación, lo hacemos en el profesorado. En el marco de esas coordenadas, objetivos como una cobertura suficiente, la igualdad de oportunidades, las reformas comprensivas o la inclusión desembocan invariablemente en lo mismo: más recursos, que quiere decir más profesores, aunque se despliega en toda una gama de variantes: menos alumnos por aula (para atender a la diversidad), menos días lectivos o menos horas de permanencia o lectivas (para preparar mejor la docencia), jubilación anticipada (para renovar el cuerpo e innovar en la institución), más docentes y personal de apoyo (para asegurar la inclusión y la personalización), salarios más altos (para atraer a los mejores), etc., etc. El sindicato puede dormir tranquilo, y el docente en general también, porque, dando la vuelta al silogismo wilsoniano, todo lo que es bueno para la educación es bueno para el profesorado (en realidad, lo que Wilson dijo se parecía más a eso, a una influencia de ida y vuelta). ¿O no siempre es así?

Para la institución educativa y la profesión docente siempre ha sido atractivo y fácil verse a sí misma y presentarse ante la sociedad como la palanca de la igualdad. Platón ya basó su idea de la República en la educación (algo que Marx tildó de mera

idealización del sistema de castas, por cierto); Comenio prometió “enseñar todo a todos y totalmente”; Napoleón proclamó la “carrera abierta a los talentos”, Ferry la “escuela única” y Mann la “escuela común”. Aquí las cosas fueron algo más lentas, pero con la misma desembocadura: la escuela como eje de la igualdad. Hoy vivimos incluso cierta ebullición: la “comunidad educativa” no vacila en señalar como lacras el fracaso, el abandono, la repetición y cualquier desigualdad de resultados (aunque no haga mucho al respecto, quizá porque tampoco tiene mucho de comunidad); legiones de aspirantes a docentes claman por la universalización, incluso la obligatoriedad, de la educación infantil; la izquierda de la izquierda exige que la universidad sea enteramente gratuita; y, sobre todo, no queremos que nadie se quede fuera, ni atrás (el lema de la reforma educativa de George W. Bush, mira por dónde —consensuada con Edward M. Kennedy, todo hay que decirlo), y venimos de ver, con justificada emoción, la película *Campeones*; además, no se olvide, *nos deben algo*, pues la educación sufrió fuertes recortes desde el inicio de la crisis económica.

Más allá de la coyuntura y más acá de las constantes históricas, incluso, tenemos conciencia de entrar en una nueva época en la que la educación va a ver reforzado su papel: entramos o estamos ya en la sociedad del conocimiento, que implica una mayor relevancia de este, y por tanto del aprendizaje y de la educación, en las oportunidades de las personas, lo que se manifiesta en fenómenos como el aumento del empleo cualificado y las ocupaciones profesionales, la explosión de la demanda de escolarización en las etapas no obligatorias, las tensiones por la diferenciación dentro del sistema educativo o el aumento del diferencial en ingresos y oportunidades asociados al nivel de titulación.

¿QUÉ PUEDE OFRECER EL SISTEMA EDUCATIVO?

El primer imperativo es no ofrecer lo que no se puede dar, menos aún garantizar. Es verdad que el razonamiento es intuitivo: de pequeño estudias y de mayor trabajas, por tanto tu educación determinará tu empleo. Es lo que ya la escolástica medieval llamaba el tercer falso argumento: *post hoc ergo propter hoc*, como una cosa viene después de la otra, es consecuencia de ella. Es verdad que una escasa o mala educación cierra puertas (en general y, en particular, a las profesiones que requieren una titulación concreta o a los estudios que requieren otros previos), y que ayuda a abrirlas, pero no que las abra por sí misma, ni siquiera que sea lo fundamental, pues ahí intervienen también el conocimiento no derivado de la educación formal, otras muchas características personales (la astucia, la ambición, las cualidades morales, el aspecto físico), las relaciones personales y el azar, por no mencionar el capital económico, cultural y social derivado de la familia y la comunidad de origen. Es ver-

dad, asimismo, que muchos profesores son precisamente el ejemplo de cómo la educación abre esas puertas, pero en ese sentido son, ante todo, un *mal ejemplo*: no porque, como modelos, no sean un ejemplo a seguir, que pueden serlo o no, sino porque, como casos, no son representativos, pues ni habrá sitio para tantos profesores mañana como alumnos hoy ni las vivencias de los *buenos alumnos* que sin duda fueron resultan las más adecuadas para entender y comprender después a *todos* los alumnos, incluidos los *malos*. La fe del profesorado en la omnipotencia de la educación y en la meritocracia escolar, sea como realidad o como objetivo, no pasa de mostrar que cada cual habla de la feria según le va en ella.

No está de más hacer notar que la escuela no nació para incluir, ni para igualar, sino más bien todo lo contrario. La mitificada educación de la antigüedad clásica era solo para varones libres, nativos y acomodados, una pequeña minoría. Por los dos milenios siguientes fue exclusivamente para los sacerdotes y, en versión limitada, burócratas varios (escribas, etc., cuando no eran los mismos). Cuando se extendió algo más allá fue para las profesiones desgajadas del sacerdocio (medicina, derecho...) y para los hijos de los estamentos y clases privilegiados (colegios latinos, liceos, *gymnasia*, *grammar schools*, escuelas jesuitas...). Solo en el siglo XVIII empezaron a alcanzar alguna dimensión las escuelas populares (primero de la mano de órdenes religiosas como escolapios, lasalleanos y otras, luego del Estado) y solo desde finales del XIX se empezó a vincular la escuela a la ciudadanía (entonces ya, sí, predominantemente pública donde el estado era fuerte o, por una paradoja, donde el estado era confesional, o la iglesia estatal, caso de numerosos reinos protestantes). Pero, incluso entonces, parte de su función esencial era clasificar a la población entre los que solo aprenderían las *primeras letras* y la minoría que podría aspirar a más a través de lo que hoy llamamos secundaria y superior.

La vocación igualitaria de la institución escolar y de la profesión docente se gestan primero con su puesta al servicio de la formación de la ciudadanía política, como resulta manifiesto en los en la *école unique* francesa y la *common school* norteamericana, y luego de la ciudadanía social, con carácter más o menos general en el mundo desarrollado tras la Segunda Guerra Mundial. Y así hasta hoy, pero con una peculiaridad: el nuevo objetivo igualitario se pretende alcanzar, o así se afirma, con la vieja estructura antiigualitaria. Llevamos ya algunos felices decenios *incluyendo* a todos de una manera algo peculiar: se los incorpora, sí, universalizando el acceso y ampliando la permanencia, pero se los va dejando por el camino porque, lejos de ser neutral, y menos aún compensatoria o atenta a la diversidad, son sometidos a un modelo único que, no por casualidad, sino por el peso de la estructura social y el legado de la genealogía de la institución, es el modelo de la clase media o superior, de la cultura escolar, de la etnia dominante, de la ciudad... Por eso siempre están

en desventaja los alumnos de clase trabajadora, de minorías, de familias pobres o sin capital escolar, de entornos rurales, etc. (de hecho, la única sorpresa, esa sí feliz, ha sido superación de la vieja brecha de género, todavía con algunas lagunas pero más exitosa de lo que cabía prever, hasta el punto de que hoy podemos comenzar a hablar de una brecha inversa, pero esto tampoco toca hoy). En el caso español, la expresión más clara de esa inclusión *detenida*, solo a medias, es el contraste entre la universalización efectiva de la enseñanza obligatoria y de la segunda etapa de infantil, y la elevada tasa de acceso a los estudios superiores, de un lado, y las altas proporciones de *fracaso* escolar (no titulación en la enseñanza común), no idoneidad (consecuencia de la repetición) y abandono prematuro (consecuencia del *fracaso* y de la inexistencia de vías de continuidad alternativas).

Pero incluso si esto no fuera así, incluso si el fracaso y el abandono se viesen drásticamente reducidos (lo que en todo caso es un imperativo), ello tendría un efecto limitado sobre las oportunidades ulteriores, es decir, sobre el acceso al empleo, la calidad del mismo y la distribución de la renta y la riqueza, con todo lo que las acompaña. No se puede pedir a la educación lo que esta no puede dar. Trabajadores más cualificados pueden realizar tareas más complejas y creativas, atraer inversiones o emprender su propio empleo, pero solo hasta cierto punto, pues la economía depende de muchos más factores y tiene su propia dinámica. Es frecuente oír o leer que “se ha detenido el ascensor social”, que crece el “subempleo” (o la “sobrecualificación”), que la sociedad no cumple su parte del pacto con unos jóvenes que sí lo han hecho (obteniendo un título), etc., pero todo esto tiene mucho de variaciones sobre la falacia *post hoc* antes mencionada, pues se atribuye a la educación lo que en realidad eran aspectos del mero crecimiento económico (como suele decirse, cuando la marea crece, todos los barcos se elevan) o procesos de movilidad social horizontal (millones de personas pasando, de una generación a otra, de los empleos más bajos de la agricultura a los de la industria y luego a los de los servicios).

Sin embargo, esto no mengua el reto. La educación es pocas veces condición suficiente, pero también es casi siempre condición necesaria para la inclusión social. Sin alharacas, pues, sin la pretensión de salvar a la sociedad porque hayan podido salvarse ellos, los educadores tienen la tarea de hacer de la escuela una institución verdaderamente inclusiva, que no solo acoja a todos por igual y con los medios adecuados sino que ponga y haga todo lo necesario para que obtengan cierto éxito básico (que podríamos cifrar en un título académico o profesional post-obligatorio, o sea, en acabar con el abandono prematuro) y puedan aspirar a un éxito mayor y más amplio (que tengan iguales oportunidades de llegar más lejos).

¿QUÉ DEBE OFRECER LA PROFESIÓN DOCENTE?

Una profesión es algo más que una ocupación, aunque los términos parezcan a veces intercambiables. No lo son cuando los docentes se autodefinen como *profesionales* antes que como trabajadores, empleados o funcionarios, o cuando claman por el reconocimiento de su *profesionalidad*. Y no lo son, entre otros motivos, porque toda profesión asegura regirse por una ética de servicio a su público y a la sociedad. Es lo mismo que puede asegurar un fabricante de bollos, pero con dos diferencias: que las necesidades a las que se sirve se suponen de un orden más elevado (la educación, como la salud en el caso del médico, los derechos en el del abogado, etc.) y que ese servicio se entiende asegurado por la conciencia de la profesión y de cada profesional, no por una orden administrativa o un precio de mercado. Pero lo importante, en primer lugar, es no olvidar que la sociedad, el público o, en este caso, el alumno precisan recibir una prestación y que el profesional se la ofrece como un servicio. En otras palabras, que tenemos educadores trabajando para que los alumnos estén cuidados y aprendiendo. En ese orden, y no al revés. Hay enseñanza para que haya aprendizaje, hay profesores porque hay alumnos.

“Siempre estoy dispuesto a aprender, pero no siempre me gusta que me enseñen”, dijo una vez Winston Churchill. Aprendemos, a veces pero no siempre, cuando y porque nos enseñan, particularmente de los expertos, sean generalistas (como los maestros) o especialistas (como los docentes de secundaria), pero también aprendemos de diversos medios de información y comunicación, sean pasivos y unilaterales (como el libro) o activos y bi o multilaterales (como las aplicaciones); de la experiencia con los objetos mismos (sean inertes, automáticos o vivos); de los que aprenden como nosotros (los pares, los otros aprendices y alumnos), del entorno en general (la familia, la comunidad, la red) y de nuestra propia reflexión. A diferencia de hace mil años, cuando solo los sacerdotes tenían acceso a los textos sagrados, o de hace quinientos, cuando muy pocas personas sabían leer y escribir, o de hace cien, cuando apenas una pequeña minoría tenía pleno acceso a la ciencia y la cultura, hoy todo está a unos pocos clics, hasta el punto de que no hay nada que se pueda aprender en la escuela que pueda aprenderse también fuera de ella. Esto no impide, sin embargo, que siga siendo la mejor fórmula social tanto para asegurar el cuidado de los menores (en un sentido más amplio y profundo que la mera custodia) como para orientar y potenciar su aprendizaje.

Cuestión muy distinta es que esto siga y vaya a seguir dependiendo de la lección como actividad, del libro de texto como medio y del aula como estructura organizativa, los ejes tradicionales de la escuela todavía hoy dominantes. Por un lado, esto sería tremendamente ineficaz, pues los recursos interactivos y los pares demuestran

en muchos aspectos lograr un aprendizaje más eficaz, por lo que el papel del docente debe ser cada vez menos el de un transmisor de información y conocimiento y cada vez más el de un diseñador de entornos, situaciones, actividades y trayectorias de aprendizaje, valiéndose para ello de todos los recursos que favorecen este. Por otro, sería enormemente costoso e ineficiente, pues el aumento galopante de la demanda educativa no puede satisfacerse aumentando sin límites la oferta tradicional. Téngase en cuenta que la expansión de la demanda educativa no es simplemente lineal, sino exponencial. La anticipación del acceso a la escuela, con la universalización de la educación infantil, implica, ante todo por las necesidades del cuidado, menores ratios alumnos/profesor. La extensión de la permanencia, con tasas crecientes de acceso a la enseñanza secundaria no obligatoria y, más aún, a la educación superior, implica costes alumno/año más elevados. La universalización efectiva y la inclusión de toda suerte de alumnos, con la necesaria atención específica a las necesidades educativas especiales, entraña costes marginales cada vez más altos.

Semejante panorama puede que haga feliz a algún irresponsable, incluso a algún sindicalista inconsciente, pero no al ciudadano, ni al sindicalista ciudadano, ni mucho menos al profesional. O no debería. No se trata de un problema específico de la educación, sino de un problema general de las profesiones. Cuando estas estaban al servicio de una pequeña minoría, o solo superficialmente al de la mayoría, no era un gran problema económico (sí social, y de justicia), pero cuando el conjunto de la población requiere esas prestaciones, y con servicios de calidad, los costes llegan a convertirse en prohibitivos. Pero lo importante es la prestación, no el servicio. Lo importante es que la salud esté atendida, no que el médico venga a casa o nos reciba en la consulta. Lo importante es el aprendizaje del alumno, no la docencia del profesor. No hay razón para pagar la elevada factura por horas de un abogado si el contrato que tenemos que elaborar puede serlo con una aplicación en la nube, ni para incurrir en el coste de un radiólogo si una aplicación en un teléfono móvil puede detectar con la misma o mayor certidumbre y sin coste una afección cutánea, etc. El abogado y el médico seguirán teniendo un papel que jugar, incluso más importante que antes, pero en ningún caso el de ofrecer a cambio de minutas astronómicas prestaciones que ya son accesibles con igual o mejor calidad y con costes menores o desdeñables por otras vías. Lo mismo vale para la educación: el profesor solo debe hacer aquello que solo un profesor puede hacer. Todo lo que pueda ser derivado a paraprofesionales, a trabajadores de menor cualificación, a la tecnología, al propio beneficiario o a cualquier combinación de ellos, debe serlo. Como le gusta contar a Sugata Mitra que una vez le dijo Arthur C. Clarke (al cual le gustaba contar que una vez se lo dijo un director escolar): “Si un profesor puede ser sustituido por una máquina, debería serlo.” En realidad, ningún profesor puede ser sustituido *in*

toto por una máquina (sería una vergüenza que así fuese), pero sí que pueden serlo buena parte de sus tareas, en particular las más fácilmente normalizables, reductibles a rutinas o algoritmos (incluso, o más y mejor, cuando estos pueden ser muy complicados).

La cuestión es: si, en aras de la inclusión, queremos el máximo y el óptimo aprendizaje para todos, y por tanto la mejor educación, pero también sabemos que hay otros objetivos en concurrencia y que los recursos son y serán, en general, siempre escasos, ¿estamos dispuestos, como profesión —y los sindicatos como una de sus figuras representativas— a hablar de productividad, a anteponer la prestación al servicio, o el interés del público al de la profesión, o vamos a seguir eternamente reclamando más de lo mismo, repitiendo una y otra vez el mantra de las ratios, como si no hubiera otro recurso educativo que el profesor, al igual que en vida de Sócrates? Las mejoras en el aprendizaje no vendrán solo de la escuela, y las mejoras de la escuela no vendrán ni solo ni principalmente de más profesorado. En el aprendizaje fuera de la escuela no voy a detenerme aquí, salvo para señalar que debe ser tenido en cuenta y que la institución debe saber trabajar en y con la comunidad, que en la sociedad del conocimiento no es ya parte del problema ni del paisaje, sino parte de la solución. La mejora del aprendizaje en la escuela vendrá, si viene, del profesorado, de la tecnología y de la organización, y de esto sí diré algo.

Mejor profesorado no es lo mismo que más profesorado. La mejora del profesorado y, para decirlo en un lenguaje menos cosificador, el desarrollo profesional docente, depende hoy como siempre de la formación y la selección iniciales, que más bien se han deteriorado en términos relativos (en relación con las tareas y en comparación con otras profesiones) a lo largo de los últimos decenios, y depende y dependerá cada vez más de la formación continua y de la creación de unas condiciones que permitan, sustenten e incluso exijan la cooperación profesional, un trabajo colaborativo en el aula, en la escuela y fuera de ellas.

La tecnología ya no se reduce a variantes electrónicas de lo mismo: archivos pdf en vez de fotocopias, libros digitales en vez de impresos, presentaciones en pizarras electrónicas en vez de minerales, hojas de cálculo en vez de listas impresas, correos electrónicos a las familias en vez de circulares, etc. La tecnología de hoy ofrece formas de representación, simulaciones de la realidad, experiencias inmersivas y plataformas de colaboración muy superiores a lo que podría ofrecer por sí mismo ningún profesor con el instrumental acostumbrado o su mero trasunto digital. La tarea del docente es entender ese nuevo ecosistema (incluido él mismo) para ser capaz de diseñar el entorno, orientar la actividad y sostener y potenciar el aprendizaje.

Y la organización no debe girar por más tiempo en torno al eje un profesor-un grupo-un aula-una misma talla para todos. La forma más efectiva de romper esto, ya práctica en muchos centros (muy pocos en proporción, pero suficientes para pasar desapercibidos solo para quien no quiere ver) son las *hiperaulas*, espacios amplios, abiertos y reconfigurables donde trabajan conjuntamente en gran grupo, pequeños equipos o individualmente, los alumnos antes divididos en dos, tres o cuatro grupos, con un equipamiento tecnológico rico y dos o más docentes colaborando sobre el terreno sobre proyectos, problemas, servicios. Hay muchas fórmulas y no es este el lugar para detallarlas, pero tienen eso en común: espacios, tiempos y agrupamientos flexibles, tecnología, codocencia y transdisciplinariedad.

CODA

Me gusta el término *inclusión* en cuanto que subraya la idea de que nadie se quede fuera o atrás y puede encarnar la de que cada cual sea aceptado como es. Me intranquiliza, sin embargo, su condición puramente transitiva: se incluye a alguien que es incluido; preferiría, en ese aspecto, hablar de incorporación, que alude tanto a incorporar al otro como a incorporarse uno mismo. Me inquieta también, de la idea de inclusión, que, por sí misma, no indica a qué ni cómo, y no deberíamos olvidar que la institución escolar acumula una larga trayectoria de “incluir” a sucesivos grupos sociales en unas relaciones no diseñadas para ellos sino casi o más bien contra ellos, de incluirlos para descalificarlos. En este aspecto es imprescindible recordar que lo que cuenta es el aprendizaje, no la enseñanza; que la educación debe pasar de estar centrada en el profesor a estarlo en el alumno; que el aprendiz no sabrá quizá explicarlo, pero es quien porta todos los sensores y registra todas las sensaciones sobre las modalidades y el proceso de su aprendizaje, por lo que este nunca será personalizado si no es activo. Me preocupa que, encantados los unos de atribuirse importancia y los otros de ocultar sus responsabilidades, contribuyamos todos a pedir al sistema educativo la resolución de problemas sociales que no le corresponde resolver ni puede. Me asusta, en fin, que el profesorado y sus organizaciones puedan seguir obsesivamente entregados a más de lo mismo, pero siempre más, sin detenerse lo suficiente a pensar en las necesarias alternativas para lo que no funciona ni en los posibles conflictos entre sus intereses y los de la sociedad.

Andreu Lope

Formación ante los cambios tecnológicos y
hacia un nuevo modelo económico y social



Gato sobre el almohadón amarillo. Franz Marc.

Derivado de dos investigaciones, el trabajo analiza los importantes efectos de los cambios tecnológicos sobre el empleo; efectos que son de carácter acumulativo más que disruptivo. Ante esos cambios, es imprescindible formar a las personas ocupadas para adaptarlas a los nuevos requerimientos tecnológicos. En España esa formación presenta serias deficiencias. Eso dificulta el avance hacia un nuevo modelo económico y social, en el que la calidad y la cualificación del empleo asociada a los cambios tecnológicos y a la sostenibilidad debieran constituir premisas fundamentales.

INTRODUCCIÓN

EL objetivo del artículo es analizar las implicaciones del cambio tecnológico sobre el empleo, reflexionando sobre la necesidad de formar a las personas ocupadas para adecuar sus capacidades a las exigencias de tales cambios.

Las perspectivas y datos aportados derivan de dos investigaciones. La primera del proyecto IMFORTRA (Martín Artiles y Lope, dirs., 2019), del cual se utilizan los resultados de entrevistas a responsables de 19 instituciones vinculadas a la formación y al empleo y a organizaciones empresariales y sindicales. También se usan las entrevistas a 14 responsables de centros universitarios y de formación profesional, así como las realizadas a 10 empresas de diversos sectores, 3 de ellas de servicios informáticos. La segunda aporta resultados del proyecto sobre el impacto de la revolución digital en el mercado de trabajo (Miguélez, dir., 2018), principalmente del apartado sobre la formación destinada a personas ocupadas (Lope, 2018).

La importancia de la formación para afrontar las aplicaciones tecnológicas se subraya desde instancias europeas, ligándola a la idea de la sociedad del conocimiento. De hecho, la política de empleo de la UE se orienta, desde la Cumbre Europea del 2000, hacia la sociedad del conocimiento y se reafirma con la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010), según la cual ese tipo de sociedad requiere empleos altamente cualificados y de una permanente formación de los trabajadores, con el fin de mejorar su empleabilidad y adaptarse a los cambios tecnológicos (CE-DEFOP, 2010).

El impulso a la sociedad del conocimiento ha modificado las prioridades de las políticas, relegando a segundo término las políticas redistributivas propias del estado

del bienestar y priorizando la inversión selectiva en formación para mejorar la empleabilidad y la competitividad. En tal priorización subyace la idea de que las personas se forman para acceder a un determinado tipo de empleos según sus cálculos de coste-beneficio, basados en una supuesta elección racional (Dämmrich *et al.*, 2015). Pero el desarrollo de la sociedad del conocimiento se produce de diversas formas y abundan los países, como España, donde la relegación de las políticas redistributivas no se acompaña de suficiente apoyo a medidas que potencien la formación para afrontar las transformaciones tecnológicas.

Comenzamos analizando la importancia de la sociedad del conocimiento en el conjunto de entrevistas. Acto seguido, haremos lo mismo respecto a los cambios tecnológicos en curso, que tienen en común el uso de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la producción de todo tipo de bienes y servicios y que, por tanto, presentan efectos relevantes sobre el empleo. También se describirán las actividades más afectadas por los cambios tecnológicos para, finalmente, analizar las deficiencias de la formación para el empleo en España en términos de adecuar las capacidades de las personas ocupadas a esos cambios.

1. LA IMPORTANCIA DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Aunque no abundan las personas entrevistadas que desarrollan la idea de la sociedad del conocimiento, responsables de instituciones, de sindicatos y de un par de empresas aluden a ella vinculándola a la necesidad de formarse y reciclarse ante la introducción de constantes innovaciones tecnológicas:

“En la sociedad del conocimiento hay que estar continuamente recalificándose, el aprendizaje a lo largo del ciclo vital hoy es un reto, una realidad derivada del cambio tecnológico... y de los efectos de la automatización”.

El discurso sobre la sociedad del conocimiento está especialmente articulado en un analista sindical que ha trabajado sobre aspectos propios de ese concepto. En lo esencial, ese discurso coincide con las premisas de nuestra investigación al indicar que:

“Ese concepto ha ido cambiando desde el año 2000, desde la Estrategia de Lisboa. Al principio se hablaba...de que desde las instituciones, desde las políticas públicas había que responder con la formación a lo largo de la vida, incluso se empezaba a hablar del derecho a esa formación. Pero, después de 2005, con la revisión de la Estrategia de Lisboa, cambia el discurso... a una formación conti-

nua de adaptación a las necesidades del mercado de trabajo, a favor de la empleabilidad... Se cambia de un enfoque mucho más estratégico y social a un enfoque muchísimo más interesado”.

El cambio al que alude la entrevista se apoya en el refuerzo dado a la estrategia de la activación en la UE a partir del 2005, que subraya la necesidad de aumentar el número de personas en el mercado laboral y la importancia de la formación para el empleo. Así, en los últimos años se prima el adecuar la formación a las necesidades del mercado laboral e, incluso, a las más específicas de las empresas. Este aspecto, que tiene que ver con la estrategia de la activación y con el fomento de la empleabilidad, se recoge en centros educativos cuando señalan:

“Es fundamental el vínculo universidad-empresa” o “Formación y empresa es un binomio que no puede ir separado”.

En cualquier caso, las premisas de la sociedad del conocimiento presentan, en España, dos problemas fundamentales. El primero es que el tejido productivo es de baja calidad. Se pretende competir en precios, con poca innovación y con actividades de poco valor añadido; lo que genera empleos de baja cualificación que precisan poca formación. Así, las empresas invierten poco en formación y, además, el más del 30% de personas con contrato temporal y/o a tiempo parcial no accede a ella. El segundo problema deriva de los desajustes entre la formación y los requerimientos laborales. Hay muchas personas con altos niveles educativos que no encuentran empleos adecuados a tales niveles: están sobreeducadas respecto al empleo que ocupan. En este orden, responsables sindicales e instituciones señalan que las características del tejido productivo hacen que no se generen altas necesidades de formación:

“La necesidad de formarse se vincula a la empleabilidad: tienes que formarte para ser atractivo en un mercado de trabajo cambiante y cada vez más exigente. Pero en España no se suele hablar de la responsabilidad de las empresas... y son los trabajadores los que tienen que adivinar que va a pedir el mercado de trabajo y formarse en ello. El desajuste se produce por parte de las empresas, incapaces de generar trabajos de calidad... El discurso de la formación a lo largo de la vida está bien, pero no encaja en muchos sectores”.

“En global sí que se puede decir que vamos a una sociedad del conocimiento donde el aprendizaje a lo largo de la vida será cada vez más exigente... Eso sucede en sectores ligados a la industrialización y a la internacionalización, pero no es así en muchos empleos de los servicios”.

En este terreno, numerosas entrevistas enfatizan la relevancia de la formación a lo largo del ciclo vital laboral para adaptarse a las nuevas aplicaciones tecnológicas.

2. LA IMPORTANCIA DE LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS EN CURSO

Antes de entrar en la importancia que otorgan el conjunto de entrevistas al cambio tecnológico, conviene matizar un aspecto que aparece como incontestable en el imaginario colectivo: los jóvenes tienen más capacidad para adquirir cualificaciones laborales asociadas a las TIC, a partir del uso del móvil como medio tecnológico. Sin embargo, centros educativos y empresas coinciden en que los jóvenes requieren formación para usar programas específicos en el trabajo y que no todos tienen interés en ello. Jóvenes o no, la adecuación de las capacidades laborales de las personas ocupadas a los cambios tecnológicos exige la puesta en marcha de acciones formativas desde las empresas y los servicios de empleo. Más aún, cuando el volumen, la calidad y las características del empleo se ven seriamente afectados por aquellos cambios.

Numerosas investigaciones están analizando esos efectos. Algunas, como la muy conocida de Frey y Osborne (2013) presentan una perspectiva alarmista en términos de pérdida de empleos. Otras indican un cierto equilibrio entre la aparición de nuevos empleos y la destrucción generada por la digitalización (OECD, 2019; Arntz, Gregory y Zierahn, 2016); como sucede en el análisis de Hernández (dir., 2018) sobre el impacto de la industria 4.0 en Catalunya: analizando más de 400 profesiones, indica que el empleo en la industria 4.0 crecerá en 13.000 puestos de trabajo hasta 2030. Los estudios también indican que el cambio tecnológico afectará a las cualificaciones y capacidades que deben disponer las personas para obtener y desempeñar las tareas de un empleo. En este orden, se hace imprescindible adecuar las capacidades a los nuevos requerimientos tecnológicos y la formación es, sin duda, un elemento fundamental para ello (Goldin y Katz, 2009).

En cualquier caso, las investigaciones subrayan que, en el futuro próximo, las necesidades de empleo se vincularán estrechamente a los avances tecnológicos. De ahí, que el impulso hacia la configuración de un nuevo modelo económico y social, basado en la sostenibilidad, la solidaridad y la equidad, deba prestar atención a la forma en que se concretan esos avances.

El ideario de la sociedad del conocimiento se asocia a la importancia que supone la incorporación de las TIC en los procesos productivos y que se vincula, hoy, con el desarrollo de lo que viene en denominarse “economía digital” e “industria 4.0”. La

industria 4.0 o *cuarta revolución industrial*, incorpora sistemas automatizados que configuran redes digitales, con aplicaciones como: robótica, sistemas integrados, internet de las cosas, ciberseguridad, realidad aumentada y *Big Data*.

La Industria 4.0 se basa en la digitalización. Y la digitalización supera su mera aplicación en la industria, alcanzando lo que se ha dado en llamar “internet de las cosas” donde los objetos físicos conectados a internet intercambian datos entre sí y con las personas, incidiendo en actividades ligadas a las telecomunicaciones, los servicios financieros o el turismo, entre otras muchas. Como subrayan entrevistados de organizaciones empresariales y de instituciones, a la industria 4.0 y al internet de las cosas se vinculan múltiples tareas:

“Multitud de tareas se vinculan al internet de las cosas, ya que la integración de los sistemas microelectrónicos, sistemas que se comunican entre sí, está presente en muchas actividades”.

“A las transformaciones tecnológicas ahora las llaman digitalización o industria 4.0. Las reparaciones de ascensores que se hacen desde casa o desde la empresa, o las gasolineras sin trabajadores, ¿son industrias 4.0 o son digitalización?; pues no lo sé, pero ahí están”.

En el caso de responsables sindicales entrevistados, fundamentalmente de CCOO, abundan las alusiones a la digitalización y/o a la industria 4.0. Probablemente por la importancia que CCOO ha dado en los últimos tiempos a esta cuestión y que se ha concretado en jornadas (CCOO, 2017) y materiales diversos (AAVV, 2016).

Cabe insistir que la industria 4.0 y la digitalización rebasan la industria, afectando a los servicios, a las características de los empleos y a sus exigencias formativas. Pero gran parte de los cambios tecnológicos, como la automatización o la interconexión telemática, tienen antecedentes que hace años que se analizan. Eso implica que la *cuarta revolución industrial* es, quizás, menos revolucionaria y disruptiva de lo que afirman numerosas investigaciones. De las 10 empresas entrevistadas, solo en 2 las TIC no han afectado sus formas de trabajo, pero abundan las que indican que han cambiado solo algunos aspectos y de modo no disruptivo:

“El cambio tecnológico es progresivo porque se van utilizando tecnologías atrasadas en al menos una o dos versiones, ya que están más aseguradas, testeadas, dan menos fallos, son más robustas, etc.”.

El carácter progresivo del cambio tecnológico se aprecia también en entrevistas a instituciones y sindicatos. Lo cierto es los efectos de las TIC sobre el empleo aparecen planteados recurrentemente en el debate de forma alarmista. Sucedió a finales de los ochenta. Sucedió en los primeros años del siglo XXI, tras la aparición del texto de Jeremy Rifkin *El fin del trabajo*. Y sucede ahora. Es claro que nos encontramos hoy con la aparición de nuevas aplicaciones tecnológicas, como *Big Data* o la impresión 3D, y con una profundización de la implantación de las TIC. Pero esa profundización tiene un carácter más progresivo que disruptivo, como sucede con el internet de las cosas, los sistemas integrados de producción o la robótica; elementos presentes desde hace años que comportan la interacción digital entre máquinas y equipos y entre secciones o empresas. Así, como indica un centro universitario:

“Está el tema de los hoteles inteligentes, en los que se dice que se necesitarán muy pocas personas al estar todo automatizado, incluso con la introducción de robots que cogerán las maletas y las subirán a la habitación... Se ha empezado a hablar de eso. Pero la persona cuando sale, cuando va a un establecimiento, quiere encontrarse con una persona que interactúe con ella”.

Por otro lado, algunos responsables sindicales enfatizan dos vertientes de la economía digital. La primera se refiere a procesos de automatización iniciados hace tiempo, pero ahora acelerados con la digitalización que puede automatizar incluso tareas no rutinarias. La segunda alude a la “economía de plataformas”, denominación más realista que la supuesta “economía colaborativa” que, en realidad, parte de empresas con ánimo de lucro. Algunas son virtuales y otras incluyen servicios físicos intermediando con personas que los demandan, con ejemplos como Amazon, Airbnb, Uber o Deliveroo. En este terreno, es importante gobernar y regular el funcionamiento de las plataformas y de sus condiciones de empleo.

Regular la implantación de la digitalización es básico para abordar cuestiones como el volumen y las condiciones de empleo, o la formación y la cualificación. La legislación es un instrumento, pero también la negociación colectiva. Sin embargo, la perspectiva más explícita al respecto, de un responsable sindical de la Federación de Industria, ahuyenta las posibilidades efectivas de regulación. Sugiere concretar observatorios sectoriales para desarrollar propuestas de actuación. Pero rechaza la posibilidad de abordar, desde la negociación colectiva, la formación asociada a la aparición o transformación de los empleos en función de las TIC:

“Llevarlo a la negociación colectiva es prácticamente imposible... ninguno de esos aspectos (efectos derivados de las TIC) aparece en la negociación colectiva ya que son muy difíciles de articular. ¿Cómo hacerlo, con una declaración de inten-

ciones?: se creará una comisión para identificar las profesiones en peligro o tendentes al cambio tecnológico, la aparición de nuevas para identificar necesidades formativas... Eso con toda sinceridad no se concreta en nada”.

2.1. El impacto de las TIC: sectores, actividades y profesiones

Se dividen aquí las aportaciones derivadas de las entrevistas en dos grupos. El primero se refiere al del conjunto de 19 entrevistas llevadas a cabo a instituciones y agentes sociales. El segundo se refiere a las aportaciones de las 10 empresas.

Agentes sociales e instituciones señalan dos grandes ámbitos de sectores, actividades y profesiones afectadas por la digitalización. El primero es un ámbito generalista de actividades donde hace años están presentes las TIC. El segundo incorpora las aplicaciones más novedosas.

En el ámbito generalista, abundando las que enfatizan el impacto sobre la industria, las entrevistas apuntan los siguientes perfiles y actividades:

- informática y telecomunicación
- fabricación mecánica o fabricación digital
- instalación y mantenimiento
- electricidad y electrónica
- robotización
- programación básica y desarrollo de aplicaciones web o en redes
- internet de las cosas

En lo que respecta a las aplicaciones tecnológicas más novedosas que comportan nuevos empleos se indican:

- impresión en 3D
- *Big Data* (junto con la impresión en 3D, la más mencionada)
- marketing digital y comercio digital
- *community manager* o responsable de comunicación corporativa
- medios informativos *online*
- ciencias de la vida y biotecnologías

Algunas instituciones coinciden con centros educativos, señalando la emergencia de perfiles profesionales vinculados a las TIC que requieren conocimientos en: ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM). En todos estos niveles educativos

existe una brecha de género importante. Las mujeres tienen en ellos una presencia inferior a la deseable y son una prueba de su relegación en la formación asociada a las TIC.

Cabe indicar que una parte significativa de las nuevas aplicaciones digitales a que hacen referencia las entrevistas están poco extendidas, al tiempo que pueden implicar un número reducido de empleos. Así, *community manager* puede ser una profesión en auge, pero su desarrollo es incipiente y apenas puede suponer un puesto de trabajo en empresas de cierta dimensión. Lo mismo sucede con el/la gestor/a de *Big Data*.

En el caso de las empresas, las que concretan las nuevas aplicaciones tecnológicas, la realidad de su implementación es diversa. Se exponen, seguidamente, los casos más significativos en términos de incorporación de las TIC y de la formación que se ha seguido para su concreción. Así, para una *start up* que desarrolla mecanismos de software, la cuestión fundamental es encontrar profesionales capaces de utilizar el lenguaje, *python*, en el que basa su operativa. Un lenguaje que requiere formación y adaptación específica, como sucede en otra empresa, de servicios tecnológicos, que precisa formar para el uso de los lenguajes de programación que utiliza.

Más interés tiene el caso de una gran superficie de bricolaje, cuyos trabajadores necesitan habilidades digitales para formar parte de la “comunidad digital” de la empresa: los trabajadores disponen de un móvil con aplicaciones que informan sobre productos y precios con los que atienden las demandas de los clientes, Sirve, además, para comunicarse con otros compañeros a través de plataformas de las que forman parte “comunidades” de trabajadores por áreas de especialización. La empresa realiza formación continua a través de mecanismos *online*.

La empresa automovilística entrevistada es otro caso de interés. En ella la robótica y la digitalización son ya un hecho en procesos productivos y de diseño, incorporando también el uso de impresoras 3D y de *Big Data*. La digitalización y la automatización afectan a buena parte de la plantilla y la empresa afronta su adaptación a los cambios, inherentes a la industria 4.0, a través de la formación continua. Además, cuenta con una escuela de aprendizaje en la que los jóvenes aprendices interactúan con las nuevas aplicaciones tecnológicas, recibiendo formación para adaptarse a ellas.

Otra de las empresas entrevistadas, del sector metalúrgico, dispone de equipos de control numérico a los que ha adaptado a los trabajadores a través de la práctica.

Lo mismo hace la entrevistada de comercio de alimentación, que forma por medio del propio trabajo sin mayor atención a las necesidades formativas.

2.2. El impacto de las TIC: empleo, formación y cualificación

El ideario de la sociedad del conocimiento contempla la presencia de personas en el mercado laboral con altos niveles educativos y con una formación actualizada, permanentemente, que les proporcione altas cualificaciones para afrontar los cambios asociados a la innovación tecnológica. Sin embargo, cabe preguntarse si el conjunto de empleos responde, en España, a requerimientos de altos niveles formativos y de elevada cualificación propios de la sociedad del conocimiento.

Las entrevistas aportan posicionamientos de interés en esas cuestiones y en el impacto de la digitalización sobre el volumen del empleo. Sobre este aspecto, abunda la idea de que los efectos no están predeterminados, aunque se prevé que los empleos más fácilmente sustituibles son los de carácter repetitivo. Así:

“La automatización puede destruir empleo o generarlo; la automatización del proceso destruye empleo, pero si tienes innovaciones de producto puedes generarlo... quien más riesgo corre son las ocupaciones más rutinarias y susceptibles de automatizar... por ejemplo todo el tema administrativo”.

Para compensar las posibles pérdidas producto de la digitalización debiera crearse empleo en otras actividades, deseablemente de mayor cualificación y vinculadas a la propia expansión de la digitalización. Pero las empresas entrevistadas más avanzadas en el uso de las TIC tienen algunos problemas para obtener los perfiles que necesitan. Además, hay entrevistas que advierten que numerosos empleos técnicos vinculados a las TIC, como los que desempeñan titulados en ingeniería de telecomunicaciones, suelen asociarse a bajos salarios y malas condiciones de empleo.

Los efectos de las TIC sobre las cualificaciones son discutibles y diversos (Katz y Margo, 2013; Lope, 1994), pero son siempre importantes y requieren formación, como expresan las entrevistas. Según ese tipo de argumentos, se necesitan competencias diferentes para empleos diversos, porque los puestos de trabajo también lo son y responden con frecuencia a lógicas sectoriales. De este modo, la formación en competencias digitales debe atender a esas lógicas y debiera, también, apoyarse en estrategias gubernamentales de innovación que actualmente no existen.

En realidad, la formación vinculada a las TIC presenta dos caras. Una de ellas se refiere a competencias digitales básicas, en las que debieran ser formadas todas

las personas activas. La segunda se refiere a la formación requerida en empleos en sectores específicamente afectados por la digitalización. Pero en esta segunda cara, la formación destinada a adaptar las cualificaciones a los cambios propiciados por la introducción de TIC no se ofrece por igual a todos los colectivos. Responsables de sindicatos y de instituciones indican que:

- la formación en TIC prima a personas con altos niveles educativos que, en ocasiones, se vinculan a puestos de trabajo directivos o técnicos
- existe brecha de género en profesiones técnicas y en los niveles educativos asociados a ellas (perfiles STEM)
- se forma menos a las mujeres en aplicaciones como la robótica, y las actividades tecnológicas e industriales, usuarias de las TIC, están muy masculinizadas.

En general, las mayores necesidades de cualificaciones propias de las TIC se vinculan a empresas tecnológicas o a sectores ligados a la internacionalización y a la industria. Pero también hay entrevistas que advierten del exceso de cualificación, que suelen demandar las empresas y que no siempre responde a sus necesidades reales. Un aspecto, éste, ligado a la existencia de un tejido productivo poco acorde con la exigencia de altas cualificaciones derivadas de avances tecnológicos sólidos. Así, desde un centro educativo se afirma que:

“Desde Europa y desde organismos oficiales se reitera desde hace años que se necesitan personas altamente cualificadas, sin que identifiquemos bien en qué consisten esas cualificaciones”.

Las últimas indicaciones remiten a la relevancia de la formación para adecuar las capacidades de los/as ocupados/as al cambio tecnológico. Vemos seguidamente sus limitaciones en España.

3. LA FORMACIÓN PARA OCUPADOS/AS

Los mecanismos que sirven para adaptar a las personas ocupadas a los cambios tecnológicos son de dos tipos: la formación continua realizada desde las empresas y la formación de oferta para ocupados. En los cursos de esta última pueden participar hasta un 40% de desempleados y tiene programas concretados desde el ámbito estatal y otros que gestionan las CCAA. La formación continua se nutre de bonificaciones, derivadas de las cuotas de formación profesional de trabajadores y empresas; mientras que la formación de oferta se nutre estrictamente de fondos estatales.

La formación, como la orientación y la intermediación, forma parte de las políticas activas de empleo (PAE). La reducción presupuestaria que adoptó el gobierno del PP en 2012 y 2013 respecto a las PAE fue tan dramática que los posteriores aumentos no han permitido recuperar los importes previos a la crisis. Así, los cerca de 8.000 millones de euros/año que se les destinaban durante el período 2007-2011 se redujeron a 5.800 millones en 2012 y hasta 3.800 millones en 2013. Las posteriores recuperaciones implican que el presupuesto de 2018 se acerque a los 6.000 millones de euros, el 25% menos de lo destinado a PAE en 2008. La formación de oferta se ha visto muy seriamente afectada por ello.

3.1. Formación continua

El total de participantes en la formación continua no ha dejado de crecer: 936.857 en 2005; 2.421.153 en 2009; 3.224.182 en 2013 y 3.766.997 en 2016. Esas cifras son progresivamente importantes, aunque conviene advertir que el número de participantes no equivale al de personas formadas, ya que un trabajador puede recibir más de un curso. Como ejemplo, en 2016 el 48,6% de los participantes recibieron dos o más cursos, de modo que las personas que siguieron formación continua fueron en realidad 2.535.038, lo que supone una baja tasa de cobertura sobre el total.

Los principales aspectos a resaltar respecto a las características de las personas ocupadas que reciben formación continua son los siguientes (Lope, 2018):

- aunque aumenta la participación de las mujeres (44,1% del total en 2016), es todavía inferior a su presencia en el total de asalariados
- los/as inmigrantes reciben poca formación continua (5,1% en 2016)
- las personas entre 36 y 45 años reciben más formación de su peso entre el conjunto de asalariados; mientras que los menores de 25 años y los mayores de 55 la reciben en menor proporción
- las personas con altos niveles educativos, frecuentemente asociados a puestos directivos y técnicos, reciben una media de horas de formación más elevada y desarrollan mayor número de cursos.

Por otra parte, la formación continua se concentra, desde hace años y de forma progresiva, en pocas familias profesionales (sobre todo en Administración y Gestión y en Seguridad y Medio ambiente). De este modo, 7 de las 27 familias profesionales que componen el Catálogo Nacional de Cualificaciones aglutinaban en 2016 el 87,3% de las acciones formativas. La familia de Informática y Comunicaciones apenas supuso el 6,9% de los cursos distribuidos en empresas de diferentes sectores,

lo que no indica una amplia presencia de la formación continua en la adaptación de las personas ocupadas al cambio tecnológico. Además, si la sobrerrepresentación de pequeñas empresas y de microempresas en el tejido productivo ya es un elemento negativo en términos de aplicación de TIC, la poca formación que se da en ellas lo es todavía más en términos de adaptar la fuerza de trabajo a los cambios. También es negativa la reducción progresiva de la duración media de la formación continua.

Como apunta la siguiente tabla, la formación continua crece a medida que lo hace la dimensión de la empresa: las medianas (de 50 a 249 trabajadores) forman más que las pequeñas (de 10 a 49) y éstas que las microempresas (hasta 9 trabajadores). Las que más cambios tecnológicos introducen y las que más formación continua realizan son las grandes, de más de 250 empleados, aunque sorprende que el 7% de ellas no realicen formación continua.

TABLA 1
*Participación en formación de las empresas según tamaño
2005-2016*

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2016
Microempresas							
forman (en miles)	30,4	74,8	198,5	325,2	369,4	332,8	264,9
tasa cobertura	2,4%	5,4%	14,3%	24,7%	26,0%	23,4%	18,5%
participantes (miles)	45	107	270	455	491	476	376
media de horas	41,7	51,5	51,9	47,2	45,3	47,1	38,2
Pequeñas							
forman (en miles)	21,3	44,1	72,6	84,7	87,1	84,1	80,0
tasa cobertura	12,5 %	23,5%	39,1%	55,5%	58,3%	55,6%	51,2%
participantes (miles)	119	220	391	535	566	586	578
media de horas	30,3	38,3	37,3	33,3	31,9	27,3	20,5
Medianas							
forman (en miles)	9,2	14,5	18,3	18,5	18,4	18,5	18,9
tasa cobertura	38,6%	55,1%	66,5%	78,5%	82,0%	83,3%	81,2%
participantes (miles)	200	311	448	572	637	700	766
media de horas	27,6	29,9	28,7	25,3	23,1	19,9	15,6
Grandes							
forman (en miles)	2,5	3,1	3,8	3,6	3,6	3,7	3,8
tasa cobertura	68,3%	79,9%	87,9%	90,2%	93,4%	92,9%	93,0%
participantes (miles)	573	944	1.312	1.425	1.530	1.814	2.046
media de horas	24,3	22,1	19,7	18,9	17,9	14,8	12,8

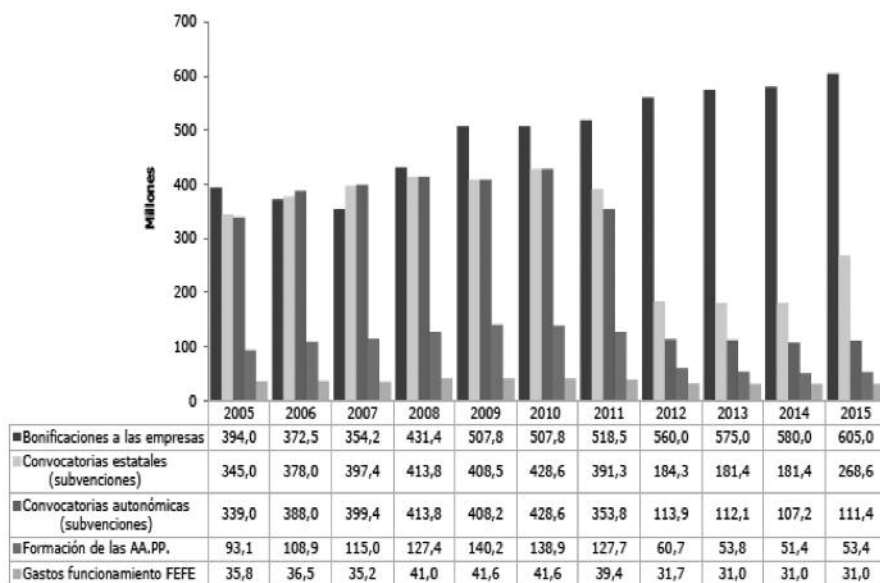
Fuente: Lope (2018), datos FUNDAE, *Formación en las empresas. Informe anual* (varios años).

3.2. Formación de oferta

La formación de oferta prioriza distintas áreas formativas, unas pocas de las cuales pueden considerarse adaptativas al cambio tecnológico: innovación, desarrollo tecnológico, o logística y eficiencia energética. Pero lo más significativo es su escasa entidad, derivada de los recortes presupuestarios.

El gráfico siguiente, que incluye como bonificaciones a las empresas la formación continua, es bien elocuente. Convocatorias estatales y autonómicas son el presupuesto para formación de oferta estatal y autonómica, contabilizándose aparte la formación en la administración pública. El presupuesto de formación a ocupados ha seguido la tónica del conjunto de PAE, con el drástico recorte del 2012. Las convocatorias estatales han pasado de 413 millones de euros en 2008 a 268 en 2015 y las autonómicas de 413 a solo 111 millones en 2015. En 2016 se presupuestaron 250 millones en convocatorias estatales, pero solo se ejecutó un 20%. En 2017 y 2018 no hubo convocatoria, y para 2019 se anunció una de 350 millones, junto con otra extraordinaria de 50 millones para formar a trabajadores en competencias digitales. Este último aspecto es de vital importancia para adaptar las personas ocupadas al cambio tecnológico. Pero la compleja situación política del país, con elecciones en abril del 2019, ha hecho que no se hayan ejecutado esas previsiones.

GRÁFICO 1
*Presupuesto formación para ocupados según acciones
2005-2015*



Fuente: Lope (2018), datos FUNDAE, *Formación para el empleo. Balance de resultados* (varios años).

En definitiva, la formación de oferta estatal es prácticamente inexistente desde 2015 y decreciente en años anteriores: de un máximo de 784.966 participantes en 2010 a solo 168.830 en 2015, de los que el 28% eran desempleados, por lo que quienes recibieron formación de oferta estatal apenas rondan el 1% del total de ocupados. Los datos más significativos son:

- se forman más ocupados con niveles profesionales y educativos altos
- el 47,2% son mujeres, una proporción superior a la que presentan en formación continua. En las empresas hay un sesgo en pro de la formación masculina. Pero las mujeres tienen mayores deseos de formarse en la formación de oferta, que escogen los trabajadores y no las empresas
- se forma menos a los ocupados de más de 45 años, lo que complica su adaptación a los cambios tecnológicos
- también existe una alta concentración de los cursos, aunque menor que en formación continua. En esta las 7 familias con mayor peso aglutinaban el 87,3% de las personas formadas, mientras que en la de oferta suponen el 73,8%.

El panorama de la formación de oferta es desalentador, contribuyendo a su mal funcionamiento la pobre financiación y la escasa participación de los agentes sociales en su diseño. De hecho, organizaciones empresariales y sindicales critican abiertamente su escaso papel en el diseño de los criterios que ordenan la formación para el empleo. La Ley 30/2015 que reforma ese sistema de formación, mantiene formalmente dicha participación en la actual FUNDAE. Pero en la práctica no sucede así y, además, impide que puedan implementar formación de oferta; cuando los agentes sociales consideran que el conocimiento de las características del tejido productivo hace imprescindibles sus aportaciones a su diseño y concreción (Lope, 2018). También consideran que no se tienen en cuenta sus propuestas en las Comisiones Paritarias, que debieran definir la formación a ocupados de cada sector.

Incomprensiblemente, no existen datos disponibles agregados sobre las acciones formativas realizadas por las CCAA. Por ese motivo, como ejemplo se incorporan datos específicos referidos a Catalunya, centrados en la formación de oferta a ocupados/as sobre aplicaciones tecnológicas.

En Catalunya, el presupuesto para formación de oferta pasó de 66 millones de euros/año del período 2007-2011 a 17,5 millones para 2013. Los aumentos posteriores apenas posibilitaron que para 2017 se dispusieran de 32 millones, la mitad que en la etapa 2007-2011. Eso permitió formar a más de 90.000 personas ocupadas en 2017 (66.000 en 2016), una cifra modesta pero que muestra que la formación de oferta autonómica es, actualmente, mucho más importante que la estatal.

En el caso catalán, la formación de oferta la concreta el Consorci per a la Formació Continua. Su atención a la adaptación de los ocupados al cambio tecnológico, deriva de la interacción que mantiene con los 17 Grupos de Actualización Permanente (GAP) que configuró hace un par de años; formados por asociaciones y entidades que definen necesidades formativas sectoriales que el Consorci recoge en su formación de oferta. El funcionamiento de esos 17 GAP es más ágil que el de las 87 Comisiones Paritarias existentes para la formación de oferta estatal y, en especial, sus propuestas son tenidas en cuenta. De este modo, se han detectado necesidades y se forma en aspectos de la industria 4.0 y la digitalización como: impresión en 3D, internet de las cosas, *Big Data*, ciberseguridad, robótica y autómatas programables. Estos cursos se han iniciado recientemente y algunos (*Big Data*, 3D) son introductorios, al no haber muchas personas susceptibles de recibir formación más avanzada. Un ejemplo de la positiva interacción con los agentes que propician los GAP es el curso de BIM (Building Information Management). Mediante 3D, proporciona información relativa a una construcción y fue solicitado por la Fundació Laboral de la Construcció participada por organizaciones sindicales y empresariales.

A MODO DE CONCLUSIÓN: CAMBIO TECNOLÓGICO Y FORMACIÓN PARA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL

Algunas conclusiones de las investigaciones de las que deriva este trabajo son fácilmente extraíbles de lo indicado en el propio artículo. Sucede así con la necesidad de aumentar el presupuesto destinado a formar a personas ocupadas; la de potenciar la participación de los agentes sociales para definir las acciones formativas; la de incentivar la formación continua en las pequeñas y microempresas; o con la de fomentar la descentralización de las acciones formativas para adaptarlas a las características territoriales. Es el caso, también, de la apreciación de que los cambios tecnológicos en curso tienen un carácter progresivo más que disruptivo: producen efectos compensatorios (de destrucción y creación) sobre el volumen de empleo, aunque afectan seriamente a las cualificaciones requeridas.

Más allá de ese tipo de conclusiones, vale la pena concluir argumentando la relación entre la formación para adaptar a los/las ocupados/as al cambio tecnológico, con la intención de propiciar que esa formación se vincule al impulso de un nuevo modelo económico y social.

La necesidad de cambiar los ejes del modelo productivo español, centrado en empresas que optan por competir en base al uso intensivo de mano de obra barata y con una baja inversión en equipamiento avanzado e innovación, es una perspectiva

visible en el discurso de entrevistados en el proyecto IMFORTRA reseñado al inicio; que enfatizan la necesidad de cambiarlo, propiciando el desarrollo de empleos de más calidad, y que requieren mayor formación.

Eso comporta impulsar transformaciones significativas en las políticas de recursos humanos de las empresas. Unas políticas que debieran optar por desarrollar las cualificaciones y reconocer el valor de las capacidades de los trabajadores en el aumento de la productividad; la cual debiera basarse en la innovación tecnológica y no en los bajos salarios. Pero también comporta una actuación decidida desde el gobierno central y desde los autonómicos, para impulsar actividades que incorporen valor añadido y empleos de calidad.

Algunas entrevistas se manifiestan claramente en ese sentido. Es el caso de responsables sindicales y de alguna institución, que subrayan que la brecha de género en materias tecnológicas supone un límite a la expansión de la economía digital. Pero, sobre todo, enfatizan que la principal barrera para esa expansión son las limitaciones impuestas por las características del tejido productivo; del que se afirma la existencia de los aspectos negativos ya indicados y del que, además, destacan la pobre presencia de la industria y la sobreabundancia de pequeñas y microempresas. Esas empresas son poco adecuadas para implantar innovaciones o mecanismos digitales en procesos y productos. Por su parte, la actividad industrial es una fuerza tractora de la implantación y extensión de las TIC y su declive, progresivo, hace imprescindible desarrollar políticas que inviertan esa tendencia.

En esa misma dirección, se apunta que la formación continua debe propiciar la adecuación de las personas ocupadas a las TIC. Pero, especialmente, se argumenta que las líneas generales de esa formación deben vincularse a objetivos de políticas públicas que tiendan a transformar el modelo productivo existente, potenciando actividades propias de la sociedad del conocimiento. Así:

“No hay formación continua buena o mala, la que se hace es más o menos útil para conseguir tus objetivos económicos. Y como estado tiene que ser lo mismo. Tenemos que tener objetivos mínimamente serios y hacer políticas públicas que nos acerquen a ellos... con objetivos políticos y financiación pública se pueden conseguir muchas cosas”.

Respecto a la formación continua, la idea de que las empresas han de formar a los trabajadores si introducen cambios tecnológicos es sencilla y casi obvia:

“Si hay cambios tecnológicos en el trabajo las empresas han de hacer formación continua para que puedan hacerse las tareas”.

La cita anterior, del responsable de una empresa entrevistada, apunta que la formación continua a lo largo de la vida es una necesidad. Pero no todas las empresas están dispuestas a formar en función de los cambios tecnológicos. Las características del tejido empresarial y la fuerte presencia de perspectivas que priman el uso intensivo de mano de obra barata y poco cualificada, limitan la extensión de la innovación tecnológica y de la formación continua. Como bien indica un centro educativo:

“Yo pediría a los empresarios que se involucren más en la formación, porque pretenden tener gente a la cual no les hayan de enseñar nada y eso es inviable”.

Para obtener una mayor implicación del empresariado en una formación continua vinculada al cambio tecnológico y al del modelo económico y social, parece imprescindible la existencia de orientaciones, políticas e incentivos gubernamentales, tendentes a potenciar tales cambios.

Como ejemplo de posibles políticas públicas para impulsar un nuevo modelo productivo y social, basado en la innovación tecnológica y la sostenibilidad, unas pocas entrevistas defienden el impulso a la energía solar y a la economía verde propiciadas por un anterior gobierno socialista. Con esas políticas se potenció la formación (en instalación y mantenimiento de placas solares, rehabilitación energética de viviendas, etc.) y las personas formadas encontraron empleos de calidad. Cuando finalizaron las subvenciones a ese tipo de actuaciones, también finalizó la dinámica positiva de las actividades y empleos ligados a la economía verde.

El ejemplo es bueno ya que, además de identificar políticas públicas orientadas a impulsar actividades propias de la sociedad del conocimiento, se acompañaron del fomento de acciones formativas ligadas a ellas. Hoy, el cambio de modelo económico y social apunta en dos direcciones. Potenciar los cambios tecnológicos y la sostenibilidad de los mecanismos productivos de bienes y servicios. Una sostenibilidad que puede ser favorecida por las aplicaciones tecnológicas y que gira en torno a las potencialidades de la economía verde y de la economía circular.

La economía circular, un concepto en auge e integrante del más amplio de economía verde, incluye las actividades de: ecodiseño, servitización, reciclaje y reutilización, reparación y refabricación de productos. Actividades que son inherentes a la práctica totalidad de sectores y cuya concreción suele vincularse a la utilización de las TIC. Esa vinculación se observa en el desarrollo del programa RIS3 (*Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations*) de la UE, que impulsa programas de innovación tecnológica en el marco de un desarrollo sostenible territorial

(Lope, 2018). La práctica totalidad de CCAA españolas desarrolla proyectos al respecto. Pero la formación a las personas ocupadas en actividades propias de los proyectos de RIS3 es un aspecto que apenas se contempla.

El cambio de modelo económico y social, basado en la digitalización y la sostenibilidad, tiene en la formación a uno de sus pilares. Sin embargo, es un pilar poco potenciado en España. En un estudio de próxima publicación (Lope, 2019) se analizan los cambios en los perfiles profesionales vinculados a la economía circular en la industria. Esos cambios, como los relativos a las nuevas aplicaciones tecnológicas a los que se vinculan, suponen un reto para impulsar un nuevo modelo que potencie, paralelamente, la calidad del empleo, la sostenibilidad, la equidad y la inclusión social. La formación de las personas ocupadas es clave para todo ello.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAVV (2016): “¿Una nueva revolución industrial? Economía digital y trabajo”, en *Gaceta Sindical: Reflexión y debate* (monográfico) nº 27.
- ARNTZ, M.; GREGORY, T. y ZIERAHN, U. (2016): “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. A Comparative Analysis”. *OECD Social, Employment and Migrations Working Papers*, <http://dx.doi.org/10.1787/1815199x>
- CEDEFOP (2010): *Skills supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020*. www.cedefop.europa.eu
- CCOO (2017): *Industria 4.0. Una apuesta colectiva: Resumen propuestas de acción sindical*. Madrid. CCOO Industria.
- DÄMMRICH, J.; KOSYAKOVA, Y. y BLOSSFELD, H. P. (2015): “Gender and job-related non-formal training: A comparison of 20 countries”, en *International Journal of Comparative Sociology*, 56(6), pp. 433-459.
- FREY, C.B. y OSBORNE, M.A. (2013): *The Future of Employment: How susceptible are Jobs to computerization*. www.oxfordmartin.ox.ac.uk/.
- GOLDIN, C. y KATZ, L.F. (2009): *The race between education and Technology*. Harvard University Press.
- HERNÁNDEZ, J.M. (dir., 2018): *L'impacte laboral de la Indústria 4.0 a Catalunya*. Barcelona. Departament d'Empresa i Coneixement, Generalitat de Catalunya.
- LOPE, A. (2019 próxima publicación): *Perfils professionals i necessitats de formació per a l'economia circular a la indústria*. Barcelona. Departament d'Empresa i Coneixement, Generalitat de Catalunya.
- LOPE, A. (2018): “Limitaciones de la formación a las personas ocupadas para adecuar sus capacidades a los cambios en el empleo”, en Miguélez, F. (dir., 2018) *op. cit.* <http://ddd.uab.cat/record/190326> pp. 239-288.

- LOPE, A. (1994): *Innovación tecnológica y cualificación: la polarización de las cualificaciones*. Madrid, CES.
- MARTÍN ARTILES, A. y LOPE, A., (dirs., 2019 en curso): IMFORTRA, *Impacto de la formación en la empresa sobre las trayectorias laborales de los jóvenes* (CSO-2015-68134-R. AEI-FEDER, UE, Ministerio de Economía).
https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2017/.../WP21_IMFORTRA-informe_1_def.pdf
- MIGUÉLEZ, F. (dir., 2018): *La revolución digital en España. Impacto y retos sobre el mercado de trabajo y el bienestar*. <https://ddd.uab.cat/record/190329>
- OECD (2019): *Mesuring the Digital Transformation*. París, OECD Publishing
<https://doi.org/10.1787/9789264311992-en>

Juan Antonio Pedreño

**El papel de la economía social
y sus aportaciones y propuestas
para un nuevo modelo económico y social**



Gato detrás del árbol. Franz Marc.

Si hay un modelo de crecimiento empresarial y social en Europa, el más social y sobre el que hay que construir el futuro de Europa, ese modelo es el que representan las empresas de la economía social.

LA economía social constituye hoy en día una realidad empresarial imprescindible para el desarrollo socioeconómico de nuestro país y de Europa. En España se contabilizan más de 42.000 empresas de economía social que cuentan con más de 2,2 millones de puestos de trabajo y producen el 10% del PIB del Estado. Esta fuerza económica y también social está muy extendida en la Unión Europea, donde sus cerca de 3 millones de empresas dan empleo a más de 13,6 millones de personas y generan el 8% del PIB de la Unión Europea, según el último informe del Comité Económico y Social Europeo.

La economía social es un modelo de empresa basado en la solidaridad, la implicación y la participación de las personas en la gestión de la empresa, aspectos que responden a los grandes retos de Europa. Empresas que contribuyen a hacer más social el crecimiento de los diferentes países de nuestro continente por su papel clave en la creación y mantenimiento del empleo. La economía social es “una de las piedras angulares del modelo social europeo”¹ y ha sido un estandarte en la recuperación económica de nuestro país, como confirma el hecho de que este tejido empresarial ha experimentado una menor destrucción de empleo de hasta el 7% con respecto al resto de empresas. Cifra que llegó a alcanzar el 10% en el caso de las cooperativas.

La Conferencia de Madrid, de Mayo de 2017, –“La Economía Social, un modelo empresarial para el futuro de la Unión Europea”– en la que se dieron cita responsables de 16 Gobiernos de la Unión Europea y de todas las instituciones europeas junto con más de 400 líderes y emprendedores de la economía social de 18 países,

¹ Informe del Parlamento Europeo sobre un modelo social europeo para el futuro.

representó un hito clave en el desarrollo de la economía social en Europa y en el objetivo de construir una mayor coordinación entre los países europeos para su desarrollo. Los representantes gubernamentales y de las instituciones europeas, conjuntamente con los máximos representantes del sector, lanzaron desde Madrid una señal inequívoca sobre la necesidad de apostar por este modelo de empresa, que juega un papel imprescindible en la creación de empleo estable y de calidad y que contribuye de manera decisiva a luchar contra uno de los grandes retos de nuestras sociedades, como es el incremento de los niveles de desigualdad².

La economía social representa un modelo empresarial moderno y competitivo, que ofrece además soluciones innovadoras a las demandas de los mercados y de la sociedad. Es un actor empresarial que se ha consolidado como un acelerador de la innovación social en sectores como la salud, la educación, la vivienda o la atención a personas mayores y dependientes, donde presta servicios de alta calidad.

Unas empresas que impulsan un modelo económico más sostenible a través de inversiones con un fuerte impacto social, que fomentan la transición hacia las energías renovables y nuevas formas de producir y de consumir más respetuosas con el medioambiente. Empresas que con su rica diversidad constituyen, en palabras del Parlamento Europeo “un motor de cambio frente a los retos a los que se enfrenta la Unión Europea” y “un pilar fundamental en términos de cohesión y empleo”.

España es un país de referencia en el fomento de la economía social y está liderando la promoción de este modelo de empresa en Europa. Nuestro país fue el primer Estado miembro en dotarse de una Ley de Economía Social³ que ha sido factor clave para generar un entorno institucional favorable para el sector y que ha servido de base para que el Gobierno adopte medidas específicas, como ha sido el Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social, financiado con el Fondo Social Europeo con 900 millones de euros hasta el año 2020, que se va traducir en la creación de nuevos miles de empleos y empresas con un fuerte impacto local y territorial. Fruto de esta Ley, en el 2018 se aprobó la Estrategia Española de la Economía Social 2017-2020⁴, una hoja de ruta potente para desarrollar y potenciar este modelo empresarial, pionera también en Europa.

² Declaración de Madrid, disponible en: <https://www.cepes.es/documentacion/424>

³ Publicación Ley de Economía Social de 29 de marzo de 2011. BOE núm. 76, de 30/03/2011 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-5708>

⁴ Publicación en el BOE nº 69 de 20 de marzo de 2018. Sec. I. Pp 31278 - 31313. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-3857

Y es precisamente en estos momentos, en este periodo en el que la sociedad siente una gran desafección hacia las instituciones, como consecuencia de la crisis y del crecimiento de las desigualdades, en el que muchos ciudadanos aspiran a un nuevo modelo económico más equitativo y generador de bienestar, y donde iniciativas como el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Agenda 2030 y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son más necesarias que nunca para reivindicar y renovar el compromiso de los ciudadanos con el proyecto de integración europea.

Estamos inmersos en un entorno social cada vez más sensible y consciente de la necesidad de generar respuestas a los problemas reales de las personas. El crecimiento económico y la reducción del desempleo no están siendo lo suficientemente importantes como para generar una mayor cohesión social en Europa que, paradójicamente, ve cómo se están incrementando los niveles de desigualdad y pobreza. Se ha generalizado en una parte de nuestra sociedad, especialmente entre los jóvenes, el sentimiento de que vivimos una crisis estructural y permanente que limita sus expectativas de futuro. Asistimos también a una vertiginosa transformación económica y social, a causa de la penetración y generalización de las nuevas tecnologías. Una revolución de enorme envergadura que, como siempre ocurre en periodos de cambio social, ofrece grandes oportunidades pero también enormes desafíos.

En este nuevo entorno se multiplican las propuestas para establecer un modelo económico en el que prime el interés general y el bien colectivo frente a sistemas que favorecen la concentración de la riqueza en unas pocas manos. Nuevas iniciativas en favor de una sociedad abierta y participativa que asegure una igualdad de oportunidades sobre la que construir una economía más sostenible y equitativa. Son demandas que, en estos momentos, marcan la agenda internacional. Y por tanto la agenda de nuestro país. Y es por ello que también los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas responden a una ambición global de poner fin a la pobreza, de generar un crecimiento económico con impacto positivo en la creación de empleo, a la vez que se atienden las necesidades sociales como la educación, la salud, la protección social y la lucha contra el cambio climático.

Cada vez son más voces las que se suman a la demanda de una nueva economía al servicio de las personas y del progreso y la cohesión social. De un nuevo modelo económico en el que la economía social “desempeña un papel considerable a la hora de resolver toda una serie de cuestiones sociales y económicas”, tal y como demanda el Presidente del Comité Económico y Social Europeo, Luca Jahier.

La economía social será sin duda un pilar de esta nueva economía para el futuro de España y de la Unión Europea, porque ha sido y es un actor del cambio que se anticipa y da respuesta a las demandas de la sociedad actual. Y los valores y principios que rigen este modelo de empresa como la solidaridad, la participación democrática, la equidad, empresas donde prima la persona por encima del capital, hacen que la economía social sea el punto de referencia y de encuentro en el que confluyen las nuevas iniciativas que apuestan por un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. Empresas donde el capital es un instrumento necesario para funcionar y alcanzar un objetivo social o de interés general, pero no un fin en sí mismo. Empresas que siempre han demostrado que no reducen sus objetivos a la maximización del beneficio sino que gestionan proyectos en el mercado que generan un impacto positivo, proyectos sostenibles que producen un mayor bienestar de las personas y de la sociedad, mediante la redistribución de la riqueza y la reinversión en el objeto social de las empresas. Empresas que han hecho de la transparencia un elemento distintivo de la economía social. Empresas y entidades que se basan y se gestionan mediante la participación de sus miembros o de grupos de interés que dirigen sus actividades.

Y en definitiva, empresas responsables que se rigen por una vocación transformadora de su entorno. Que surgen de la iniciativa emprendedora colectiva para dar respuesta a “retos comunes de las personas” como el empleo, satisfacer una demanda social o dar soluciones positivas e innovadoras generalmente en el territorio donde surgen. Empresas que no se deslocalizan. Que fijan población al territorio y contribuyen a que no se incremente el porcentaje de pueblos abandonados en nuestro país, en estos momentos en torno al 40% según un estudio del Consejo Económico y Social de España. Las cooperativas agroalimentarias, las de trabajo asociado y las del sector pesquero son fundamentales para conseguirlo. Y este es un elemento que me parece especialmente característico y determinante para su apoyo.

La economía social está presente en todos los sectores de actividad económica. Industria, agroalimentario, educación, sanidad, servicios sociales de interés general, banca, seguros, energías renovables, reutilización y reciclaje (será el eje de la llamada economía circular), vivienda, construcción, consumo, ocio, economía digital –“el futuro es digital. La información hoy es el petróleo del siglo XX”–. Una economía que tiene innumerables experiencias innovadoras de éxito a través de *start-ups*, de pequeñas y medianas empresas o de grandes grupos empresariales. Las empresas de la economía social acceden y compiten en los mercados internacionales –algunas ocupan puestos de liderazgo en sus sectores–, tienen una actitud innovadora para adaptarse a los nuevos tiempos y miran con ilusión al futuro, convencidas de que la implicación de las personas en sus propios proyectos empresa-

riales supone una ventaja competitiva real en los mercados. Se adaptan a las nuevas tendencias sociales, tecnológicas o de organización del trabajo y del consumo, siendo pioneras en ámbitos como la economía circular, las energías renovables o las telecomunicaciones, sectores en los que además aportan el valor añadido de su modelo empresarial democrático, redistributivo y solidario que demuestra que su objetivo final es el interés colectivo y el bien común.

Algo incuestionable de este modelo empresarial es su capacidad constante para generar empleo estable y de calidad, pero especialmente en los momentos más necesarios como son las sucesivas crisis por las que estamos pasando, sirviendo como red de contención del desempleo en muchos países. Tal y como nos recuerda el CESE, la economía social, en contraste con la tendencia generalizada de aumento del desempleo, ha experimentado un crecimiento de gran relevancia en el número de empleados, pasando de 11 millones en 2003 a 14,5 millones de puestos de trabajo en 2010, lo que representa el 10% del total del empleo en la Unión. Quizá hoy estemos hablando de muchos más empleos pero no tenemos cifras finales.

Es el aliado óptimo de los poderes locales como agente de desarrollo económico y social en los territorios. Además contribuye a reducir las desigualdades y a redistribuir la riqueza, potencia la igualdad y la diversidad y provee servicios sociales accesibles para todas las personas. Y esta importancia y su valor añadido en Europa ha sido reconocido por las instituciones europeas, porque este modelo de empresa ha contribuido de manera efectiva al objetivo que marca la construcción europea desde el Tratado de Roma hasta nuestros días: generar una prosperidad compartida y promover la solidaridad como un medio para construir una sociedad basada en el bienestar de los ciudadanos.

El Consejo de la Unión Europea identifica a la economía social como un motor clave del desarrollo económico y social en Europa, para el empleo, la cohesión social, la innovación social, el desarrollo local y regional y la protección del medio ambiente. Una herramienta importante que contribuye a garantizar el bienestar de las personas. Y un sector que ha capeado la crisis económica mucho mejor que otros.

Así se expresa el Consejo en su documento de Conclusiones sobre la economía social de diciembre de 2015, aprobado por unanimidad de todos los Estados miembros, el que se la señala como “Un actor clave para favorecer un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. La economía social es una oportunidad para asegurar un proyecto de futuro de cualquier territorio, región y, por supuesto, de España y Europa, que responda a las demandas de los ciudadanos y ciudadanas.

Hace unos meses en Gotemburgo se proclamó el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Una iniciativa clave de la Unión Europea donde la economía social adquiere un papel protagonista en este futuro que necesita una Europa más social. Y lo adquiere porque da respuesta a los tres grandes objetivos de esta iniciativa: en primer lugar contribuir a reducir las desigualdades; en segundo lugar mejorar nuestros sistemas de bienestar y trabajar por mejorar la calidad de vida de las personas y por último, y no menos importante, responder a los nuevos desafíos que plantean las transformaciones que se van a producir en el mercado laboral como consecuencia de la revolución tecnológica y las nuevas formas de trabajo.

Y responde así porque los valores y principios en los que se basa son fundamentales para reflexionar sobre la sociedad del futuro y sobre qué sociedad queremos. Y esta iniciativa, junto a la que Naciones Unidas adoptó sobre la Agenda 2030 que persigue “un crecimiento compatible con la salud del planeta, que asegure un reparto más equitativo de la riqueza y que ofrezca mejores oportunidades a todas las personas, a través de la implantación de los ODS”, ubican a la economía social en el centro de ambas estrategias.

El pasado 30 de enero la Comisión presentó un documento de reflexión “Hacia una Europa sostenible en 2030”, donde identificaba a la economía social y el desarrollo de sus ecosistemas favorables como un factor positivo para la consecución del Objetivo nº 8 relativo a la promoción de un “Crecimiento económico sostenible, pleno empleo y trabajo decente”. Porque la economía social es un actor global que genera el 7% del empleo y del PIB a nivel mundial⁵. Las instituciones europeas no son ajenas a esta evolución y, en este sentido, la Comisión Europea se hizo eco de este consenso favorable en torno a la economía social.

A raíz de su Comunicación de finales de 2016 sobre “Los líderes de la Europa del mañana: la iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión” y de acuerdo con las recomendaciones realizadas por el Grupo de expertos de la Comisión sobre emprendimiento social, la Comisión adoptó 29 medidas a favor del sector a ser ejecutadas en 2017 y 2019 en 5 ámbitos estratégicos: 1. acceso a la financiación; 2. incremento del acceso a los mercados; 3. mejora del entorno normativo; 4. acceso a la innovación social, las tecnologías y los nuevos modelos de negocios, 5. refuerzo de la acción exterior.

⁵ Informe del Secretario General de Naciones Unidas, “Las cooperativas en el desarrollo social”, julio 2017. <http://undocs.org/es/A/72/159>

Estas medidas, muchas de las cuales siguen vigentes, constituyen la primera agenda de trabajo específica y coherente que la Comisión articula para la economía social. Una agenda que además se ha reforzado con la creación de una *task force* que coordina las actividades a favor de la economía social que ejecutan más de una veintena de Direcciones Generales de acuerdo con un plan de trabajo compartido, lo que está incidiendo en una mejor visibilidad y desarrollo de este modelo empresarial en la Unión. La doble apuesta de la Comisión se ha consolidado, en primer lugar con la creación en octubre pasado de un nuevo grupo de expertos sobre economía social y empresas sociales, encargado de asesorar y hacer un seguimiento de las medidas a favor del sector, dando continuidad así al grupo de expertos sobre emprendimiento social que estuvo en funcionamiento hasta principios del año pasado. Y en segundo lugar con la puesta en marcha del Programa ESER, donde se van incorporando aquellas regiones europeas que establecen prioridades hacia la economía social, en forma de políticas, actuaciones concretas o planes de desarrollo y fomento de la economía social. En concreto, en el año 2018 fueron 32 las regiones que solicitaron su incorporación y en 2019 ya son 55 las incorporadas para un total de 81 y siendo España el país que cuenta con mayor número de ellas.

En definitiva, se han puesto las bases para avanzar hacia una estrategia europea más ambiciosa para la economía social y es indudable que hoy cuenta con un potente entorno institucional que tendremos que salvaguardar y potenciar tras las próximas elecciones europeas. El Parlamento deberá contar con un Intergrupo; la Comisión continuará con su grupo de expertos y el CESE reforzará su Categoría y Grupo de Estudio de empresas de economía social. Por ello es tan necesario que las organizaciones cooperativas y de economía social de toda Europa tomemos la iniciativa en estos momentos para dar a conocer cuáles son nuestras prioridades y también cuál es nuestro proyecto para Europa.

Pero eso no es todo; el futuro nos identifica como clave para dar respuesta a otros retos que derivan del mismo: cambios demográficos, cambios ambientales, cambios económicos y cambios tecnológicos; así como los derivados de la globalización... Otra cosa diferente es la forma jurídica de empresa que va a ser prominente ante los cambios profundos que se observan en la sociedad. Eso no debe preocuparnos tanto.

Tenemos que asegurarnos de que el nuevo modelo económico que surja para este próximo futuro se preocupe por cuestiones como las señaladas anteriormente. Se preocupe por las personas. Por el empleo del futuro. Por la adquisición de competencias y habilidades para evitar que nadie se quede descolgado. Por los efectos que tendrá sobre la desigualdad y el aumento de la brecha salarial. Por la apuesta

sobre la igualdad y la conciliación de la vida laboral y familiar. Desafíos, en definitiva, que indican un cambio profundo en la sociedad y que va a favorecer (ya lo está haciendo) el crecimiento de otras formas de empresa que superan el binomio empleadores versus trabajadores (no siempre de la forma más ética, algo que desde la economía social estamos dispuestos a erradicar). Estamos ante una profunda transformación del empleo y del mercado laboral. Tenemos el deber de organizar mejor el mercado de trabajo para reducir significativamente el desempleo y garantizar la plena inclusión de la población activa. Las empresas de la economía social redistribuyen la riqueza, generan una cultura de participación, corresponsabilidad y riesgo compartido.

Un modelo de empresa que está aportando soluciones a los retos y desafíos señalados. Que está generando empleo tras la crisis. Que aporta calidad al empleo debido a su estabilidad. El 80% es indefinido. El 82% a jornada completa. Las empresas de economía social son más igualitarias. Su modelo de participación contribuye a una mayor equidad salarial⁶. Están fomentando una mayor igualdad de género, con un 50% de su fuerza laboral en manos de mujeres, y promueven la solidaridad con las personas en riesgo de exclusión⁷. La economía social representa los valores y principios del modelo empresarial del futuro, donde la responsabilidad social –la obligación de incorporarla a las empresas para hacer una sociedad mejor– será fundamental para el futuro, tanto de la sociedad como del empleo. Un modelo que representa cómo la aportación de los trabajadores puede mejorar la gobernanza y eficacia de las empresas, impulsándolas hacia un comportamiento más responsable, solidario y social a la vez que competitivo. Un ejemplo de respeto al capital humano de las empresas mediante una igualdad de trato.

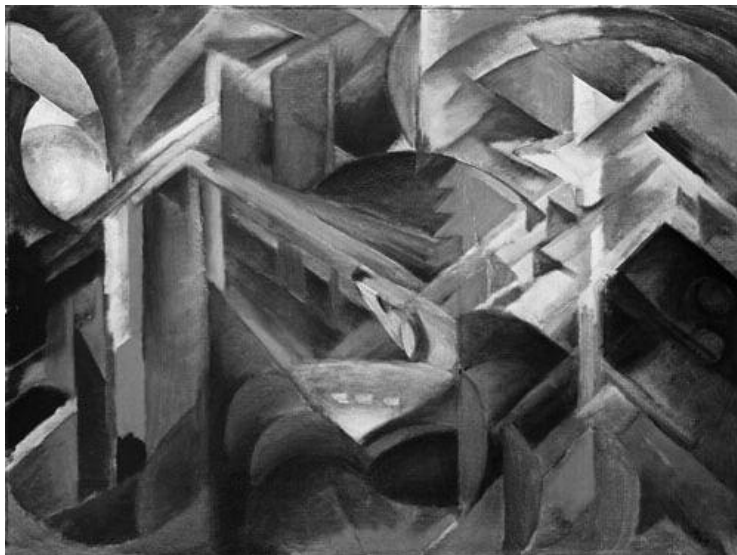
Todos ellos, elementos fundamentales para el establecimiento necesario de una estrategia que promueva y desarrolle este modelo de empresa, que genera un impacto social y por supuesto económico. Una estrategia que asegure una mayor contribución de la economía social al desarrollo de nuestra sociedad para hacerla más cohesionada y que dé mayores oportunidades a todas las personas. Unos objetivos con los que estamos comprometidos desde la economía social.

⁶ “El impacto socioeconómico de las entidades de economía social. Identificación, medición y valoración de los efectos vinculados a los principios de actuación de las empresas de la economía social”. CEPES 2011.

⁷ El tejido asociativo representado por CEPES (Confederación Empresarial Española de la Economía Social) aporta 200.000 empleos para colectivos de personas que tienen grandes dificultades para acceder al mercado de trabajo.

Reyes de Blas

Medio rural y despoblación.
Sus implicaciones para un modelo
económico y social sostenible



Ciervo en el jardín del claustro. Franz Marc.

El impacto de la despoblación tiene múltiples vertientes: socioeconómica, cultural, patrimonial y medioambiental. La despoblación afecta a la estructura económica a través de la desagrarización y la reducción de los ya escasos servicios, pero lo irreversible es la pérdida de recursos humanos para cualquier tipo de desarrollo en estos territorios, porque por debajo de una población mínima es imposible mantener la actividad económica. Especialmente importante desde el punto de vista de la cohesión social es el hecho de que en los territorios con poca población, envejecida y muy dispersa, es más costoso prestar los servicios públicos esenciales, y en general las administraciones locales tienen más dificultades para ofrecer servicios y equipamientos.

LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA ESPAÑA VACÍA

AL menos sobre el papel, parece haber un amplio entendimiento sobre la magnitud del reto demográfico y sobre los problemas de eso que ha dado en llamarse la España vacía, ahora corregido en “vaciada” por sus pobladores, que prefieren este término para subrayar que no es un proceso natural o inevitable, y que se concreta en un despoblamiento y un sobre envejecimiento que afecta a regiones cada vez más extensas de nuestro territorio.

El impacto de la despoblación tiene múltiples vertientes: socioeconómica, cultural, patrimonial y medioambiental. La despoblación afecta a la estructura económica a través de la desagrarización y la reducción de los ya escasos servicios, pero lo irreversible es la pérdida de recursos humanos para cualquier tipo de desarrollo en estos territorios, porque por debajo de una población mínima es imposible mantener la actividad económica. Especialmente importante desde el punto de vista de la cohesión social es el hecho de que en los territorios con poca población, envejecida y muy dispersa, es más costoso prestar los servicios públicos esenciales, y en general las administraciones locales tienen más dificultades para ofrecer servicios y equipamientos.

El vaciamiento de los pueblos también supone la pérdida, para todos, del acervo cultural ligado a modos de vida tradicionales. Es, asimismo, un factor de riesgo para la conservación de los bienes con valor histórico e histórico-artístico que salpican los territorios más expuestos a la despoblación. Por último, no menos importante, aumenta los problemas relacionados con la conservación del medio natural, toda vez que el abandono del territorio y la extinción de actividades tradicionales favorece la recolonización descontrolada por ciertas especies de fauna o de vegetación, facilita el expolio de los recursos forestales y aumenta el riesgo de incendios al tiempo que dificulta su extinción.

No se trata, por otra parte, de problemas poco conocidos, aun en su diversidad. Tanto en España como en toda la Unión Europea se lleva ya más de 20 años utilizando instrumentos financieros y normativos para atajarlos, en especial a partir de la idea de desarrollo rural sostenible, lanzada en 1996 a raíz de la llamada Declaración de Cork¹, y plasmada posteriormente en el año 2000 en un fondo específico, denominado segundo pilar, en la Política Agrícola Común (PAC). Se ha asistido, además, a una evolución integradora de políticas e instrumentos que ha llevado a que actualmente la consideración de la cohesión territorial como uno de los principios de la Unión tenga reflejo en la posibilidad de dotación complementaria de los principales fondos estructurales (FSE, FEDER y el propio FEADER). Todo ello ha requerido un ejercicio diagnóstico que no debe pasarse por alto, tanto por su detalle como por su coherencia y vigencia. El Acuerdo de Asociación de España 2014-2020² dedica un buen análisis de debilidades, fortalezas y retos a tres tipos de zonas que, de hecho, configuran el centro de los problemas de esa España vaciada (Anexo). Y, a partir del mismo, se encuentran diagnósticos específicos en los planes de desarrollo rural, estatal y de cada comunidad autónoma, aprobados para el actual periodo de programación³ en el marco de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR).

NUEVAS INICIATIVAS Y PROPUESTAS: EL INFORME DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA 1/2018

Además de ello, hay en España distintas iniciativas y diagnósticos recientes con propuestas de carácter general encaminadas a atajar los más graves problemas que

¹ Realizada en el marco de la Conferencia *Rural Europe future perspectives*, organizada por la Presidencia Irlandesa de la UE en noviembre de 1996, la declaración sigue sintetizando las bases de la política de desarrollo rural sostenible. Se trata de diez puntos suscritos por los participantes, los dos primeros para fijar el desarrollo rural sostenible como prioridad de la UE y la necesidad de un enfoque integrado y multidisciplinar de la política de desarrollo rural, y los siguientes para establecer los principios básicos sobre la configuración de esta política (tipo de apoyos, sostenibilidad, subsidiariedad, simplificación, programación, financiación, gestión, evaluación e investigación).

² Según se define en el Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento y el Consejo, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP para el periodo 2014-2020, el Acuerdo de Asociación es el documento elaborado por el Estado miembro, con participación de socios y una gobernanza multinivel, en el que se expone la estrategia de ese Estado miembro, sus prioridades y las disposiciones para utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos de una manera efectiva y eficiente para perseguir la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La Comisión debe aprobar dicho documento tras ser evaluado y negociado con el Estado miembro. El Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 fue aprobado por la Comisión el 4 de noviembre de 2014 y modificado en febrero de 2019.

³ Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, aunque con notable retraso, pues finalmente se adoptó en febrero de 2015.

presenta el medio rural, y en particular el llamado reto demográfico. Entre ellas cabe citar la creación en 2015, en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, de una Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España. En dicha ponencia, tras un intenso trabajo en el que participaron más de 30 expertos, responsables de las administraciones más concernidas por estas cuestiones y representantes de la sociedad civil en el medio rural, se presentó una extensa serie de medidas dirigidas a combatir el despoblamiento, organizadas por tipo (generales, sectoriales y locales) y quince recomendaciones adoptadas por unanimidad que merece la pena repasar⁴ porque, de hecho, su organización y sus contenidos son los propios del desarrollo rural.

En este punto es obligado citar el documento presentado en 2017 por la Federación Española de Municipios y Provincias, que incorporó un notable conjunto de medidas para luchar contra este problema⁵.

Y desde luego el Informe 1/2018 del Consejo Económico y Social⁶, que constituye quizá el más reciente texto de diagnóstico y propuestas generales para la vertebración social y territorial del medio rural, presenta además el valor añadido de ser un texto consensuado por muy distintas organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, incluyendo tanto a los interlocutores sociales como a las propias organizaciones agrarias con mayor implantación en España y a las entidades de economía social con base agraria, todos ellos actores en los programas de desarrollo rural.

En este informe se identificaron los problemas básicos asociados a las condiciones de vida y trabajo en el medio rural, incidiendo especialmente en dos grandes necesidades. La primera, la mejora de las infraestructuras indispensables para el desarrollo de la sociedad digital y de todo lo relacionado con el equipamiento social y los servicios, públicos y privados, a la comunidad. Y la segunda, la de resolver los problemas derivados de la actual configuración del tejido productivo en el medio rural, en el que es visible un menor grado de diversificación en las actividades y de problemas relacionados con un sector agrario compuesto en su mayor parte de pequeñas explotaciones de carácter familiar, que requerirían un tratamiento más ajustado a su realidad. Los factores, en general interrelacionados, que componen estas dos grandes cuestiones, son los que están limitando, en especial para mujeres y jóvenes de ambos

⁴ Informe de la Ponencia en BOCG. Senado. X Legislatura nº 505, págs. 33-66. Abril de 2015.

⁵ Federación Española de Municipios y Provincias: *Documento de acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Abril de 2017.

⁶ CES, Informe 01/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*. Enero de 2018.

sexos en el medio rural, sus oportunidades de desarrollo profesional y vital, impulsando así su salida a zonas más dinámicas y acelerando el vaciamiento de la España interior.

A partir de aquí, el CES plantea más de cuarenta propuestas, cada una de ellas acompañada de la conclusión procedente del diagnóstico en la que se fundamenta. Son cuestiones generales sobre un amplio elenco de materias relacionadas, que se pueden estructurar en tres grupos según sus objetivos:

- Las encaminadas a resolver los déficits de infraestructuras (en especial las relacionadas con la sociedad digital, pero también todo lo relacionado con agua y transportes o, si se prefiere, movilidad), los déficits de servicios y derechos esenciales (educación y formación, dependencia, vivienda), y los de equipamientos y dotación de otros servicios.
- Las orientadas a mejorar la economía y el empleo en el medio rural, cuestión central para la fijación de la población al territorio, para frenar el vaciamiento y para recuperar donde sea posible el dinamismo del medio rural. Entre las más específicas sobre economía estarían el apoyo a las pyme, en especial del complejo agroalimentario, el impulso a la investigación y la innovación en estas materias como claves para aumentar la productividad y la renta rural e incentivar la diversificación de las actividades. A su vez, en el ámbito del empleo, adaptar el Plan de Garantía Juvenil a la realidad rural, la búsqueda de vías más eficaces para favorecer la sucesión en las explotaciones agrarias, y un mayor y mejor reconocimiento y visibilidad del trabajo de las mujeres en estas explotaciones.
- Y las propuestas destinadas a mejorar la eficacia de la política de desarrollo rural, dentro de las cuales a su vez cabe distinguir tres grandes finalidades:
 - Mayor relevancia del desarrollo rural tanto en la política española, donde apenas se ha avanzado pese a contar con instrumentos para ello, como en las políticas europeas (y sobre todo en los fondos asignados), principalmente en la PAC.
 - Mejorar la gobernanza de esta política, en general participada por administraciones y recursos europeos, estatales, autonómicos y locales, lo cual deviene en una apreciable complejidad. Hay que avanzar en la cooperación vertical y horizontal entre administraciones, y las administraciones locales deben tener un papel destacado, como corresponde a la necesidad de ser específicos y concretos.

- Mejorar la evaluación, no solo para el control del gasto, sino también para aumentar en la racionalidad, eficacia y eficiencia de las políticas de desarrollo rural.

LA ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO

Contexto de la estrategia

En paralelo a esta actividad, y con el apoyo de los importantes estudios que se publican con regularidad sobre estas cuestiones en España⁷, han aparecido en los dos últimos años algunos textos divulgativos de gran impacto mediático que han traído los problemas del medio rural a un plano más relevante, incluso en la actividad política.

Esto enmarca la Proposición no de ley adoptada en febrero de 2017 por la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso de los Diputados, en la que se instaba al Gobierno a reactivar y aplicar de forma efectiva la LDSMR y a adoptar las medidas incluidas en la misma. Con carácter más específico, también se instaba al Gobierno a cumplir con el cronograma de seguimiento y evaluación que estaba previsto en el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014⁸ y, sobre todo, que se incorporase en los Presupuestos Generales del Estado la dotación presupuestaria necesaria para reactivar la aplicación de la Ley.

En buena medida lo anterior también explica que la Conferencia de Presidentes acordase al inicio de 2017⁹ impulsar medidas específicas al respecto y encomendara al Gobierno, con la colaboración de las distintas administraciones públicas, la elaboración de una Estrategia nacional frente al reto demográfico (ENRD), de naturaleza global y transversal, que debía recoger el conjunto de propuestas, medidas y actuaciones necesarias para alcanzar el equilibrio de la pirámide poblacional, y que debería estar lista al final del año.

⁷ Es obligada la mención al Instituto de Economía, Geografía y Demografía del CSIC, referente para el estudio de la problemática actual del medio rural.

⁸ Real Decreto 752/2010, de 4 de junio.

⁹ Acuerdo suscrito por el Presidente del Gobierno y los de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, reunidos en la Conferencia de Presidentes de 17 de enero de 2017.

El Gobierno creó con prontitud¹⁰ la figura del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y designó enseguida a quien, de este modo, sería la persona encargada de elaborar y desarrollar esa estrategia, y también la encargada de impulsar y ejecutar medidas, así como de coordinar las que adopten otras administraciones sobre esta materia.

Un retraso poco oportuno. Algunas dudas de configuración y un gran interrogante

Pero hay tres cuestiones problemáticas en la Estrategia. La primera es que se está retrasando notablemente, tanto que lo que se denominan “directrices generales” han sido adoptadas por Acuerdo del Consejo de Ministros del 29 de marzo de 2019¹¹, de modo que todavía se requiere un plazo de tiempo –por ahora, además, indeterminado– para contar con un marco de actuación definido. La segunda es que parece estar conformándose en cierto modo al margen de la política de desarrollo rural y, lo que es tanto o más importante, al margen de un enfoque concreto, de abajo arriba, como el que representa el denominado LEADER o, más recientemente, Desarrollo Local Participativo. Y la tercera es que se necesitan recursos para llevarla adelante con algún viso de resultados positivos, lo cual constituye su principal interrogante.

La primera cuestión no es trivial, porque la ENRD debería recoger la necesidad imperiosa de allegar más recursos europeos hacia las zonas rurales. Por ello debería tener como línea prioritaria el mandato al Gobierno de una actuación decidida en tal sentido en las negociaciones para el próximo periodo de programación, para lo cual es poco oportuno el actual retraso en la elaboración de la Estrategia.

Se necesita redirigir fondos del FEDER hacia las zonas rurales. Las estimaciones del Comité de las Regiones para el conjunto de la UE muestran que solo el 11,6% de este fondo estructural está asignado a las zonas rurales en el periodo de programación actual, frente al 25,8% del periodo anterior. Esto afecta sobremanera a España, que es uno de los países que más superficie rural afecta al total europeo. También debería recordar que hay que acudir al Fondo Social Europeo, en primer lugar para mejorar la formación profesional en las zonas rurales, a lo que se destina menos en el periodo

¹⁰ Real Decreto 40/2017, de 27 de enero.

¹¹ Publicadas por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública: *Estrategia Nacional frente al reto demográfico. Directrices generales*, abril de 2019.

de programación 2014-2020 que en el anterior (7 frente a 9%), una cifra claramente insuficiente para responder a las necesidades de estas zonas y combatir el éxodo rural y el envejecimiento de la población.

Sobre las otras dos cuestiones citadas es conveniente acudir al Informe 1/2018 del CES, que analiza las principales medidas de políticas públicas adoptadas para el desarrollo económico, social y medioambiental de las zonas rurales en España con el fin de evaluar su alcance y eficacia. La conclusión de este análisis es fácil de resumir en dos piezas: en primer lugar, el enfoque más adecuado es la incorporación en las políticas generales de la perspectiva territorial (al modo del *mainstreaming* que preside el de género), y trabajar “de abajo arriba”, centrando las políticas en el desarrollo rural. En segundo lugar, hacen falta más recursos, mejor coordinación de las actuaciones y una estrategia más articulada si se quieren cumplir los objetivos del desarrollo rural.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en la llamada Declaración de Cork II¹², de 2016, la política de desarrollo rural debería tenerse en cuenta en todas las políticas europeas. Esto se aplica especialmente a las políticas estructurales, que deberían considerar el desarrollo rural como un objetivo prioritario en virtud del objetivo de cohesión territorial contemplado en el Tratado de Lisboa. Y es preciso reconocer y potenciar el enfoque LEADER (recuadro 1) como mejor vía para el éxito de las políticas que se adopten, algo que por ahora no es visible en la ENRD.

¹² Declaración de Cork II: *Prioridades del desarrollo rural para el S XXI. Una vida mejor en las zonas rurales*. Aprobada en 2016, cuenta con 10 puntos programáticos. Los 7 primeros son sustantivos, entre los que se pueden destacar por su relevancia el dedicado al fortalecimiento de las cadenas de valor rural, el relativo a desarrollar el potencial que ofrece la conectividad y la digitalización de las zonas rurales, y el que señala que las políticas deben satisfacer las aspiraciones de los jóvenes rurales para que puedan obtener empleo diverso y bien remunerado, y facilitar la renovación generacional. Los 3 restantes puntos de la Declaración recogen la articulación de las políticas, y en ellas destaca el reconocimiento del enfoque LEADER.

RECUADRO 1
Estrategia LEADER para el desarrollo local rural

LEADER (por las siglas en francés de *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, lo que se traduciría como vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural) ha sido un importante componente de la política de desarrollo rural de la Unión Europea desde hace más de 20 años. Desde el año 2007 se ha financiado a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), conformando el eje 4 de esta política.

Desde 2014 ha evolucionado a Desarrollo Local Participativo (DLP), que puede ser aplicado no solo a través del FEADER sino también a través del Fondo Europeo de Pesca (FEP), el Fondo Europeo de Desarrollo Territorial (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE). El DLP está previsto en la medida 19 de los programas de desarrollo rural, y se enmarca dentro del Objetivo 9 del Reglamento 1303/2013 “Promover la Inclusión social y luchar contra la pobreza” y de la prioridad 6.b. del Reglamento 1305/2013 FEADER: “Promover el desarrollo local en las zonas rurales”, aunque puede contribuir a otros objetivos y prioridades. La aplicación del enfoque LEADER en España está regulada en cada PDR (medida 19), y tiene que ceñirse a lo establecido en el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020.

Los 7 principios esenciales de LEADER/DLP son:

1. Enfoque ascendente
2. Estrategia territorial de desarrollo
3. Principio de colaboración público-privada
4. Actuaciones integradas y multisectoriales
5. Innovación
6. Cooperación
7. Conexión en redes

Fuente: Elaboración propia a partir de la información divulgativa de la Red Rural Nacional [www.redruralnacional.es/leader1]

En efecto, en sus directrices se dice que “se ha de elaborar con la colaboración y cooperación de las comunidades autónomas, las ciudades con Estatuto de Autonomía y las entidades locales”, y se explica esquemáticamente un planteamiento de colabo-

ración y cooperación en el que se prevé la “participación de la sociedad en Foros, con expertos, reuniones, visitas...”, pero desde luego poco articulado para considerar que se está aludiendo al instrumento básico del enfoque LEADER, que son los llamados grupos de acción local (GAL). Habrá que esperar una mayor concreción de la Estrategia para ver si adopta o no este enfoque y centra una parte importante de su acción en estos grupos.

Porque los GAL, que se organizan en partenariados público-privados, constituyen un pilar importante de las políticas de desarrollo rural, por su enfoque territorial ascendente (*bottom-up*) y por la labor que vienen realizando para la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales. El CES a este respecto reconoció en su informe el valor de los aproximadamente 250 grupos presentes en España, con una cobertura aproximada del 89% de nuestro territorio, por su precisión a la hora de identificar necesidades concretas, el grado de compromiso de los agentes que intervienen, y por su mayor margen para la innovación a la hora de aportar soluciones.

Quizá la Estrategia podría apoyarse en ellos para aplicar políticas locales adicionales a las de desarrollo rural, y mejorar la autonomía y agilidad actual de estos grupos (aunque desde luego estableciendo adecuados sistemas de control y supervisión para garantizar la equidad y la transparencia de su funcionamiento), que se han visto limitadas al pasar a ser financiados exclusivamente por el FEADER.

Sobre los fondos, aunque lógicamente en las Directrices de la ENRD sería prematuro contemplarlos, hay que hacer algunas consideraciones elementales, empezando por el bajo cumplimiento de los programas de desarrollo rural con cofinanciación europea. Tanto en el periodo 2007-2013 (cuadro 1) como en el actual 2014-2020 (cuadro 2) los datos apuntan a un grado de cumplimiento muy mejorable, puesto que se trataba de medidas programadas en los planes regionales. Y que tiene que ver sobre todo con la falta de aportación de fondos propios de las administraciones españolas, que siguen en buena medida atrapadas por la política de recortes y ajustes presupuestarios que se aplicó en el trienio 2012-2014. En el primer periodo el grado de ejecución global se situó en un 66,5%; en el actual periodo de programación, incluso descontando que el retraso en la aprobación supuso empezar realmente en 2015, la ejecución sería ahora, con cinco ejercicios completos de los siete del periodo, un 24,1%, cuando para alcanzar resultados finalmente en torno al 90% debería estar cerca del 60%.

CUADRO 1
Ejecución presupuestaria de ayudas con cargo al FEADER, 2007-2013
 (Millones de euros)

	PROGRAMADO	DECLARADO	GRADO DE EJECUCIÓN (%)
Andalucía	2.117,81	1.312,14	62,0
Aragón	465,77	334,29	71,8
Asturias	306,34	273,39	89,3
Baleares	47,90	30,82	64,3
Canarias	157,47	101,58	64,5
Cantabria	81,28	61,11	75,2
Castilla-La Mancha	1.143,14	714,95	62,5
Castilla y León	849,05	615,11	72,5
Cataluña	313,98	220,65	70,3
Extremadura	828,28	507,24	61,2
Galicia	888,80	591,09	66,5
Madrid	72,77	39,67	54,5
Murcia	219,24	143,64	65,5
Navarra	129,03	110,19	85,4
País Vasco	85,13	61,29	72,0
La Rioja	57,93	44,29	76,5
C. Valenciana	171,04	106,31	62,2
Red Rural	47,70	38,90	81,6
Total	7.982,64	5.306,65	66,5

Fuente: MAPAMA

CUADRO 2
Ejecución presupuestaria de ayudas con cargo al FEADER, 2015-2018
 (Millones de euros)

Años	IMPORTE FEADER	IMPORTE NACIONAL	GASTO PÚBLICO
2015	26,8	16,8	43,6
2016	364,5	213,1	577,6
2017	702,6	357,0	1.059,6
2018	900,0	439,7	1.339,7
Total	1.993,9	1.026,6	3.020,6
Pro Memoria: Asignación a España 2014-2020* <i>Grado ejecución 2014-2018</i>			8.290,0 <i>24,05</i>

*238 millones en el Programa Nacional y el resto distribuido en los PDR de las CCAA

Fuente: Elaboración propia con datos de MAPAMA: FEAGA, Total de ayudas percibidas con cargo al FEADER, por ejercicio. [<http://www.fega.es/consulta-de-ayudas-dw-cargo-FEADER#>]

ANEXO 1
Análisis de las regiones rurales en el acuerdo de asociación
2014-2020

REGIONES MONTAÑOSAS (aproximado) Cordillera Cantábrica y Pirineos, Sistema Central y Montes de Toledo, Macizo de la Ibérica, Bética, Penibética, sierras extremeñas y andaluzas y algunas zonas específicas en los dos archipiélagos	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
Patrimonio natural basado en biodiversidad y paisajes de gran diversidad: altitud, relieve, clima, especies... Patrimonio cultural y arquitectónico.	Aislamiento de los núcleos de montaña y dificultades de comunicación.
Contexto ecológico privilegiado: en estas zonas se concentran los espacios naturales mejor conservados en España. Espacios protegidos.	Zonas poco pobladas, población envejecida, pérdida población en edad activa, población flotante.
Formas de vida específicas con atractivo para ciertos sectores de la sociedad.	Necesidad de pluriactividad de los habitantes de estas zonas.
Valorización de las zonas rurales por parte de una población concentrada en las ciudades como espacio para el ocio.	Dureza de las condiciones de vida para sus pobladores.
Tradición turismo rural con menor estacionalidad que en otras zonas	Mayor coste de construcción y mantenimiento de infraestructuras.
Sector agroalimentario artesanal con imagen de calidad.	Menor rentabilidad de la ganadería extensiva, base económica de muchas de estas zonas, junto a actividades forestales.
Los recursos naturales de la montaña, ordenados y adecuadamente aprovechados, son una garantía contra su despoblamiento.	Presión del turismo sobre el medio natural.
Prácticas trashumantes con gran valor ecológico y cultural.	Estacionalidad del turismo y otras actividades económicas.
Práctica de la ganadería extensiva asociada a valores y servicios ambientales y con capacidad de gestión del territorio.	Fragilidad ecosistemas ante cambio climático (aparte de otros factores)
Permanencia de mecanismos de gestión de los bienes comunes muy adecuados a los valores que conservan estas áreas.	Débil accesibilidad a servicios públicos básicos
Pastos permanentes y bosques captadores de CO2 y ligados a biodiversidad.	Menos implantación de las TIC en estas zonas.
Papel de los bosques en la prevención de riesgos de erosión, desprendimientos, inundaciones, etc.	Riesgos ambientales elevados (incendios forestales, abandono de prácticas tradicionales, etc.)
Multifuncionalidad inducida por la acción humana: activos forestales, ganadería, minería, producción eléctrica, turismo de naturaleza, montañismo, senderismo, patrimonio, paisaje...	Envejecimiento y preponderancia masculina en la edad de trabajo y estudio
	Destrucción de actividades económicas "vernáculos". Desaparición de la agricultura multifuncional.
	Pérdida sistemas de conocimiento local, de de organización social y de autoabastecimiento
	Pérdida de razas ganaderas, cultivos y biodiversidad agraria.
	Desestructuración del paisaje campesino. Inicio del asilvestramiento y la renaturalización del monte.
	Aumento de desequilibrios entre poblaciones silvestres: aumento especies oportunistas; incremento de algunos riesgos ambientales y de la presión urbanística y nuevos usos no compatibles.

RETOS
Soluciones para preservar y poner en valor los activos territoriales, entre ellos el patrimonio natural, arquitectónico, cultural y paisajístico.
Preservación y mejora de hábitats dependientes de la agricultura y velar por un modelo de agricultura respetuoso con el entorno y con la diversidad biológica, económicamente viable y socialmente aceptable, asegurando el mantenimiento de las actividades agrícolas y ganaderas
Potenciar el desarrollo de ecosistemas forestales productivos a la vez que se mantiene su valor ambiental, mediante la aplicación de una silvicultura adaptada a las características de estas zonas y potenciando sus valores frente a las demandas actuales del mercado.
Actividad económica y ocupación laboral durante todo el año, estimulando la diversificación económica, para favorecer el crecimiento demográfico y la fijación de residentes permanentes y con ello garantizar masa crítica necesaria para sostenibilidad económica, ambiental y social.
Necesidad de atracción de nuevas poblaciones y preservación de la existente.
Potenciar la integración y conectividad de las regiones montañosas, incidiendo especialmente en la incorporación a las TIC.
Mejorar la productividad, competitividad y diversificación de las actividades turísticas y comercio
Potenciar la mejora de la rentabilidad económica de los productores agrarios y mejorar las PYME y microempresas agroalimentarias. Por otro lado, promover la excelencia en los productos generados y que se identifiquen con una imagen de calidad.
Potenciar los sistemas agroecológicos como alternativa de producción sostenible en las zonas de montaña. Favorecer la creación y conservación de sumideros de carbono.
Mejorar la gestión y revalorización de residuos agroganaderos y forestales, respetando la jerarquía europea de residuos.
Fomentar desarrollo económico e innovación en actividades tradicionales y otras nuevas (energía, gestión del patrimonio). Es necesario formación, difusión de conocimiento, asesoramiento, e investigación. Uso sostenible de los recursos naturales, especialmente el agua.
Mejorar acceso de toda la población a servicios públicos asequibles y de calidad, adoptando fórmulas específicas de organización en áreas de baja demanda
Necesidad de una agricultura viable económicamente a través de la pluriactividad.

Fuente: Elaboración propia con el texto del Acuerdo

ANEXO 1 (CONT.)

REGIONES ESCASAMENTE POBLADAS	
(aproximado) Eje de la Ibérica, "La Laponia española" (Teruel-Soria- Rioja Baja excepto valle del Ebro- norte de Guadalajara- Cuenca)	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
Menor presión sobre el medio natural.	Áreas con déficits estructurales y problemas demográficos.
Espacios más saludables por la no existencia de aglomeraciones.	Menor capacidad de explotar economías de escala.
Mayor riqueza en biodiversidad.	Mercados con menor potencial por falta de masa crítica y mayores costes.
Patrimonio natural, paisajístico, agrario y forestal.	Infraestructuras en red (transporte, energía y telecomunicaciones)
	Dificultades acceso, especialmente mujeres, a servicios básicos y recursos.
RETOS	
Potenciar la administración electrónica y el uso de las TIC.	
Soluciones para preservar y poner en valor los activos territoriales estratégicos, entre ellos el patrimonio natural, cultural y paisajístico.	
Incidir en la preservación del medioambiente y de la diversidad biológica, económicamente viable.	
Reforzar sectores tradicionales fundamentales: agricultura, turismo, agroalimentario, con modelos respetuosos con el entorno y la diversidad biológica.	
Modelo de organización social que mejore el acceso de las mujeres a los recursos y servicios, y facilite su desarrollo personal	

ZONAS PREDOMINANTEMENTE RURALES	
Galicia interior. Extremadura hasta valle Guadiana y Castilla La Mancha (parte). Submeseta Norte (Castilla y León). Aragón y Cataluña interior salvo Valle del Ebro	
(En el Sur peninsular) policentrismo marcado por ciudades medias	Alto porcentaje de superficie considerada desierto poblacional.
Menor disminución del PIB per cápita desde el comienzo de la crisis	Incremento del despoblamiento en los NUTS3 más rurales.
Amplia superficie de hábitats y gran número de especies que contribuyen a mayor biodiversidad	(Con diferencias entre zonas) Alto grado de envejecimiento, con una tendencia a una mayor migración desde estas zonas y así mayor tasa de dependencia. Proporción muy baja de población en edad de trabajo y con estudios avanzados, sobre todo mujeres.
Formas de vida atractivas para sectores de población urbana	Mayor tasa de paro que las zonas intermedias y urbanas
Atractivos locales basados en el patrimonio natural, cultural y paisajístico.	Mayor tasa de pobreza en las zonas escasamente pobladas (mayor en Sur peninsular y Canarias)
Disponibilidad de espacios para el ocio y deportes al aire libre.	Baja aportación al PIB, con mayor peso relativo en empleo del sector primario y construcción, y bajo peso de otros como hostelería o comercio
Demanda creciente de productos de estas zonas de menor impacto ambiental y con características beneficiosas sobre la salud	Actividades económicas generalmente aisladas donde es difícil la innovación
	Escasez de infraestructuras y servicios frente a las zonas urbanas
	Dificultades específicas de acceso mujeres a servicios básicos y recursos
	Dificultades específicas de acceso mujeres al trabajo
	Problemas de accesibilidad, agravada por el déficit en algunas zonas, de infraestructuras de ancho de banda de calidad.

RETOS
Potenciar iniciativas que favorezcan las sinergias entre los diferentes sectores económicos de las zonas rurales y aprovechen los atractivos locales a la vez que se favorezca su relación con las zonas urbanas.
Mejorar los sistemas de comercialización para los productos de las zonas rurales asociándolos a las características positivas de estas zonas.
Potenciar el desarrollo territorial más basado en el policentrismo, que genere oportunidades de creación de riqueza preservando el medio natural.
Potenciar el turismo rural intentando romper con su estacionalidad y haciendo del mismo el punto de encuentro de diversas actividades económicas para la conservación de sus usos y costumbres, contribuyendo al desarrollo rural sostenible.
Poner en valor el patrimonio y sus recursos, potenciando las relaciones urbano rurales, siempre desde el respeto hacia la especificidad local para conseguir una mayor cohesión social, económica, y territorial.
Desarrollar sistemas de transporte colectivo que faciliten el acceso a y desde las zonas rurales.
Incidir en la conservación del medioambiente, la calidad del agua y la reducción de emisiones.
Uso sostenible de los recursos naturales.
Promover redes de cooperación entre todos los tipos de territorios buscando la complementariedad y la sinergia entre ellos.
Diversificación e innovación de las actividades económicas para contribuir a la estabilización de rentas de estas zonas, promoviendo la modernización empresarial, emprendimiento y autoempleo.
Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la gestión adecuada de infraestructuras, servicios y equipamientos básicos.
Potenciar la ubicación de actividades industriales relacionadas (como alimentación o madera) en estas zonas.
Potenciar el empleo femenino como fuente de estabilidad demográfica de estas zonas.
Potenciar el uso y el acceso a las TIC.

Fuente: Elaboración propia con el texto del Acuerdo

Ricardo Méndez

Construir ciudades más inteligentes
y habitables



Dos gatos. Franz Marc.

Las ciudades españolas se encuentran hoy en transición entre un pasado reciente donde a una década de intenso crecimiento y generación de empleo se sucedieron años de profunda recesión a partir de 2007, y una etapa de recuperación desde 2014, amenazada por numerosas fragilidades.

Frente a algunas propuestas continuistas de inspiración neoliberal, resulta necesario impulsar un profundo cambio estructural que reoriente los modelos de desarrollo urbano, recuperando la función promotora y reguladora del sector público en alianza con otros actores sociales. Se trataría de afrontar el reto de construir ciudades más inteligentes en cuanto a su base económica, su estructura sociolaboral y su gestión pública, pero también ciudades más habitables al reducir los problemas de exclusión, mejorar la calidad del espacio construido y reducir su huella ecológica.

“La tarea más necesaria a que debemos enfrentarnos es la de inventar un mundo nuevo que pueda ir reemplazando al actual, que tiene sus horas contadas”
(Josep Fontana: *El futuro es un país extraño*, 2013).

1. INTRODUCCIÓN

EL proceso de urbanización es un componente fundamental en las transformaciones que han experimentado el territorio y la sociedad españoles en el último siglo. Las 86 áreas urbanas que hoy superan los 50.000 habitantes y ocupan una décima parte de la superficie del país concentran el 69% de la población y hasta el 75% del empleo total, pero tan solo las seis mayores aglomeraciones (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Bilbao) cuentan ya con la mitad de los habitantes y casi dos tercios de los puestos de trabajo (Ministerio de Fomento, 2018).

Tal como se ha señalado en numerosas ocasiones, aquí radican los principales motores del crecimiento económico y la innovación (Glaeser, 2011). Pero, del mismo modo, no pueden ignorarse las *raíces urbanas* de la última gran crisis (Harvey, 2013), o que fue en estas áreas donde se acumularon los negativos efectos de los procesos de desposesión social provocados por el estallido de la *burbuja* financiero-inmobiliaria y, más tarde, por las políticas neoliberales de austeridad. En consecuencia, cualquier propuesta de transformación del modelo económico y social deberá considerar, sin duda, la importancia de estrategias y políticas de carácter general y operativizadas en todo el territorio español, pero no debería olvidar la necesidad de promover también iniciativas localizadas que surjan desde las ciudades como resultado de la acción de sus gobiernos, así como de la negociación y el acuerdo entre sus diferentes actores sociales.

En ese contexto, las ciudades españolas se encuentran hoy en transición entre un pasado reciente donde a una década de intenso crecimiento y generación de empleo sucedieron años de profunda recesión a partir de 2007, y una última etapa de recuperación desde 2014, amenazada por numerosas fragilidades. No obstante, frente a un futuro incierto en el que se corre el riesgo de reproducir modelos obsoletos y errores del pasado (Aragón coord., 2017), apenas parecen plantearse aún propuestas consistentes destinadas a revitalizar y, al tiempo, renovar sus economías con un horizonte de medio plazo, consiguiendo además que esa revitalización sea compatible con lograr ciudades más cohesionadas en lo social, sostenibles en lo ambiental y participativas en lo político, algo que algunos analistas han considerado una *ecuación imposible* (Belil, Borja y Corti eds., 2012).

Como es bien conocido, el proceso de expansión económica en muchas ciudades supuso apostar por un modelo de *crecimiento sin innovación*, basado en un masivo recurso al crédito y el consiguiente endeudamiento de familias y empresas, que alimentó sobre todo la expansión de actividades de baja productividad y muy sensibles al ciclo económico, como las vinculadas al *cluster* inmobiliario o los servicios al consumo, junto al sector financiero, frente al escaso peso relativo que mantuvieron las industrias y servicios más intensivos en conocimiento. Un limitado esfuerzo inversor en I+D+i, junto a una baja proporción de ocupaciones altamente cualificadas dentro de la población activa en contraste con el incremento del empleo con bajas exigencias formativas y una acusada precariedad, consolidaron unas economías urbanas lastradas por una evidente fragilidad.

La crisis de este modelo de economía altamente financiarizada y con escasa competitividad exterior provocó un impacto negativo de mayor intensidad en aquellos territorios más vulnerables por su elevada exposición al riesgo, con las ciudades del litoral mediterráneo y algunas de las periferias metropolitanas de Madrid o Barcelona como mejor exponente (Méndez, Abad y Echaves, 2015). Resultó, en cambio, algo menor en aquellas otras ciudades que a su diversificación económica sumaron un destacado esfuerzo por renovar su base industrial e incorporar servicios complementarios de valor añadido, o bien contaron con mayor presencia de servicios intensivos en conocimiento y actividades calificadas como creativas, generando así también empleos de mayor calidad y más estables, con numerosas ciudades vascas y del eje atlántico, o las grandes metrópolis como mejor ejemplo (Albertos y Sánchez coords., 2014).

Tras este pasado reciente, hoy se asiste a la reactivación de propuestas continuistas de inspiración neoliberal que, haciendo gala de una ceguera voluntaria frente a lo vivido en la última década, vuelven a proponer una recuperación apoyada en un

contexto internacional expansivo con elevada liquidez y bajos tipos de interés, capaz de recuperar el crédito a niveles similares a los de antes de la crisis y reactivar así el sector inmobiliario, además de mantener el dinamismo del turismo. Según esta visión, también trasladada a las estrategias de revitalización urbana, el mercado se entiende como principal mecanismo regulador capaz de seleccionar las actividades de futuro, mientras los gobiernos deberían centrar su tarea en mantener unas cuentas públicas saneadas, aprobar nuevas reformas que flexibilicen aún más todo tipo de mercados, facilitar la inversión empresarial y recuperar un urbanismo expansivo.

Frente a estas, resulta necesario apostar por otras que, pese a su diversidad, destacan la necesidad de impulsar un profundo cambio estructural que reoriente los modelos de desarrollo urbano, recuperando la función promotora y reguladora del sector público en alianza con otros actores sociales, clave de lo que algunos califican como *nuevo municipalismo* (Blanco, Gomá y Subirats, 2018). Con diferente énfasis en las medidas que se proponen en cada caso, se trataría de afrontar el reto de construir ciudades más *inteligentes* en cuanto a su base económica, su estructura sociolaboral y su gestión pública –para lo que el uso de las nuevas tecnologías puede resultar en ocasiones una herramienta eficaz, aunque nunca sustituir decisiones y acciones de los actores presentes en cada ciudad– pero también ciudades más *habitables* al reducir los problemas de exclusión, mejorar la calidad del espacio construido y reducir su huella ecológica. Estos planteamientos resultan coherentes con un concepto que se ha difundido en los últimos años como es el de *resiliencia urbana*, entendida como la capacidad de adaptación positiva y renovación que muestran algunas ciudades enfrentadas a adversidades graves como, por ejemplo, una profunda crisis, para recuperarse a partir de una estrategia de renovación interna (Pike, Dawley y Tomaney, 2010; Méndez, 2012).

Con el esquematismo inherente a un texto breve, a continuación se proponen algunas ideas en esta dirección que pretenden apenas servir como base para la reflexión y el debate, con la conciencia de que estrategias genéricas como las aquí planteadas deberán adecuarse en cada caso a la trayectoria, los recursos y el marco institucional vigente en cada ciudad.

2. ALGUNAS CLAVES PARA IMPULSAR LA TRANSFORMACIÓN URBANA

La capacidad de recuperación no es inherente a todas las ciudades y solo se consigue tras un proceso de trabajo colectivo y continuado en el tiempo, con efectos que a menudo no son inmediatos y solo se harán visibles a medio o largo plazo. El primer paso en ese difícil camino exigirá llevar a cabo un diagnóstico realista sobre

sus debilidades y potencialidades, como base para diseñar un proyecto de futuro creíble y compartido por una parte significativa de los actores locales, movilizar recursos, emprender acciones para superar bloqueos heredados y explorar nuevas respuestas.

Así entendida, esa transformación no puede basarse solo en la ayuda externa ni en actitudes meramente asistencialistas, sino que exigirá combinar políticas de apoyo generadas en instancias superiores con iniciativas locales, tanto del sector privado como del público. Tampoco debería ignorar el pasado reciente de la ciudad, sino que es importante aprender de lo ocurrido, mantener aquellos rasgos de identidad que, renovados, sigan siendo viables, e incorporar otros mejor adaptados al nuevo contexto. Eso exigirá cierta capacidad para reinventarse, pero también para ser crítico con la simple importación de experiencias de éxito en otros lugares, no necesariamente adecuados a su realidad específica, aceptando también la necesidad de un esfuerzo de adaptación permanente en un entorno cambiante e incierto como el actual.

En un intento de precisar y sistematizar estos argumentos, pueden destacarse tres tipos de factores que ayudan a comprender por qué algunas ciudades son capaces de mostrar una evolución más favorable en su camino hacia un desarrollo más inclusivo y equilibrado, actuando así como vectores del cambio, al: (i) ampliar la dotación de recursos locales –materiales e inmateriales– heredados; (ii) reforzar la capacidad de respuesta de los actores locales, su voluntad para construir redes de colaboración y el liderazgo ejercido por el gobierno local; (iii) mejorar la inserción y las relaciones de la ciudad con el exterior.

Ampliar el stock de recursos locales, tanto materiales como inmateriales

Todas las ciudades cuentan con un conjunto de recursos locales específicos –heredados del pasado o generados en el presente– que suponen diferentes formas de capital urbano a movilizar como base para la resiliencia, cuya escasez en cambio la dificulta. Más allá de un simple inventario, puede proponerse cierta jerarquización que presupone la necesidad de ciertos recursos materiales como condición necesaria, pero no suficiente, si escasean otros recursos de carácter inmaterial, lo que permite dibujar una *pirámide de recursos* en función de su mayor o menor complejidad y del tiempo necesario para su acumulación.

Se necesita, en primer lugar, cierta dotación de *capital físico* en forma de infraestructuras, equipamientos y servicios de calidad, junto a *recursos financieros* –tanto públicos como privados– para poder realizar inversiones acordes con el reto planteado. Similar importancia tiene el *capital productivo* de la ciudad, asociado tanto a las características de las empresas (tamaño, eficiencia, gestión...) como a la calidad del entorno empresarial. Los *modelos territoriales de innovación* desarrollados en las últimas décadas han dado especial importancia a las externalidades generadas en el interior de *clusters* locales, donde empresas especializadas en determinados productos o servicios mantienen relaciones de competencia, pero también establecen colaboraciones y alianzas con otras próximas para mejorar la eficiencia colectiva.

No obstante, hoy se considera aún más importante otro tipo de recursos intangibles como puede ser la presencia de trabajadores con un buen nivel formativo, definidos habitualmente como *capital humano*, así como de profesionales con un saber hacer fruto de la experiencia y la práctica, cualquiera que sea su nivel formativo. También será importante el *capital cultural*, entendido como todo aquel patrimonio material e inmaterial que favorece la identidad y el compromiso local de su población. Por último, ha despertado particular interés el *capital institucional*, entendido como un conjunto de valores, normas de comportamiento, reglas o convenciones –a veces materializadas en organizaciones formales y en estilos de gobierno– que pueden favorecer la creación de un ambiente local proactivo, innovador y abierto al cambio o, por el contrario, mantener inercias que obstaculicen la creación de consensos necesarios para cimentar una efectiva recuperación.

Pero sin duda es el *capital intelectual o cognitivo* –identificable con las diversas formas de conocimiento– el recurso que ha atraído mayor atención en los últimos años como factor clave tanto en la generación de ventajas competitivas para las economías locales, como en la búsqueda de una mayor calidad de vida urbana. Conocer y comprender el tipo de conocimiento presente en una determinada ciudad o sus principales déficits será fundamental para evitar propuestas de dinamización que supongan saltos en el vacío al exigir tipos de saberes inexistentes o con muy escaso desarrollo en el ámbito local. El frecuente deseo de convertir a numerosas ciudades en *tecnópolis* o polos de producción de tecnología avanzada debería considerar, en cada caso, si la dotación de los diferentes tipos de recursos es la adecuada –en especial los de conocimiento– y si el reto debería ser la producción *in situ* de esa tecnología, o más bien su transferencia y aplicación al mayor número posible de industrias y servicios con amplia representación local para así mejorar su eficiencia y competitividad.

Densificar las redes de colaboración entre actores locales

Enfrentadas a una situación de atonía o deterioro, las ciudades pueden abandonarse a su suerte, reaccionar de forma defensiva o confiar en soluciones procedentes del exterior. Pero también pueden plantearse respuestas más proactivas, surgidas de la decisión y la acción de diferentes personas e instituciones a las que cabe calificar como actores locales, denominación genérica que incluye desde instituciones públicas a representantes del ámbito empresarial y de la sociedad civil (sindicatos, movimientos sociales, asociaciones ciudadanas, fundaciones, etc.) con desigual protagonismo en ciudades concretas.

Cuanto mayor sea la densidad de actores implicados y mayores los recursos de que dispongan (financieros, humanos, de conocimiento, de influencia, etc.) cabe suponer que mayor será también la posibilidad de hacer frente a la situación, adaptándose y *reinventándose* con el fin de evitar inercias del pasado que frenen la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo. Pero si la presencia de actores locales públicos y privados comprometidos con la búsqueda de soluciones es importante, no lo será menos que, además de las estrategias aplicadas por cada uno de ellos en defensa de sus objetivos e intereses, en la ciudad también se generen relaciones estables de colaboración. La construcción de pactos, foros o mesas de diálogo con capacidad de reflexión conjunta sobre los problemas y posibles rumbos de la ciudad, pero también de incidir sobre las actuaciones que se lleven a cabo, son hasta el presente su mejor expresión.

Esta debería ser también la base de una gobernanza local verdaderamente participativa, que implique la concertación entre diversos actores no solo en la propuesta de estrategias, sino también en la toma de decisiones y en el control de los proyectos, acumulando recursos y dotando de mayor legitimidad a esas acciones colectivas. No obstante, aunque en los ejemplos de ciudades que padecieron una crisis y han sido capaces de renovarse es habitual encontrar esas estructuras de concertación, conviene evitar una imagen demasiado ingenua que asocie ambos aspectos de forma lineal, ignorando las relaciones de poder y los posibles conflictos que están también presentes en bastantes de esas experiencias.

Por una parte, estas formas de gestión en que interactúan las instituciones políticas, los actores económicos y organizaciones de la sociedad civil, pueden favorecer la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo local, pero ese efecto no está en absoluto garantizado cuando la presencia de relaciones de poder desequilibradas y la defensa de sus exclusivos intereses por parte de los integrantes de unas coaliciones locales muy restringidas pueden conllevar cierto déficit democrático. En un extremo

estarán aquellas redes locales que funcionan bajo el dominio de formas tradicionales de autoridad, en donde la participación de los actores sociales se limita a la consulta y sirve para legitimar las decisiones de gobierno, pero sin apenas capacidad real de influencia. En el extremo opuesto, este discurso sirve a veces de justificación para externalizar segmentos crecientes de la gestión urbana desde el sector público al privado, tal como postulan las tesis neoliberales, al tiempo que se definen coaliciones locales que sitúan los objetivos de competitividad por encima de cualquier otra consideración en la agenda y las prioridades de la gestión local, sin apenas control ciudadano efectivo, mientras quedan al margen aquellos sectores sociales más afectados por la crisis, pero menos organizados o con menores recursos.

En suma, transformar una gobernanza local en donde las decisiones estratégicas se tomaban tradicionalmente por unos pocos en favor de otra más participativa, o hacerlo con un ambiente conflictivo de intereses encontrados y fuerte individualismo por otro de colaboración ante la adversidad colectiva, puede exigir tanto esfuerzo para buscar cauces de diálogo entre los interlocutores sociales como la inversión en infraestructuras, educación o desarrollo tecnológico (Nel.lo, 2015).

No debe tampoco ignorarse la importancia del liderazgo que sean capaces de ejercer los gobiernos locales, basado en su credibilidad, eficacia y autoridad, tanto para desencadenar y gestionar las iniciativas de revitalización como para ejercer de agentes catalizadores, al tejer vínculos y mediar entre los restantes actores presentes en la ciudad, con culturas e intereses a menudo no coincidentes y con escasa experiencia previa de colaboración.

Mejorar la inserción exterior de la ciudad

Algunas visiones sobre cómo conseguir que las ciudades se recuperen del *shock* padecido, reorientando su economía y sus formas de gestión, resultan demasiado localistas o autocentradas, al limitar su atención de forma casi exclusiva al papel de los actores, los recursos o las redes internas, algo que ha sido cuestionado en un entorno tan globalizado e interdependiente como el actual.

Se olvida así ese otro plano de análisis que corresponde a las relaciones que las ciudades tejen con el exterior –cada vez más densas y de ámbito incluso mundial– que pueden ser una oportunidad para transformar la situación heredada y promover la innovación económica y social o, por el contrario, dificultar aún más ese proceso ante la creciente influencia de grupos financieros (fondos de inversión, bancos...), grandes empresas transnacionales e instituciones internacionales cuyas decisiones

generan impactos directos difíciles de controlar y que aumentan la vulnerabilidad de numerosas ciudades. En ese sentido, además de demandar lo que el economista Dani Rodrick (2011) calificó como “una globalización en sus cabales”, que evite muchos de los excesos cometidos en las últimas décadas, las ciudades necesitarán buscar una relación más equilibrada con otros territorios que permita suplir algunas carencias internas (en inversiones de capital, conocimiento, desarrollo tecnológico...), evitando al tiempo algunos de sus costes (precarización o riesgo de deslocalización, especulación inmobiliaria...).

Participar en redes temáticas de ciudades, que colaboran en el intercambio de información sobre determinadas cuestiones de interés común (la sostenibilidad, la educación, la movilidad y el transporte, la promoción turística...), colaborando en proyectos conjuntos y actuando como *lobby* para promover en instancias gubernamentales superiores políticas de apoyo en esa dirección resulta también una experiencia generalmente positiva, que puede reforzar esa mayor apertura exterior.

Pero no se puede abordar el cambio de modelo mediante la simple contraposición entre procesos globales y estrategias locales. Por el contrario, es necesaria una perspectiva multiescalar en la que sigue siendo importante la colaboración del Estado y de sus políticas en los diferentes niveles de gobierno (central, autonómico, local), cuyo frecuente debilitamiento en los últimos años —ante la crisis de muchas haciendas locales y los techos de gasto impuestos— ha hecho más frágiles a muchas ciudades, así como a diferentes empresas, sectores económicos y grupos sociales localizados en las mismas. En ese sentido, la *ausencia de Estado* también hará más difícil la recuperación de aquellas ciudades que se enfrentan a los efectos de la crisis desde una situación de mayor debilidad, si no pueden contar con el apoyo de políticas destinadas a renovar su base productiva, fomentar la I+D+i, generar empleos de calidad, mejorar sus infraestructuras, sus niveles educativos, o el acceso a la vivienda por parte de sus ciudadanos.

3. ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS LOCALES PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO URBANO

Para lograr que las ciudades consigan no solo un mayor crecimiento económico y del empleo sino también un mejor desarrollo, serán precisos nuevos discursos integradores y movilizadores, capaces de definir objetivos de futuro, pero también acciones decididas que los materialicen (Díaz de Sarraide y Estrada, 2015). Aunque avanzar en esa dirección será más viable cuando se logre que diferentes instancias

del Estado multinivel –y no solo los gobiernos locales– se impliquen en las políticas urbanas, aquí se centrará la atención en aquellas políticas transformadoras para las que los gobiernos de proximidad cuentan con competencias suficientes como para hacerlas efectivas. Que cuenten también con unas haciendas locales capaces de financiar proyectos sin tener tanta dependencia de los recursos obtenidos de la actividad inmobiliaria como en el pasado reciente, será otro requisito necesario que exigirá todo un conjunto de reformas, ajenas a las posibilidades de este texto.

Si se vuelve la vista hacia las estrategias de dinamización aplicadas por las ciudades en décadas pasadas, son numerosos los casos en que se invirtieron elevados recursos en grandes equipamientos o en megaproyectos que, además de convertirse en rentables negocios inmobiliarios, buscaron también renovar la propia imagen urbana para atraer a inversores, turistas y talentos, con rentabilidad muy desigual y escaso impacto sobre la vida de buena parte de los ciudadanos. Frente a este tipo de planteamientos que ignoran las múltiples dimensiones del desarrollo urbano, una verdadera transformación del modelo productivo y territorial hegemónico debería orientarse en cuatro direcciones estrechamente interrelacionadas, aunque la importancia concedida a cada una de ellas tendrá que adecuarse a las necesidades y oportunidades locales, así como a las prioridades que acuerden sus actores sociales.

Están, en primer lugar, las destinadas a dinamizar el tejido empresarial y generar nuevo empleo mediante políticas de promoción económica, que son necesarias para conseguir una **ciudad competitiva**. Puede resultar útil en ese sentido identificar los sectores estratégicos para la ciudad por su elevada productividad, la oferta de empleo cualificado, la satisfacción de demandas sociales o sus posibles efectos multiplicadores sobre otras actividades, evitando reforzar modelos ya obsoletos (Muñoz de Bustillo, 2017). En los últimos años son numerosas las referencias favorables a la promoción de, al menos, tres tipos de actividades que parecen cumplir tales requisitos.



Fuente: elaboración propia

Una primera alternativa será apoyar la atracción de *actividades intensivas en conocimiento* para así renovar su estructura económica, con las industrias productoras de nuevas tecnologías, los servicios avanzados a las empresas, el sector cultural y las industrias creativas como principales exponentes. Pero, al mismo tiempo, debería también apostarse por una modernización que fomente el esfuerzo innovador en actividades tradicionales para mejorar su competitividad, identificando aquellas más acordes con las capacidades y trayectoria de cada ciudad. La propuesta realizada hace unos años por el Comité de las Regiones de la Unión Europea (2013), que planteó “el fomento de un nuevo modelo industrial basado en la innovación y en un incremento sustancial de la inversión en nuevas tecnologías” mediante inyecciones de capital “tanto en las empresas como en sus ecosistemas” apuntó en esa dirección, señalando al mismo tiempo el valor estratégico de apoyar una acumulación de factores de localización inmateriales que resultan indispensables para la innovación (trabajadores cualificados, cultura empresarial, marco institucional propicio a la innovación, calidad de vida urbana...), sin ignorar los de carácter más tradicional y tangible (suelo, infraestructuras, servicios de apoyo...).

A esto se suma la necesidad de apostar hoy por un uso más sostenible de los recursos naturales y una menor disociación entre los sistemas económico y ecológico, lo que equivale a avanzar en las ciudades hacia una *economía circular* que reduzca su elevada huella ecológica mediante el apoyo a dos tipos de acciones complementarias. Por un lado, la promoción de una cultura ambiental respetuosa con el uso de los recursos, que apoye la transición energética, incorpore indicadores no solo monetarios para valorar las actividades económicas y favorezca un consumo responsable. Al mismo tiempo, la apuesta por una *economía verde* “de baja intensidad en carbono, en materia y en energía, que utiliza los recursos de forma eficiente, que es socialmente incluyente y que además ofrece, en el marco de la sostenibilidad, nuevas oportunidades no solo ambientales, sino socioeconómicas y tecnológicas en términos de competitividad, empleo sostenible y estabilidad a largo plazo” (Jiménez Herrero, 2012). Eso puede traducirse en el apoyo directo a actividades emergentes con impacto positivo sobre el medio ambiente como las energías renovables, gestión y reciclaje de residuos, tratamiento y depuración de agua, etc. Pero también debería ser mayor el esfuerzo para renovar sectores tradicionales y así reducir los insumos necesarios o sus efectos contaminantes: rehabilitación de inmuebles para mejorar su eficiencia energética, fabricación de vehículos eléctricos e híbridos, turismo sostenible, promoción de circuitos cortos de alimentación que conecten de forma directa consumidores urbanos con productores agroalimentarios del entorno próximo, etc.

A lo anterior se añade la creciente atención que ahora suscitan en bastantes ciudades tanto la *economía social y solidaria* como la *economía de cuidados*. Los estudios disponibles sobre la primera muestran su crecimiento en las últimas décadas y su mejor resistencia a la crisis, confirmándose así “como institución necesaria para la estabilidad y la sostenibilidad del crecimiento económico, la distribución más equitativa de la renta y la riqueza, la valoración de la actividad económica al servicio de las necesidades sociales, la corrección de los desequilibrios del mercado laboral y, en resumen, la profundización y el fortalecimiento de la democracia económica” (Monzón y Chaves, 2012: 19). Su presencia es particularmente destacada en la provisión de servicios de proximidad vinculados al hoy conocido como *sistema de cuidados* (Pazos y Medialdea, 2015), que incluye desde asistencia a personas mayores y dependientes (ayuda domiciliaria, centros de día, teleasistencia, residencias...), apoyo a jóvenes e inmigrantes con dificultades de inserción, guardería de niños en edad preescolar, protección y restauración ambiental, etc. Muchas ciudades se enfrentan hoy a la necesidad de ampliar y reordenar ese sistema, tanto para mejorar las condiciones de vida de colectivos especialmente vulnerables y promover unas relaciones de género más equitativas –frente a la tradicional asignación de esas tareas a la mujer en el seno de las familias– como por la insuficiente capacidad pública para atender una demanda en expansión.

A partir de ahí, el asesoramiento a nuevos emprendedores y pequeñas empresas, tanto para su puesta en marcha como para gestionar mejoras técnicas, abrir mercados exteriores, etc., la atracción de empresas foráneas mediante una oferta adecuada de suelo e infraestructuras (de transporte, digitales...) de calidad, junto a inmuebles bien adaptados a las demandas existentes, pueden ser otras acciones para transformar las economías urbanas en el inmediato futuro. Favorecer de paso cierta diversificación de la economía local que limite los riesgos inherentes a una monoespecialización excesiva –como ocurre en las áreas de turismo residencial– puede ser otro aspecto a considerar.

A este primer bloque de medidas deberían sumarse las destinadas a promover la innovación en el tejido empresarial de la localidad y avanzar así hacia lo que algunos denominan una **ciudad inteligente**. En el ámbito educativo, más allá de la formación reglada que es competencia de otras instancias superiores, cobran especial importancia aquellos programas orientados a cubrir demandas específicas de las empresas locales, lo que supondrá perfiles de especialización que deberían ser definidos entre los diversos implicados (gobiernos, sindicatos, empresas, centros formativos). La promoción de áreas de actividad con calidad suficiente para albergar empresas en diferentes fases de su ciclo de vida y con distintas necesidades, pero que consideran el espacio y el inmueble que ocupan como un activo que puede añadir valor a su imagen corporativa, es otro ámbito de especial importancia, que puede adoptar formas muy diversas. Aquí se incluyen desde viveros o incubadoras para alojar de forma temporal iniciativas emprendedoras con potencial innovador, hasta centros de empresas e innovación (CEI) para ofrecer servicios a las PYMES, o espacios de *coworking*, destinados a su alquiler por profesionales autónomos. En aquellas ciudades con capacidad para atraer un número suficiente de empresas tecnológicas, sigue vigente la posibilidad de promover parques científicos y tecnológicos generalmente tematizados, que integren en proporciones variables investigación, innovación, transferencia de conocimiento y producción. También lo que ahora se definen como *hubs* o *fábricas de creación*, que a menudo reutilizan antiguos inmuebles industriales, ferroviarios o portuarios para alojar microempresas ligadas a la llamada *economía creativa*. Algunas experiencias muy recientes de concentrar empresas vinculadas a la economía social y solidaria en los denominados *parques de innovación social* deberían merecer también una mayor atención en el futuro inmediato (Moulaert *et al.*, 2005; Etxezarreta *et al.*, 2015)

Ya se ha señalado que ofrecer propuestas verdaderamente innovadoras en lo económico y lo social exigirá un trabajo colectivo, lo que equivale a la necesidad de reforzar el sistema local para intentar construir una **ciudad con proyecto** que pueda ser compartido por un número significativo de actores. Por esa razón, aquellas que

cuenten con ciudadanos y organizaciones sociales más activos, con redes de colaboración más densas y numerosas que puedan promover un proyecto de interés mutuo –lo que en ningún caso excluye la persistencia de intereses contrapuestos, pero sí apuesta por negociar el conflicto– se encontrarán mejor posicionadas para lograrlo. En ese sentido, todas las iniciativas que refuercen la articulación del tejido social y empresarial de la ciudad (creación de foros estables de discusión y concertación entre los principales interlocutores sociales, apoyo a la formación de *clusters* locales que refuercen los vínculos entre empresas de un mismo sector, elaboración de planes estratégicos o de presupuestos participativos, etc.) pueden ser valoradas, en principio, de forma positiva (Méndez, 2013). También lo serán aquellas otras que favorezcan la inserción exterior de la ciudad o un mejor conocimiento de sus recursos y potencialidades, ya se trate de participar en redes de ciudades, en programas internacionales o en diferentes tipos de eventos que refuercen la presencia externa y la imagen urbana.

Pero una estrategia como la aquí propuesta sería incompleta si no se consideran, al mismo tiempo, acciones en materia de mejora de la calidad de vida y la sostenibilidad que hagan la **ciudad habitable**. Aquí se incluirían medidas para atender a aquellos colectivos sociales más afectados por riesgo de pobreza y exclusión (parados de larga duración, jóvenes sin cualificación que abandonaron el proceso educativo para acceder a un empleo en los años del crecimiento, familias desahuciadas, mujeres en familias monomarentales, etc.), así como un replanteamiento de las políticas de vivienda que considere la reutilización del parque inmobiliario existente, o la promoción de vivienda pública para alquiler social que haga frente a los problemas de especulación en el mercado libre. También exige revisar un planeamiento urbanístico que propició la *burbuja* inmobiliaria y con frecuencia legitimó una creciente segregación socio-espacial en las ciudades; esto puede incluir, según los casos, desde la recalificación para otro tipo de usos de grandes paquetes de suelo calificado en su día como urbanizable, la renovación de áreas deterioradas o abandonadas por la crisis inmobiliaria, la aprobación de planes que recuperen el modelo de ciudad compacta frente a la urbanización difusa y reduzcan la movilidad forzada, los programas de regeneración ambiental, o la recuperación de espacios públicos limitando su privatización (Rodríguez Alonso y Espinoza, 2017).

En el libro que cerró su larga trayectoria profesional, el urbanista italiano Bernardo Secchi afirmó que “cada una de las veces que la estructura de la economía y de la sociedad cambian, la cuestión urbana vuelve al primer plano”. Además de los elevados costes sociales que provocan, muy desigualmente repartidos, las grandes crisis inauguran una nueva etapa para la historia de las ciudades pues “de estas crisis la ciudad ha salido cada vez distinta: en su estructura espacial, en su modo de fun-

cionar, en la relación entre ricos y pobres y en su imagen” (Secchi, 2015: 23). Hemos atravesado uno de esos momentos de ruptura y, en consecuencia, el futuro urbano está hoy en discusión y es objeto de una pugna feroz entre quienes pretenden mercantilizar aún más la vida de las ciudades y de sus ciudadanos frente a quienes proponen modelos donde la economía no esté reñida con la ética y eso permita avanzar en una mayor justicia social y espacial.

Son muchas las propuestas que ahora se confrontan y metáforas como las de las ciudades inteligentes (*smart cities*), creativas (*creative cities*), del conocimiento (*knowledge cities*) y otras acaparan una creciente atención, no solo en el ámbito académico, sino también entre los responsables públicos y numerosos actores sociales. Sin duda avanzar hacia una mayor presencia de actividades y empresas intensivas en conocimiento, de trabajadores cualificados y de servicios avanzados puede ser muy positivo para que nuestras ciudades se posicionen mejor en un mundo tan interconectado y competitivo como el actual.

Pero, tal como ha recordado Suárez Casado (2016), no puede haber verdaderas *smart cities* sin *smart citizens* que se responsabilicen de su futuro y busquen soluciones imaginativas, inclusivas y, en lo posible, consensuadas para alcanzarlas. No obstante, cada ciudad deberá explorar su propio camino, por lo que las consideraciones aquí expuestas no aspiran a ser sino puntos de partida para un necesario debate colectivo en el que lo urgente no impida enfrentar también la elección de un rumbo que dé sentido a las acciones concretas que puedan emprenderse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTOS, J.M. y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J.L. (coords.) (2014): *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València.
- ARAGÓN, J. coord. (2017): “Modelo productivo, empleo y protección social en España”. *Gaceta Sindical Reflexión y Debate*, nº 28.
- BELIL, M.; BORJA, J. y CORTI, M. eds. (2012): *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona, Icaria.
- BLANCO, I.; GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2018): “El nuevo municipalismo, derecho a la ciudad y comunes urbanos”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 20, pp. 14-28. Disponible en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10491>
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2013): “Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 17/05/2013. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0011:0016:ES:PDF>

- DÍAZ DE SARRALDE, S. y ESTRADA, B. (2015): *Otro modelo económico y social para España. Una propuesta progresista para salir de la crisis*. Madrid, Fundación 1º de Mayo-Fundación Alternativas-Fundación Largo Caballero.
Disponible en <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/LibroOtroModelo.pdf>
- ETXEZARRETA, E.; ETXEZARRETA, A.; ZURBANO, M. y ESTENSORO, M. (2015): "Innovación social, políticas públicas y economía social y solidaria". *Papeles de Economía Solidaria*, REAS Euskadi, 5. Disponible en http://www.economiasolidaria.org/papeles_ES_5
- FONTANA, J. (2013): *El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social de comienzos del siglo XXI*. Barcelona, Pasado & Presente.
- GLAESER, E. (2011): *El triunfo de las ciudades*. Madrid, Taurus.
- HARVEY, D. (2013): *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, Akal.
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2012): "La sostenibilidad como oportunidad ante la crisis: economía verde y empleo". *Ambienta*, 101, pp. 42-53. Disponible en <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/LJH.htm>
- MÉNDEZ, R. (2012): "Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XLIV, nº 172, pp. 215-231.
- MÉNDEZ, R. (2013): "Estrategias de innovación para el desarrollo y la resiliencia de ciudades medias". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 59, nº 3, pp. 481-499. Disponible en <https://dag.revista.uab.es/article/view/v59-n3-mendez/pdf>
- MÉNDEZ, R.; ABAD, L.D. y ECHAVES, C. (2015): *Atlas de la crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): *Áreas urbanas en España 2018. Constitución. Cuarenta años de las ciudades españolas*. Madrid, Ministerio de Fomento. Disponible en <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW058>
- MONZÓN, J.L. y CHAVES, R. (2012): *La economía social en la Unión Europea*. Bruselas, Comité Económico y Social Europeo. Disponible en <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf>
- MOULAERT, F., MARTINELLI, F.; SWYNGEDOUW, E. y GONZÁLEZ, S. (2005): "Toward alternative model(s) of local innovation". *Urban Studies*, vol. 42 nº 11, pp. 1969-1990.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2017): "Sobre la recuperación de la economía española y el modelo productivo que se perfila. ¿Cambiar para quedarnos donde ya estamos?" *Gaceta Sindical Reflexión y Debate*, nº 28, pp. 29-42.
- NELLO, O. (2015): *La ciudad en movimiento. Crisis social y respuesta ciudadana*. Madrid, Díaz & Pons Editores.
- PAZOS, M. y MEDIALDEA, B. (2015): *Reorganizar el sistema de cuidados: condición*

- necesaria para la recuperación económica y el avance democrático*. Madrid, Podemos. Disponible en <http://www.trasversales.net/mpbm.pdf>
- PIKE, A.; DAWLEY, S. y TOMANEY, J. (2010): "Resilience, adaptation and adaptability". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, nº 3, pp. 59-70.
- RODRÍGUEZ ALONSO, R. y ESPINOZA, M. (2017): *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- RODRÍK, D. (2011): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch.
- SECCHI, B. (2015): *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid, Libros de la Catarata.
- SUÁREZ CASADO, M. (2016): "De las smart cities a los smart citizens. La ciudadanía frente a la tecnología en la construcción de la resiliencia urbana". *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, vol. 6, nº 2, pp. 121-128.

Apuntes

Resumen del informe

TRABAJAR PARA UN FUTURO MÁS PROMETEDOR

Organización Internacional del Trabajo
Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo

EL FUTURO DEL TRABAJO

NUEVAS fuerzas están transformando el mundo del trabajo. Las transiciones implicadas en esta evolución piden que se tomen medidas enérgicas.

Nos esperan innumerables oportunidades para mejorar la calidad de vida de los trabajadores, ampliar las opciones disponibles, cerrar la brecha de género, revertir los estragos causados por las desigualdades a nivel mundial y mucho más. Sin embargo, nada de ello ocurrirá por sí mismo. Sin esas medidas enérgicas, nos dirigiremos a un mundo en el que se ahondarán las desigualdades e incertidumbres existentes.

Los avances tecnológicos –la inteligencia artificial, la automatización y la robótica– crearán nuevos puestos de trabajo, pero quienes van a perder sus trabajos en esta transición podrían ser los menos preparados para aprovechar las nuevas oportunidades. Las competencias de hoy no se ajustarán a los trabajos de mañana y las nuevas competencias adquiridas pueden quedar desfasadas rápidamente. La ecologización de nuestras economías creará millones de puestos de trabajo a medida que adoptemos prácticas sostenibles y tecnologías limpias; en cambio, otros puestos de trabajo desaparecerán cuando los países vayan reduciendo progresivamente sus industrias basadas en el carbón y en el uso intensivo de los recursos. La evolución demográfica no es un factor desdeñable. Si bien es cierto que el aumento de la población juvenil en algunas regiones del mundo y el envejecimiento de la población en otras pueden ejercer presión sobre los mercados de trabajo y los sistemas de la seguridad social, estos cambios abren nuevas vías que nos brindan la posibilidad de contar con sociedades activas, basadas en los cuidados y la inclusión.

Tenemos que aprovechar las posibilidades que nos brindan estas transformaciones profundas para crear un futuro más prometedor y conseguir seguridad económica, igualdad de oportunidades y justicia social; así como, en última instancia, reforzar nuestro tejido social.

APROVECHAR EL MOMENTO: REVITALIZAR EL CONTRATO SOCIAL

Para abrir esas vías es preciso una acción comprometida por parte de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estos actores deben revitalizar el contrato social que asegura a los trabajadores una participación justa en el progreso económico, el respeto de sus derechos y la protección de los riesgos a los que se exponen a cambio de su constante contribución a la economía. El diálogo social puede desempeñar un papel fundamental en garantizar la pertinencia de este contrato con miras a afrontar los cambios en curso si todos los actores del mundo del trabajo intervienen plenamente en él, en particular los muchos millones de trabajadores que están excluidos actualmente.

UN PROGRAMA CENTRADO EN LAS PERSONAS

Proponemos un **programa centrado en las personas para el futuro del trabajo** que fortalezca el contrato social, situando a las personas y el trabajo que realizan en el centro de las políticas económicas y sociales y de la práctica empresarial. Este programa se asienta en tres ejes de actuación, que combinados entre sí generarían crecimiento, igualdad y sostenibilidad para las generaciones presentes y futuras:

1. Aumentar la inversión en las capacidades de las personas

Al propiciar que las personas prosperen en una era digital, libre de emisiones de carbono, nuestro planteamiento no se limita al capital humano, sino que incide en las dimensiones más generales de desarrollo y progreso en las condiciones de vida, incluidos los derechos y un medioambiente propicio que haga posible que las personas puedan ampliar sus oportunidades y mejorar su bienestar.

- *El derecho a un aprendizaje a lo largo de la vida que permita a las personas adquirir competencias, perfeccionarlas y reciclarse profesionalmente.* El aprendizaje permanente engloba el aprendizaje formal e informal desde la primera

infancia y toda la educación básica hasta el aprendizaje en la vida adulta. Los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, así como las instituciones educativas, tienen responsabilidades complementarias a la hora de generar un ecosistema de aprendizaje a lo largo de la vida que sea efectivo y cuente con la financiación adecuada.

- *Incrementar las inversiones en las instituciones, las políticas y las estrategias que presten apoyo a las personas a lo largo de las transiciones que entraña el futuro del trabajo.* Los jóvenes necesitarán ayuda para navegar por las cada vez mayores dificultades que entraña la transición de la escuela al trabajo. Habrá que aumentar las posibilidades de los trabajadores de edad avanzada para que puedan seguir siendo económicamente activos mientras lo deseen, lo que a su vez generará una sociedad activa a lo largo de toda la vida. Será preciso ayudar a todos los trabajadores en las transiciones cada vez más frecuentes del mercado de trabajo que afrontarán en el curso de sus vidas. Las políticas activas del mercado de trabajo han de hacerse proactivas y han de ampliarse los servicios públicos de empleo.
- *Aplicar un programa transformador y mensurable para la igualdad de género.* El mundo del trabajo empieza en el hogar. Desde las licencias por paternidad hasta la inversión en servicios públicos de cuidados, las políticas han de promover que se comparta la prestación de cuidados no remunerados en el hogar para crear una auténtica igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo. El fortalecimiento de la voz de las mujeres y de su liderazgo, la eliminación de la violencia y del acoso en el trabajo, y la aplicación de políticas de transparencia salarial son condiciones para la igualdad de género. Es preciso también adoptar medidas específicamente orientadas a la igualdad de género en los puestos de trabajo del mañana que las nuevas tecnologías harán posible.
- *Proporcionar protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez.* El futuro del trabajo requiere un sistema de protección social sólido y con capacidad de respuesta, basado en los principios de solidaridad y de reparto de riesgos, que subvenga a las necesidades de las personas a lo largo de su ciclo vital. Esto exige un piso de protección social que asegure un nivel básico de protección para todas las personas vulnerables, complementado por regímenes contributivos de seguridad social que proporcionen niveles mayores de protección.

2. Aumentar la inversión en las instituciones del trabajo

Nuestras recomendaciones tratan de consolidar y revitalizar las instituciones que regulan el trabajo. Estas instituciones, desde la reglamentación y los contratos de trabajo hasta los convenios colectivos y los sistemas de la inspección del trabajo, son las piedras angulares de las sociedades justas. Son las forjadoras de las vías que llevan a la formalización, la reducción de la pobreza laboral y un futuro de trabajo con dignidad, seguridad e igualdad económicas.

- *Establecer una Garantía Laboral Universal.* Todos los trabajadores, con independencia de su acuerdo contractual o situación laboral, deberían disfrutar de derechos fundamentales del trabajo, un «salario vital adecuado» (Constitución de la OIT, 1919), límites máximos respecto a las horas de trabajo y protección en relación con la seguridad y la salud en el trabajo. Los convenios colectivos o la legislación pueden aumentar este piso de protección social. Esta propuesta contribuye también a que se reconozca la seguridad y la salud en el trabajo como uno de los principios y derechos fundamentales del trabajo.
- *Ampliar la soberanía sobre el tiempo.* Los trabajadores necesitan una mayor autonomía sobre su tiempo de trabajo, sin dejar de satisfacer las necesidades de la empresa. Aprovechar la tecnología para ampliar las oportunidades y conciliar la vida profesional con la vida personal puede ayudarles a alcanzar este objetivo y encarar las presiones derivadas de la difuminación de la línea divisoria entre el tiempo de trabajo y el tiempo privado. Será preciso perseverar en los esfuerzos encaminados a aplicar límites máximos al tiempo de trabajo además de medidas para mejorar la productividad, así como un mínimo de horas de trabajo garantizadas que genere opciones reales de flexibilidad y control sobre los horarios de trabajo.
- *Garantizar la representación colectiva de los trabajadores y los empleadores a través del diálogo social como bien público, promovido activamente a través de políticas públicas.* Todos los trabajadores y todos los empleadores deberán disfrutar del reconocimiento de su libertad sindical y del derecho de negociación colectiva, con el Estado como garante de esos derechos. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben robustecer su legitimidad representativa a través de técnicas de organización innovadoras que lleguen a quienes están involucrados en la economía de las plataformas, incluso a través del uso de la tecnología. Asimismo, deben recurrir a su poder de convocatoria para poder traer diversos intereses en torno a la mesa de negociación.

- *Encauzar y administrar la tecnología en favor del trabajo decente.* Esto significa que los trabajadores y directivos han de diseñar la concepción del puesto de trabajo. Significa también que se adopte un enfoque de la inteligencia artificial «bajo control humano» que garantice que las decisiones definitivas que afectan al trabajo sean tomadas por personas. Debería establecerse un sistema de gobernanza internacional de las plataformas digitales del trabajo que exija a estas plataformas (y a sus clientes) que respeten determinados derechos y protecciones mínimas. Los avances tecnológicos requieren también de la reglamentación del uso de datos y de la responsabilidad sobre el control de los algoritmos en el mundo del trabajo.

3. Incrementar la inversión en trabajo decente y sostenible

Recomendamos inversiones transformadoras en áreas clave a favor del trabajo decente y sostenible, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

- *Incentivos para promover inversiones en áreas clave en favor del trabajo decente y sostenible.* Inversiones de este tipo impulsarán también la igualdad de género y podrían crear millones de puestos de trabajo y nuevas oportunidades para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. El desarrollo de la economía rural, del cual depende el futuro de muchos de los trabajadores del mundo, debería convertirse en una prioridad. Es necesario orientar la inversión hacia infraestructuras materiales y digitales de alta calidad para reducir la brecha existente y apoyar la creación de servicios públicos de valor elevado.
- *Remodelar las estructuras de incentivos empresariales en pro de estrategias de inversión a largo plazo, y explorar indicadores suplementarios de desarrollo humano y bienestar.* Dentro de estas medidas cabe contemplar políticas fiscales justas, la revisión de las normativas contables empresariales, una mayor representación de las partes interesadas y cambios en las prácticas de presentación de informes. Han de adoptarse también nuevos modos de medir el desarrollo de los países para que den cuenta de las dimensiones distributivas del crecimiento, el valor del trabajo no remunerado que se realiza en el servicio doméstico y en las comunidades, así como de las externalidades de la actividad económica, por ejemplo, la degradación medioambiental.

ASUMIR RESPONSABILIDADES

Exhortamos a todas las partes interesadas a que asuman su responsabilidad en la construcción de un futuro del trabajo justo y equitativo. La adopción de medidas urgentes para fortalecer el contrato social en cada país requiere que se aumenten las inversiones en las capacidades de las personas y de las instituciones del trabajo, y se encaucen las oportunidades hacia un trabajo decente y sostenible. Los países han de establecer estrategias nacionales sobre el futuro del trabajo por medio del diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Recomendamos que todas las instituciones multilaterales pertinentes consoliden su labor conjunta sobre la base de este programa. Recomendamos, en particular, el establecimiento de relaciones de colaboración más sistémicas y sustantivas entre la Organización Mundial del Comercio (OMC), las instituciones de Bretton Woods y la OIT. Las políticas en materia comercial, financiera, económica y social presentan vínculos estrechos, complejos y de capital importancia. El éxito del programa de crecimiento y desarrollo centrado en las personas que proponemos depende en gran medida de la cohesión que se consiga entre todas estas áreas de políticas.

La OIT está llamada a desempeñar un papel ejemplar en el apoyo a la ejecución de este programa, orientado por su mandato normativo basado en los derechos y con pleno respeto a su carácter tripartito. La OIT puede convertirse en un órgano de referencia en el sistema internacional en lo que respecta al diálogo social, la orientación y el análisis de las estrategias de cada país en pro del futuro del trabajo, así como en el examen de cómo la aplicación de la tecnología puede incidir favorablemente en el diseño del trabajo y en el bienestar del trabajador.

Recomendamos además que se preste especial atención a la universalidad del mandato de la OIT. Esto implica aumentar el alcance de sus actividades para incluir a aquellas personas que, históricamente, han permanecido excluidas en gran escala de la justicia social y del trabajo decente, en particular a quienes trabajan en la economía informal. Esto implica asimismo tomar medidas innovadoras para afrontar la diversidad cada vez mayor de situaciones en las que se presenta el trabajo y, en particular, el fenómeno emergente del trabajo digital a través de la economía de plataformas. Consideramos que la Garantía Laboral Universal es una herramienta adecuada para responder a estos desafíos y recomendamos que la OIT preste una atención con urgencia a su aplicación.

Entendemos el presente informe como el principio de un camino. Ya que la OIT agrupa a gobiernos, empleadores y trabajadores de todo el mundo, resulta un organismo idóneo para ser brújula y guía del camino que tenemos por delante.

NOTA BIOGRÁFICA DE FRANZ MARC

Franz Marc, pintor expresionista alemán, nació en 1880 en Munich. Hijo de un pintor paisajista y de una institutriz, realizó estudios de filosofía y teología antes de iniciar los estudios de arte en la Academia de Bellas Artes de Munich, siguiendo los pasos de su padre. Viajó por Italia, Grecia y Francia, descubriendo en París el impresionismo y la pintura fauvista, que influiría en su estilo. Vicent Van Gogh y Paul Gauguin le causaron un gran impacto. Hay quien sostiene, además, que pudo tener un contacto directo con la pintura rupestre prehistórica, tema de moda en aquella época, y que pinturas como las de las cuevas de Altamira tendrían que ver con su forma de representar a los animales.

En 1910 conoció a August Macke, con quien estableció una estrecha amistad, así como a los miembros de la Nueva Asociación de Artistas de Munich (de la que se hizo miembro) entre ellos Alexej von Jawlensky, Gabriele Muntter y Wassily Kandinsky. Con este último se sintió más identificado, pues ambos compartían la idea de que era necesario renovar espiritualmente el arte occidental, lo que provocó divergencias en el grupo que acabó escindiéndose. Marc, Macke y Kandinsky fundaron el movimiento *Der Blaue Reiter* (El Jinete Azul), que matizó el primer expresionismo alemán con un misticismo que les acercaría a la abstracción. Aunque tenía una concepción del color similar a la de Kandinsky, Franz Marc mantuvo sus motivos pictóricos de tipo naturalista.

En 1912 Marc viaja de nuevo a París, esta vez en compañía de Macke, conociendo a Robert Delaunay y las tendencias cubistas. Desde entonces, las composiciones de Marc, que habían sido plenamente figurativas, tendieron a una mayor abstracción, con una fragmentación de planos en la que personajes y entornos se entrelazan entre sí. Sus trabajos adquirieron una mayor complejidad constructiva, reduciéndose su interés por la viveza cromática expresada en su anterior etapa.

Marc, buscando la libertad de expresión a través de una visión mística del mundo natural, aspiraba a crear un mundo paradisíaco en el que se pudiera crear una compenetración perfecta del hombre con la naturaleza. Comenzó a interesarse por el estudio de los animales, que consideraba más dignos de representación que los seres humanos, y que poco a poco se convertirían en el tema preferido de sus composiciones.

En 1914, al estallar la Primera Guerra Mundial, se alistó como voluntario para luchar, convencido de que la guerra era necesaria para “purificar el alma de Europa”. Una vez en el frente, se desencantó rápidamente de esta idea, muriendo el 4 de marzo de 1916 luchando en la batalla de Verdún.

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 - ES82 - 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



Cortar