



# gs

## gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº24. junio 2015

Luis Enrique Alonso  
Jorge Aragón  
Francisco Comín  
Juan Ignacio Crespo  
Christophe Degryse  
John Evans  
Carlos J. Fernández  
Jesús Ferreiro  
Lina Gálvez  
Ramón Górriz  
Francisco J. Gualda  
Miguel Laparra  
Fernando Lezcano  
Francisco Llorente  
Miguel Ángel Malo  
Ángel L. Martín  
Carlos Martín  
Lucía Martínez  
Alfonso Moral  
Inmaculada Ordiales  
Juan Ignacio Palacio  
Philippe Pochet  
Francisco Rodríguez  
Paula Rodríguez-Modroño  
Amat Sánchez  
Vicente Sánchez  
José Ignacio Torreblanca  
Ignacio Zubiri  
Nerea Zugasti



**¿ESTAMOS SALIENDO  
DE LA CRISIS?  
CAMBIOS ECONÓMICOS  
Y SOCIALES EN TIEMPOS  
DE INCERTIDUMBRE**

**CCOO**

**gs**

**gaceta  
sindical**

reflexión y debate

nueva etapa nº24. junio 2015

**CCOO**

**confederación sindical  
de comisiones obreras**

**Edita:**

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

**Dirección:**

Jorge Aragón  
jaragon@1mayo.ccoo.es

**Coordinación:**

Aida Sánchez  
aida@ccoo.es

**Consejo Editorial:**

Julian Ariza  
Máximo Blanco  
Isidor Boix  
Salce Elvira  
Ramón Górriz  
Ana Herranz  
Fernando Lezcano  
Enrique Lillo  
Javier López  
Héctor Maravall  
Montserrat Mir  
Empar Pablo  
Carlos Prieto  
Rosa Sans

**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:**

Nadezda Petrovic

**Ilustración de cubierta:**

*Resnik.*  
Nadezda Petrovic

# Índice

Jorge Aragón Fernando Lezcano.....	11
<i>¿Estamos saliendo de la crisis?</i>	
Francisco Comín.....	25
<i>Las dimensiones de la crisis actual desde una perspectiva histórica</i>	
José Ignacio Torreblanca.....	65
<i>Riesgos e incertidumbres en el entorno estratégico europeo</i>	
Juan Ignacio Crespo.....	77
<i>Los próximos cinco años</i>	
Luis Enrique Alonso Carlos J. Fernández.....	95
<i>La razón disciplinaria: los efectos de la financiación en la vida social</i>	
Lina Gálvez Paula Rodríguez-Modroño.....	111
<i>Los retos de la crisis económica desde una perspectiva de género</i>	
Vicente Sánchez.....	127
<i>Crisis sistémica y papel de las instituciones</i>	
John Evans.....	147
<i>Trabajando hacia un cambio de políticas. Las políticas de las principales instituciones internacionales en el G20 y las demandas de la CSI y el TUAC</i>	

Francisco Rodríguez.....	161
<i>Estado del Bienestar en una zona euro que oscila entre recesión y crecimiento blando</i>	
Christophe Degryse Philippe Pochet.....	189
<i>Por un Plan europeo de inversiones</i>	
Jesús Ferreiro.....	201
<i>Las tendencias de la política fiscal en los países europeos</i>	
Carlos Martín.....	217
<i>Debilidades, fortalezas y retos de la economía española</i>	
Francisco Llorente.....	235
<i>La apuesta por la industria como base de un nuevo modelo productivo en España. Política industrial, relevancia de la I+D+i y necesidad de mejorar el sistema educativo</i>	
Inmaculada Ordiales.....	261
<i>El sector financiero y el acceso de las pymes al crédito, una restricción a la creación de empleo</i>	
Ignacio Zubiri.....	283
<i>Los márgenes presupuestarios del sector público español</i>	
Juan Ignacio Palacio.....	299
<i>Las dimensiones de la desigualdad</i>	
Amat Sánchez.....	315
<i>La evolución del empleo y las condiciones laborales. ¿La precariedad como modelo futuro?</i>	
Ramón Górriz.....	335
<i>La negociación colectiva: cobertura, estructura y contenidos</i>	

Francisco J. Gualda.....	349
<i>La “revisión” de la reforma laboral por el Tribunal Supremo y por el Comité Europeo de Derechos Sociales</i>	
Miguel Ángel Malo Alfonso Moral Ángel L. Martín.....	363
<i>La cobertura del desempleo: los desafíos de la Gran Recesión</i>	
Miguel Laparra Nerea Zugasti Lucía Martínez.....	383
<i>El reto de la pobreza y la exclusión social severas y la necesidad de garantizar unos ingresos suficientes en España</i>	
APUNTES	
<i>Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015. El empleo en plena mutación Informe de la OIT.....</i>	
	407
Nota biográfica de Nadezda Petrovic.....	417



# autores

**Luis Enrique Alonso**

Catedrático de Sociología  
Universidad Autónoma de Madrid

**Francisco Comín**

Catedrático de Historia e Instituciones Económicas  
Universidad de Alcalá

**Juan Ignacio Crespo**

Estadístico del Estado  
Autor del libro “Las dos próximas recesiones”

**Christophe Degryse**

Investigador senior  
Instituto Sindical Europeo (ETUI)

**John Evans**

Comité Sindical Consultivo ante la OCDE (TUAC)  
Economista jefe de la  
Confederación Sindical Internacional

**Carlos Jesús Fernández**

Profesor de Sociología  
Universidad Autónoma de Madrid

**Jesus Ferreiro**

Profesor de Economía  
Universidad del País Vasco

**Lina Gálvez**

Catedrática de Historia Económica  
Universidad Pablo de Olavide

**Ramón Górriz**

Secretario de Acción Sindical de CCOO



**Francisco José Gualda**

Jurista

Gabinete de Estudios Jurídicos de CCOO

**Miguel Laparra**

Profesor de Sociología

Coordinador Grupo de Investigación ALTER

Universidad Pública de Navarra

**Francisco Llorente**

Profesor de Economía

Universidad de Barcelona

**Miguel Ángel Malo**

Profesor de Economía

Universidad de Salamanca

**Ángel Luis Martín**

Profesor de Economía

Universidad de Valladolid

**Carlos Martín**

Economista

Responsable del Gabinete Económico

Confederal de CCOO

**Lucía Martínez**

Profesora de Trabajo Social

Investigadora Grupo ALTER

Universidad Pública de Navarra

**Alfonso Moral**

Profesor de Economía

Universidad de Valladolid

**Inmaculada Ordiales**

Economista

Área de Estudios y Análisis

Consejo Económico y Social de España

**Juan Ignacio Palacio**

Catedrático de Economía

Universidad de Castilla-La Mancha

**Philippe Pochet**

Director general  
Instituto Sindical Europeo (ETUI)

**Paula Rodríguez-Modroño**

Profesora de Economía  
Universidad Pablo de Olavide

**Francisco Rodríguez**

Profesor de Economía  
Universidad de Deusto

**Amat Sánchez**

Profesor de Economía  
Universidad de Valencia

**Vicente Sánchez**

Secretario general  
CCOO de Construcción y Servicios  
Profesor de Economía  
Universidad Complutense de Madrid

**José Ignacio Torreblanca**

Profesor de Ciencia Política  
Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Director de la Oficina en Madrid del  
European Council on Foreign Relations

**Ignacio Zubiri**

Catedrático de Hacienda Pública  
Universidad del País Vasco

**Nerea Zugasti**

Profesora de Trabajo Social  
Investigadora grupo ALTER  
Universidad Pública de Navarra



**Jorge Aragón**  
**Fernando Lezcano**

¿Estamos saliendo de la crisis?



LOS datos de coyuntura sobre la evolución reciente de la economía española apuntan a que se ha dejado atrás la segunda recesión desde que se inició la crisis, y que se ha vuelto a tasas de crecimiento y de creación neta de empleo. Se podrá y se debe discutir sobre su intensidad, su sostenibilidad en el tiempo o su extensión al conjunto de la sociedad, pero lo que no parece razonable es afirmar, como hizo el Presidente Rajoy el pasado año, que al final de 2015 “España habrá superado la mayor crisis económica de tres generaciones”, y que “la crisis es historia”. Estas afirmaciones, solo explicables –pero no justificables– por el carácter electoral de este año, y que como es habitual han tenido eco y repetido en foros diversos, entrañan en su mensaje el grave peligro de ignorar una realidad social dramática en términos de empleo precario, desempleo o pobreza asociados a una desigualdad social creciente.

Por una parte, porque como señala el recientemente firmado III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva reconociendo la mejora de los datos económicos: “Esto no significa que se haya superado la crisis, pues persisten los factores que limitan la recuperación y reducen el potencial de crecimiento económico y del bienestar como son: la elevada tasa de desempleo, el alto nivel de endeudamiento público y privado, el descenso del PIB per cápita y el aumento de la desigualdad. Factores a los que se suma un contexto internacional con algunas incertidumbres”.

Por otra, y de especial relevancia, porque se transmite la idea de que estamos viviendo una crisis coyuntural, de la que se saldrá –porque las crisis no son eternas como nos muestra la historia– sin que nada se haya modificado, interpretándola como un mero cambio de fase en el ciclo económico. Con ello se quiere ignorar la profundidad y las implicaciones de la crisis que estamos viviendo y su carácter sistémico, en el que hemos insistido en esta revista, y que está suponiendo una profunda mutación de las estructuras económicas, políticas y sociales que

caracterizaron las décadas anteriores tanto en el ámbito internacional como en España. Como se ha señalado en estas páginas, tras la crisis *nada será lo mismo*.

Si algunas palabras pueden describir la situación actual serían las de *incertidumbre*, *inestabilidad* y también *desconcierto* y *desconfianza*, tanto en el ámbito económico como en el político y en el social, expresando que estamos viviendo en una etapa histórica de profundas mutaciones sobre las que es necesario reflexionar en profundidad, para definir líneas de acción capaces de incidir en su desarrollo. Estamos en un intenso proceso de cambios estructurales y de *movimientos* de muy distintos actores sociales, y no en una mera defensa de *posiciones* –utilizando la terminología de Gramsci, que tomó prestada de las doctrinas del general prusiano Clausewitz. Por ello, cabe considerar que *estamos inmersos en plena crisis*, en pleno proceso de cambio, o como se ha acuñado popularmente, estamos saliendo de la recesión pero no de la crisis.

## TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

Aunque no es el objetivo principal de estas líneas analizar la coyuntura, merece tener en cuenta algunos factores que apuntan a la relativa fragilidad o incertidumbre de la recuperación económica, fundamentalmente porque trascienden el corto plazo y se proyectan en un horizonte temporal más dilatado.

En el ámbito económico, la distinta situación cíclica de economías tan relevantes como EEUU o China frente al bajo crecimiento de la mayoría de países de la UE y al estancamiento de Japón, y los efectos de la intensa reducción del precio del petróleo y la caída de las materias primas sobre importantes países emergentes, señalan un escenario de inestabilidad que es necesario tener en cuenta, al que se añaden elementos de incertidumbre por los conflictos bélicos en el Oriente medio y la dramática evolución de la llamada primavera árabe y el terrorismo yihadista, o el conflicto de Ucrania y sus efectos sobre las relaciones entre la UE y Rusia, entre otros.

También son inciertos los efectos que puede tener la retirada de las medidas de estímulo económico y el aumento de los tipos de interés en EEUU en el escenario mundial, entre otras razones porque se han inyectado enormes volúmenes de liquidez en los mercados de capitales –especialmente por EEUU y más tardíamente por la UE– altamente volátiles y sin apenas regulación a nivel internacional, y cuyo movimiento es difícil de prever, porque no existen antecedentes históricos de un proceso de estas características.

En la UE, la ligera recuperación ha partido de la constatación implícita de los nefastos efectos de las políticas de *austericidio* sobre el crecimiento económico –y que explican la segunda recesión que ha vivido la región– y sus graves consecuencias sociales en términos de desempleo y desigualdad, y la creciente divergencia entre los Estados miembros. La relativa relajación de las medidas de ajuste fiscal y el anuncio y posterior puesta en práctica de una política monetaria muy expansiva del BCE, se han traducido en una reducción de los tipos básicos de interés, hasta situarlos próximos a cero e incluso negativos, la reducción de la prima de riesgo entre los países europeos, y la depreciación del euro frente al dólar. Sin embargo, los compromisos de reducción de los déficits públicos enmarcados en las orientaciones del Pacto de estabilidad se mantienen como objetivos en el medio plazo, y las medidas de expansión monetaria aplicadas por Draghi tienen fecha de caducidad en el 2017, al igual que se mantiene la obsesión por nuevas medidas de desregulación de los mercados de trabajo, defendidas bajo el eufemismo de la flexibilidad, como subrayan las declaraciones de Draghi (BCE) o Juncker (Comisión europea)<sup>1</sup>. También plantean significativas dudas las propuestas del Plan europeo de inversiones defendido por Juncker, tanto sobre su capacidad financiera real apoyada en una importante pero incierta expectativa de efecto arrastre de la inversión privada, como sobre sus propuestas de implementación en los distintos sectores y Estados.

Paralelamente, las medidas coyunturales de estímulo económico comentadas no pueden ocultar la parálisis política de las instituciones europeas y la falta de cooperación para poder salir de un escenario de bajo crecimiento y de altas tasas de paro durante un largo periodo de tiempo, que están en la base de la aparición de nuevos partidos políticos y movimientos sociales de muy distinto y contradictorio signo, pero que expresan la necesidad de una profunda transformación de las estructuras políticas convencionales de la “vieja Europa”. Está por definir la senda por la que evolucione el proyecto de integración (o desarticulación) europeo, y las consecuencias que puede tener una inadecuada renegociación de la deuda griega, de las que deberían ser conscientes gobiernos como el español, o la exigencia de una reforma de los tratados por parte del Reino Unido tras la victoria conservadora en sus últimas elecciones y el compromiso de un referéndum para decidir su salida o no de la UE.

---

<sup>1</sup> *Unemployment in the euro area*. Speech by Mario Draghi, President of the ECB, Annual central bank symposium in Jackson Hole, 22 August 2014. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>

Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem and Mario Draghi (2015): *Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area Analytical Note*. Informal European Council, 12, February. Disponible en: [http://ec.europa.eu/priorities/docs/analytical\\_note\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/analytical_note_en.pdf)



## SOBRE LA INCIPIENTE RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La recuperación de la economía española se está manifestando con una mayor intensidad que en otros países europeos, como indican los datos de coyuntura de crecimiento y de creación de empleo y las previsiones para 2015 y 2016. Son evidentes los efectos especialmente positivos de los *factores externos* antes comentados en este proceso: reducción de tipos de interés y prima de riesgo en un país con una elevada deuda externa, relajación temporal del ajuste fiscal, depreciación del euro y caída de los precios del petróleo en una economía con una elevada dependencia energética.

También es necesario tener en cuenta que existen *factores internos* que influyen en este mejor comportamiento. En primer lugar, y como una mera llamada a la prudencia de un excesivo optimismo volátil, deben tenerse en cuenta los efectos meramente estadísticos de rebote o goma elástica en los análisis de coyuntura, porque se basan en comparaciones interanuales de series temporales que implican que cuanto más intensa haya sido la recesión en un país, mayor será la tendencia a crecer en el corto plazo (en comparación al período anterior) en un cambio de tendencia (y viceversa).

Es constatable el intenso proceso de saneamiento del sistema financiero –que resultó no ser uno de los más sólidos del mundo– pero que ha conllevado la desaparición de las Cajas de Ahorro, cuyas implicaciones económicas y sociales requieren un análisis más profundo, con un alto coste para la ciudadanía española.

Muchas más dudas ofrecen los efectos de las reformas laborales, especialmente la de 2012 a la que se atribuye un aumento de la capacidad de generar empleo en relación a la actividad económica (elasticidad o umbral de empleo/PIB) como vendrían a indicar los datos de los últimos trimestres y que plantea un grave interrogante: ¿Habrà promovido una tendencia estable en el largo plazo o simplemente habrá incrementado la tendencia a mayores fluctuaciones, al alza y a la baja, del ciclo económico y de empleo? Pan para hoy y más hambre para mañana.

No es un debate teórico, conviene recordar que tiene sus raíces en la reforma del Estatuto de los Trabajadores en 1984, llevada a cabo por el gobierno de Felipe González para fomentar la contratación temporal como vía para aumentar la capacidad de generación de empleo. El resultado en el corto plazo se demostró cierto, el ratio empleo en relación al PIB aumentó en las etapas de expansión, pero también

la destrucción de empleo mostró una mayor intensidad en etapas de estancamiento y recesión. En el largo plazo poco cambió, aunque sí la calidad del empleo: la temporalidad y la llamada “dualidad” se instauraron en el mercado de trabajo español para no irse (aunque dijeron que las medidas eran temporales); y conviene recordar la argumentación central de aquella reforma: *mejor tener un trabajo temporal que estar en paro*. Hoy la tasa de paro es de más del 23% y la tasa de temporalidad del 24%. Y en este debate no deberían caber maniobras de maquillaje, como las propuestas por los defensores del *contrato único* con indemnización por despido progresiva según su duración –por cierto, con una indemnización menor que la actual– porque solo estarían encubriendo estadísticamente la precariedad de muchos contratos laborales bajo una atractiva denominación supuestamente igualitaria.

Las reformas laborales han intensificado la destrucción de tejido productivo y del empleo en la segunda recesión, acompañadas de unas políticas de recortes en ámbitos como la inversión pública o la I+D+i, que pueden explicar la falta de una suficiente reorientación de la estructura productiva hacia sectores con mayor valor añadido y capacidad de generar empleo en la actual recuperación. Los efectos de la opción por *la devaluación salarial y la precariedad laboral como vía de mejora de la competitividad* están teniendo su manifestación en los principales datos de creación de empleo, con mayor intensidad relativa en los contratos temporales y a tiempo parcial, y en sectores de menor valor añadido relativo.

## LA CREACION DE EMPLEO DE CALIDAD: UN OBJETIVO PRIORITARIO

Es necesario tener en cuenta las implicaciones de esta opción por la precariedad y la desigualdad en las condiciones de trabajo y en la capacidad de competir de las empresas residentes en España, en un entorno crecientemente abierto a la competencia internacional. Una de las características históricas de la economía española ha sido el incurrir reiteradamente en un elevado endeudamiento exterior en etapas de expansión, debido a que el crecimiento de la demanda interna implicaba un aumento de las importaciones por encima de las exportaciones, que se manifestaba en un déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente y en la necesidad de recurrir a la financiación exterior. ¿Va a volver a reproducirse este desequilibrio en la recuperación? Las implicaciones son importantes porque la economía española tiene ya una elevada deuda exterior, principalmente privada pero también pública, que supone una importante restricción financiera al crecimiento y la hace especialmente vulnerable a restricciones en los mercados financieros internacionales que, como hemos comentado, se caracterizan por su gran volatilidad.

Pero, más allá de las restricciones financieras, el incurrir en nuevos desequilibrios exteriores tiene que ver con la *capacidad de crear empleo* de la economía española, que debería ser un objetivo prioritario de todas las políticas económicas. Los déficits de balanza de pagos por cuenta corriente significan, en el desajuste de exportaciones e importaciones de bienes y servicios, que una parte del crecimiento se filtra hacia el exterior. La mayor propensión a la importación que a la exportación implica que una parte significativa del potencial de creación de empleo que tendría el crecimiento de la demanda interna se transfiere a los países origen de los bienes y servicios importados, no en España. ¿Volverá a repetirse este patrón de crecimiento?

Es cierto que las exportaciones españolas han tenido un buen comportamiento, en términos de cuota mundial del mercado, respecto a los países de nuestro entorno, tanto en los años de expansión como en las dos recesiones (en este caso, más explicables por las dificultades para vender en el mercado interno) mostrando una sólida base exportadora aunque, necesario es subrayarlo, limitada a un relativamente reducido número de empresas de elevado tamaño. También es cierto que se redujeron significativamente las importaciones en los períodos de recesión por los efectos de la devaluación interna, hasta el punto de conseguir en los últimos años un superávit por cuenta corriente, pero la incipiente recuperación ofrece serias dudas sobre que no se vuelva a incurrir en nuevos déficits –suavizados coyunturalmente por la reducción de los precios de los productos energéticos, de los que es altamente dependiente la economía española– que significan una restricción financiera al crecimiento y una alta fragilidad ante cambios en el contexto internacional, pero sobre todo, una limitación a la capacidad de creación de empleo, que debe ser una prioridad en un país con una insoportable tasa de paro. Una prioridad que se refleja en la necesidad de un genéricamente llamado nuevo modelo productivo, pero que debe tener su expresión en políticas que fomenten la productividad de las empresas, no en su competitividad vía precios –devaluación salarial y empleos precarios– sino en su capacidad de innovación tanto en la industria como en los servicios, en cuyo desarrollo son una parte fundamental las relaciones laborales y la acción sindical, y en las que es una pieza fundamental el empleo de calidad.

Finalmente, los recortes en el gasto público han supuesto un debilitamiento de los sistemas de protección social en un momento de desempleo masivo, y de las políticas de educación y sanidad, limitando gravemente su función de cohesión social, especialmente necesaria en periodos de recesión con su corolario de aumento de la pobreza y las desigualdades. La reciente reforma fiscal dirigida a una reducción en los impuestos puede tener un efecto positivo en la demanda interna en el corto plazo, al aumentar la renta disponible de familias y los beneficios de las empresas,

pero a medio y largo plazo debilita la capacidad de actuación de las políticas públicas. Y lo hace en un escenario en que se mantienen los compromisos ante la UE de reducir el déficit público en España en los próximos años –como se ha expresado en la reciente Actualización del Plan de Estabilidad 2015-2018– hasta situarse por debajo del 3% en 2016.

Valgan estas notas para enmarcar el sentido de este monográfico, que sintetiza su título: “¿Estamos saliendo de la crisis? Cambios económicos y sociales en tiempos de incertidumbre”. Con él queremos expresar que no se busca desarrollar un análisis de coyuntura, ni centrarnos en el debate sobre una posible recuperación, aunque sea un tema que se pueda y se deba abordar colateralmente, sino estudiar los cambios estructurales que estamos viviendo, de los que todavía sabemos poco, de su pervivencia en el tiempo y de los retos que plantean; es decir, de las principales líneas de acción para influir en su evolución desde la apuesta por el trabajo digno y el empleo de calidad, y los compromisos de solidaridad y cohesión social que caracterizan la acción sindical de CCOO.

De los temas planteados en estas líneas trata este monográfico, con el propósito de ofrecer y compartir información y análisis sobre la situación que caracteriza a este octavo año de crisis tanto en la esfera internacional, con especial referencia a la Unión Europea, como con mayor profundidad en la sociedad española y, junto a este “balance de situación”, proponer líneas prioritarias de acción a corto, medio y largo plazo.

## PLANTEAMIENTO TEMÁTICO

El monográfico se abre con un amplio trabajo de Francisco Comín que aborda *Las dimensiones de la crisis actual desde una perspectiva histórica* señalando los rasgos de las distintas crisis que ha vivido la economía española en los últimos siglos, para analizar de forma más específica la crisis actual y ofrecer elementos de reflexión para comprender sus principales características y retos. Un marco histórico de referencia –imprescindible en el planteamiento de este número, porque la crisis que estamos viviendo tiene antecedentes en los que hunde sus raíces– y sobre el que es necesario reflexionar para comprender sus elementos esenciales y también para proyectarlos hacia el futuro, porque habrá nuevas crisis –aunque algunos vaticinaran falazmente el fin de los ciclos económicos e incluso el fin de la historia– cuyo desarrollo dependerá de las opciones y políticas que nuestras sociedades adopten en el presente.

Tras este planteamiento inicial se abordan, en un primer conjunto de artículos, distintos aspectos de carácter general que tienen especial relevancia, partiendo de trabajo de José Ignacio Torreblanca –*Riesgos e incertidumbres en el entorno estratégico europeo*– que analiza los intensos cambios en el escenario geopolítico internacional, marcado especialmente por los nuevos países emergentes y las implicaciones del conflicto de Ucrania y la política de Rusia, y considera que Europa se enfrenta a un doble reto: sostener su unidad interna, muy maltrecha por la crisis del euro, y responder a los desafíos crecientes de un entorno global y regional que cuestionan su modelo económico, político y social. Juan Ignacio Crespo, *Los próximos cinco años*, desde la óptica del análisis de los ciclos económicos largos señala los principales rasgos de la crisis económica actual, con especial referencia a EEUU, y apunta la posibilidad, a modo de aviso para navegantes, de que se produzca una nueva recesión en 2016-17 tras la que se podría alcanzar un período de crecimiento, gradual y sostenido en el tiempo. Desde una óptica diferente, el trabajo de Luis Enrique Alonso y Carlos Jesús Fernández –*La razón disciplinaria: los efectos de la financiarización en la vida social*– reflexiona sobre el creciente poder del capital financiero, que caracteriza el actual periodo de globalización y que se manifiesta en una nueva “gubernamentalidad” como modo de ajuste disciplinario de los ciudadanos a la producción del valor (mercantil) de un capitalismo postfordista.

Posteriormente, Lina Gálvez y Paula Rodríguez-Modroño –*Los retos de la crisis económica desde una perspectiva de género*– analizan las consecuencias de la última crisis económica sobre el trabajo, posición y condiciones de vida de mujeres y hombres, con especial referencia a España y a las mujeres, apuntando a una “refamilización” de los cuidados, por el adelgazamiento del Estado y las privatizaciones, y señalando que el incremento de la precariedad laboral está poniendo en riesgo los aún débiles avances conseguidos en igualdad de género. Como cierre de este primer bloque, Vicente Sánchez –*Crisis sistémica y papel de las instituciones*– parte de considerar que la reciente historia del capitalismo se mueve en el debate constante sobre el papel que deben ejercer las instituciones en la economía, especialmente en las relaciones entre Estado y mercado, y defiende la necesidad de enriquecer los elementos tradicionales del análisis económico, en el intento de alcanzar una verdadera Economía Política que recobre una filosofía moral en la que la ciudadanía sea el centro de los debates y de las decisiones políticas.

En un segundo bloque temático se abordan algunos aspectos de la situación y las políticas internacionales, con especial atención a la Unión Europea (UE). John Evans –*Trabajando hacia un cambio de políticas*– analiza las estrategias de las prin-

cipales instituciones internacionales en el G20 (OCDE, FMI, BM, OIT) que son las que dan forma al entorno político y económico, a nivel internacional y nacional, subrayando la importancia de la actuación y de las demandas de la CSI y el TUAC para hacer oír la voz de los sindicatos a nivel internacional, con el objetivo de crear empleo y reducir la desigualdad, conseguir una nueva regulación de los mercados financieros y hacer frente al cambio climático, potenciando un desarrollo sostenible. Posteriormente, Francisco Rodríguez *–Estado del Bienestar en una zona euro que oscila entre recesión y crecimiento blando–* considera que la crisis, que deriva de las tendencias subyacentes al nuevo régimen de acumulación supeditado al poder hegemónico de las finanzas, ha evidenciado las debilidades del entramado comunitario, y las políticas impuestas para salir de la crisis han resultado ser equivocadas y desembocan en un cuestionamiento sin precedentes del Estado del bienestar y de la propia democracia en la Unión Europea.

Esta perspectiva analítica tiene su continuidad en el trabajo de Christophe Degryse y Philippe Pochet *–Por un Plan europeo de inversiones–* que consideran que en los últimos meses la UE ha comenzado a abordar de otra forma la crisis económica, financiera y del euro, pasando de un enfoque bipolar de la crisis (austeridad, reformas estructurales) a un enfoque tripolar (responsabilidad presupuestaria, reformas negociadas, inversiones para la reactivación) en el que ocupa un papel destacado la propuesta de la Comisión Europea de un Plan de inversiones. Un plan que la Confederación Europea de Sindicatos *–que presentó en 2013 el “Plan para la inversión, el desarrollo sostenible y empleos de calidad”–* considera decepcionante e insuficiente, ya que son escasos los recursos asignados y no cuestiona las políticas que acompañaron a la austeridad. Finalmente, Jesús Ferreiro *–Las tendencias de la política fiscal en los países europeos–* analiza la política fiscal aplicada desde la crisis en los países miembros de la UE y concluye que se confirma la ausencia de una única estrategia de política fiscal común, regida por los principios de austeridad y de recorte de gastos, en la medida en que existen significativas diferencias en políticas fiscales llevadas a cabo por los distintos países.

Un tercer bloque se centra en el análisis de la economía española partiendo del trabajo de Carlos Martín *–Debilidades, fortalezas y retos de la economía española–* que estudia las características de la incipiente recuperación del crecimiento, reproduciendo el patrón tradicional de empleo precario y actividades que generan poco valor, que es necesario modificar para impulsar un modelo productivo sostenible y hacer frente al grave problema del desempleo. Una perspectiva que tiene su continuidad en el artículo de Francisco Llorente *–La apuesta por la industria como base*

*de un nuevo modelo productivo en España. Política industrial, relevancia de la I+D+i y necesidad de mejorar el sistema educativo*— en el que apuesta por impulsar una política industrial más activa, un mayor esfuerzo en I+D+i, aumentar su colaboración con universidades y centros de I+D y fomentar un sistema educativo que apoye la formación de personas que generen conocimiento.

Desde una óptica complementaria, Inmaculada Ordiales —*El sector financiero y el acceso de las pymes al crédito, una restricción a la creación de empleo*— señala que la elevada dependencia de la financiación bancaria de la pequeña y mediana empresa española, la restricción crediticia y la falta de liquidez durante la crisis han dificultado su supervivencia, repercutiendo gravemente en los niveles de empleo y de producción españoles. El aumento de la concesión de créditos nuevos a finales de 2014 podría suponer un cambio de tendencia, pero considera que son necesarias medidas para consolidar su recuperación a favor de las pymes. Posteriormente, el trabajo de Ignacio Zubiri —*Los márgenes presupuestarios del sector público español*— parte de la idea de que deben ser los gastos públicos que se consideren necesarios los que determinen los ingresos del sector público, y no a la inversa. Sobre esta base explora cómo se puede aumentar la recaudación en España y cómo se puede racionalizar el gasto para que los ingresos se usen eficientemente en la provisión de bienes colectivos.

El último bloque temático aborda las principales características de las condiciones de trabajo y de vida, partiendo del estudio de Juan Ignacio Palacio sobre *Las dimensiones de la desigualdad*, en el que analiza la diversidad de situaciones en que esta se manifiesta, fundamentalmente debida al desempleo y la precariedad en el empleo, que implica remuneraciones reducidas y escasa estabilidad laboral, y que ha conducido a que en países como España, con una renta per cápita media dentro de los países más desarrollados, se amplíen las situaciones de pobreza y exclusión social a capas de la población que habían accedido a un grado de bienestar aceptable. Amat Sánchez —*La evolución del empleo y las condiciones laborales. ¿La precariedad como modelo futuro?*— señala que la precariedad constituye uno de los mayores problemas del mercado laboral español, aunque no es sólo un efecto de la crisis sino que tiene sus raíces en otros factores como las características del modelo productivo o la cultura empresarial, frente a los que son necesarias actuaciones estructurales para revertir el proceso de precarización.

Desde la perspectiva sindical, Ramón Górriz —*La negociación colectiva: cobertura, estructura y contenidos*— analiza los efectos de las últimas reformas laborales, con especial atención a la aprobada en 2012, que ha transformado el marco jurídico

del sistema de relaciones laborales español cuestionando las instituciones laborales, debilitando la acción del sindicato y promoviendo la descentralización y desarticulación de la negociación colectiva. Un análisis que complementa desde la óptica jurídica el trabajo de Francisco Gualda –*La “revisión” de la reforma laboral por el Tribunal Supremo y por el Comité Europeo de Derechos Sociales*– en el que estudia las implicaciones de numerosos pronunciamientos judiciales, de España y de instancias internacionales, que han incidido a la hora de determinar la aplicación de algunas de las medidas legislativas introducidas en la reforma laboral de 2012.

Miguel Ángel Malo, Alfonso Moral y Ángel Luis Martín –*La cobertura del desempleo: los desafíos de la Gran Recesión*– analizan las principales características de las personas desempleadas tras el grave impacto de la crisis y las limitaciones de los indicadores para medir la protección al desempleo –proponiendo un indicador alternativo– que, en cualquier caso, confirman un descenso intenso y continuado de la cobertura en la protección; una tendencia que debería revertirse en el marco de una reflexión general sobre la estructura de todo el sistema de garantía de ingresos mínimos. En estrecha relación con esta perspectiva, el bloque se cierra con el trabajo de Miguel Laparra, Nerea Zugasti y Lucía Martínez –*El reto de la pobreza y la exclusión social severas y la necesidad de garantizar unos ingresos suficientes en España*– en el que desarrollan una panorámica de su evolución en España y abogan por una revisión en profundidad del conjunto de dispositivos que configuran el sistema de garantía de ingresos mínimos, en el que la ILP promovida recientemente por los sindicatos puede suponer la confluencia de las demandas planteadas desde distintos sectores sociales.

La habitual sección de Apuntes recoge el reciente informe de la OIT –*Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015. El empleo en plena mutación*– en el que se analiza la creciente precarización de las relaciones laborales, que contribuye a la reducción de la demanda y de la producción y al aumento de las desigualdades, entrañando grandes retos para las políticas y las instituciones que se han establecido en torno al modelo estándar de empleo, y que requiere políticas que amplíen y desarrollen la cobertura de la protección social y regulen adecuadamente estas formas de empleo, incluyendo la aplicación de las normas internacionales del trabajo a lo largo de toda las cadenas de suministro.

El monográfico se cierra con la biografía Nadezda Petrovic, algunos de cuyos cuadros ilustran la portada y los artículos. Esta mujer, pintora relevante en Serbia pero poco conocida fuera de su país, es una importante representante del fauvismo, movimiento pictórico de principios del siglo XX, y comprometida con los ideales de



solidaridad y la lucha por la paz en el grave escenario de la Iª Guerra Mundial. Con su elección queremos seguir contribuyendo a sacar del “cajón del olvido” el trabajo, el empeño y el compromiso de las mujeres, todavía sumidas en una grave e injusta invisibilidad en la historia.

## AGRADECIMIENTOS

Como el lector podrá comprobar, los espacios de reflexión que se ofrecen en estas páginas se desarrollan desde perspectivas muy diferentes, desde la teórica a la aplicada, de la internacional a la nacional, desde la general a los hechos concretos. Los trabajos plantean, junto a sus análisis contrastables, multitud de preguntas pero también ofrecen vías posibles de respuesta, porque estamos viviendo una etapa histórica de profundos cambios, como apunta el subtítulo de esta monografía: *Cambios económicos y sociales en tiempos de incertidumbre*. Como hemos señalado en esta revista, no hay recetas mágicas ni curas de aplicación inmediata, salvo que se defiendan los discursos de efecto placebo o edulcorantes que solo adormecen la conciencia ante una situación difícil y compleja como la que vivimos. Por el contrario, es necesario conformar acciones colectivas que contribuyan a la vertebración de propuestas sociales que apuesten por un cambio profundo en nuestras formas de convivencia y no solo en el ámbito político, tan sensible en los diferentes procesos electorales, sino en los ámbitos laborales y sociales, más profundos y más cotidianos, más complejos y más ciertos.

La reflexión y el debate son los objetivos de esta Gaceta Sindical, desde la que queremos agradecer las contribuciones que nos han aportado los distintos autores que han dado forma y contenido a este monográfico. La relevancia de sus aportaciones y su calidad dan prueba de ello.

Jorge Aragón  
*Director de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*

Fernando Lezcano  
*Secretario de Organización y Comunicación de CCOO*

**Francisco Comín**

Las dimensiones de la crisis actual desde  
una perspectiva histórica



Nadezda Petrovic.

---

*Las crisis económicas cambian con el paso del tiempo: las antiguas crisis provocaban un aumento de la mortalidad, mientras que las crisis industriales sólo causan un aumento del desempleo. Sus características dependen de las circunstancias históricas, determinadas por el sistema económico y el nivel de desarrollo del país. El objetivo de este artículo es analizar los orígenes, la dimensión y los efectos de la gran depresión actual de la economía española en perspectiva histórica, comparándola con las crisis previas para extraer algunas lecciones.*

*En primer lugar, se esboza una visión histórica de muy largo plazo de las crisis económicas en España, con el fin de situar en perspectiva las dimensiones de la depresión actual. Después se estudia el desencadenante de la crisis: el contagio de la crisis bancaria internacional, que colapsó el crédito bancario y, en consecuencia, el sector de la construcción y el resto de la economía; analizando a continuación las servidumbres que la pertenencia a la Unión Monetaria impone a la política económica de los gobiernos de la España actual. Finalmente, se trata el desequilibrado modelo de crecimiento español, que no ha logrado en dos siglos que el PIB per cápita llegue a converger hacia la media europea.*

## 1. UNA VISIÓN HISTÓRICA DE LAS CRISIS ECONÓMICAS EN ESPAÑA

**L**AS crisis agrarias del Antiguo Régimen fueron de dos tipos: las de corto plazo y las crisis seculares. Las primeras obedecían a unos ciclos decenales marcados por las variaciones del clima que respondía a la mayor o menor actividad de las manchas solares. Se trataba de las llamadas crisis de subsistencias, generadas por las malas cosechas, debidas a la climatología adversa, pero agravadas por la ausencia de mercados amplios, por los altos costes de transporte. Por el contrario, las crisis seculares del Antiguo Régimen tenían una mayor duración y surgían cuando el cambio climático era de mayor amplitud (un enfriamiento del planeta, como sucedió en los siglos XIV y XVII), con lo cual las pérdidas de cosechas eran más dilatadas en el tiempo, ocasionando mayores pérdidas de población. Estas crisis también se desencadenaban por catástrofes demográficas causadas por enfermedades infecciosas, que diezaban la población, generando unas crisis más generales, sobre todo desde que el comercio se difundió ampliamente por toda Europa, pues los vectores de las pestes viajaban con los comerciantes, sus barcos y sus caravanas.

En estas crisis seculares se conjugaban todos estos factores, y reducían la población y la producción durante décadas. Eran las típicas crisis que generaron la trampa malthusiana, como ocurrió entre los siglos XII y XVIII, cuando la renta per cápita de la economía española permaneció estancada, por la incompatibilidad entre el régimen feudal y el crecimiento económico. Aquellas eran crisis reales que producían grandes pérdidas demográficas (por el hambre y las enfermedades epidémicas) y descensos de la producción agraria, que generaban crisis en la industria y el comercio; frecuentemente eran acompañadas de crisis monetarias, financieras y de la deuda, generadas por las guerras y los conflictos sociales asociados siempre a las grandes crisis. Como en Europa, en España hubo dos grandes depresiones seculares: la primera a

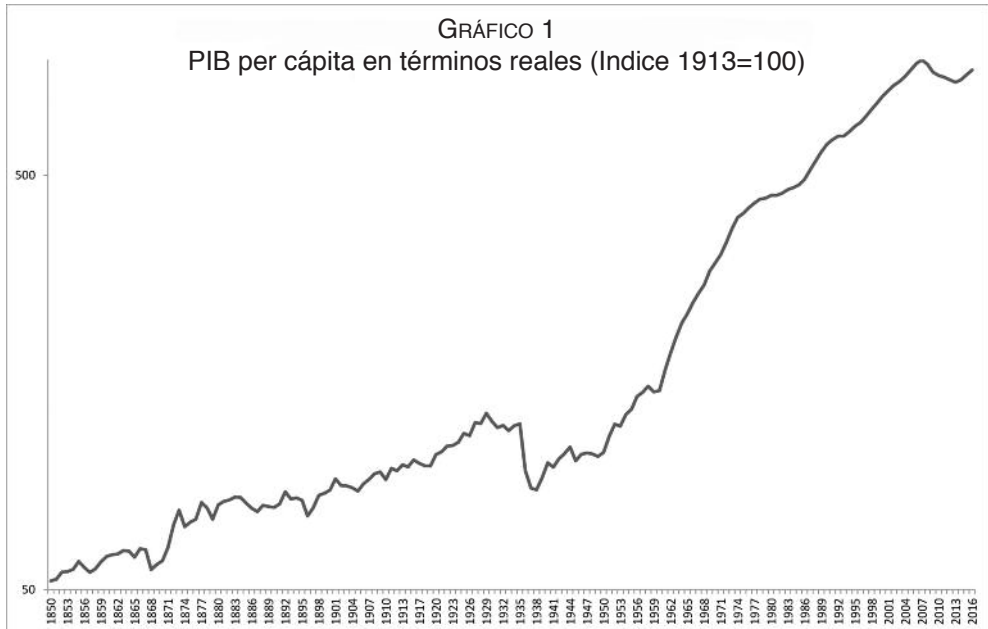
mediados del siglo XIV y la segunda durante el siglo XVII (Furió, 2013; Sebastián Amarillas, 2013). A ellas, habría que añadir las posteriores crisis económicas durante la transición del Antiguo Régimen al régimen liberal; en efecto, las sufridas en 1803-1805 y 1808-1814 también fueron crisis económicas antiguas, con la novedad de que las guerras del período provocaron grandes transformaciones políticas, estableciendo el régimen liberal que abrió las puertas al capitalismo (Llopis, 2013).

Una vez establecido el régimen liberal y el capitalismo, las crisis agrarias se asociaron también con crisis financieras, comerciales e industriales. Estas nuevas crisis económicas estuvieron marcadas por caídas del PIB per cápita, destacando las ocurridas en los períodos siguientes (gráfico 1): 1855-1859, 1863-1871 (el estallido de la burbuja ferroviaria), 1873-1877, 1883-1898 (la crisis agrícola y pecuaria), 1902-1908, 1916-1921, 1929-1955 (crisis de 1929 y guerra civil) y 1959-1961 (crisis desencadenada por el Plan de Estabilización). Hay que distinguir dos períodos que delimitaron dos tipos distintos de crisis agrarias. Hasta 1882, las crisis agrarias fueron de subsistencias, básicamente, y siguieron el ciclo demográfico antiguo con fuerte incidencia, aunque cada vez menor, de las crisis de mortalidad (Hernández y Pinilla, 2013; Pérez Moreda y Collantes, 2013). Por el contrario, desde 1882, apareció la primera crisis de sobreproducción importada en España tras la primera globalización. La denominada crisis agrícola y pecuaria, en efecto, se inició en 1882, por la avalancha de productos agrarios extranjeros, y acabó en 1895, gracias a la política proteccionista de 1891 y al inicio de la guerra de Cuba, que aumentó los gastos públicos que fueron financiados por la monetización del déficit, lo que generó inflación y depreció la peseta, que aumentó la protección frente al exterior. Desde entonces, este fue el tipo de política económica frente a las crisis económicas en España (Catalán y Sánchez, 2013).

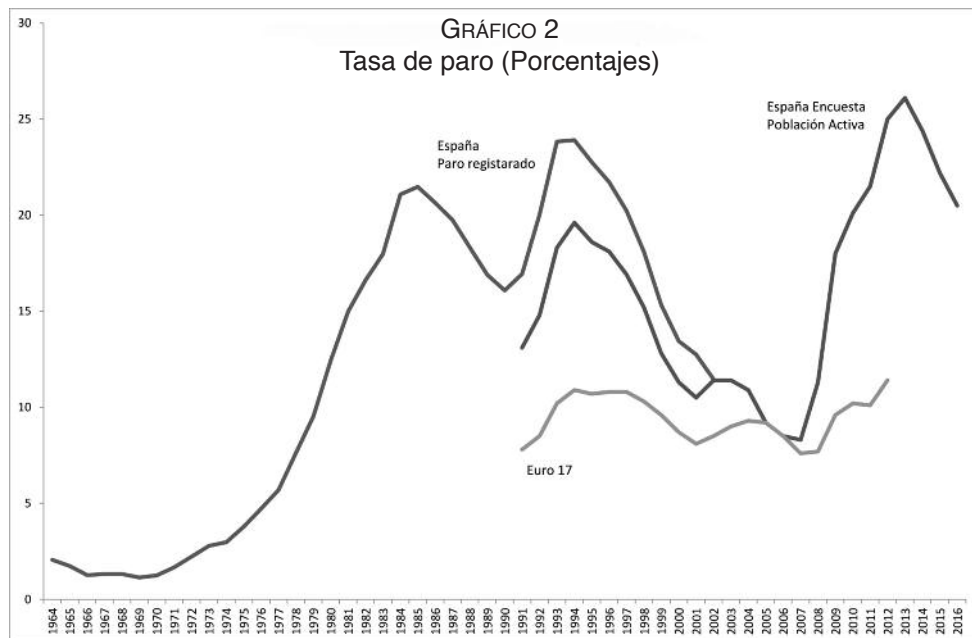
Esta gran depresión, así llamada a finales del siglo XIX, fue un nuevo tipo de crisis porque, al contrario que las de subsistencias, que provocaban hambre entre la población, fue una crisis de sobreproducción, que originó una gran caída de los precios agrarios, que empobrecieron a los agricultores y propietarios de tierras. Fue generada por el abaratamiento de los precios de los transportes que creó el mercado mundial de productos agrarios, industriales y financieros. Tras aquella globalización ya no hubo más crisis de subsistencias en España (con la excepción de la creada por la extravagante política autárquica de Franco, entre 1939 y 1951). Aquella gran depresión provocó una reacción proteccionista, como en casi toda Europa, generada por las protestas de los grupos perdedores de la globalización que, en España, fueron los agricultores, los terratenientes y los industriales, que no pudieron resistir la competencia exterior. La globalización de los mercados financieros hizo que, desde entonces, España también se viera afectada por las crisis financieras internacionales, aunque menos que los países más desarrollados financieramente y pertenecientes al patrón oro, club en el que España nunca pudo entrar, porque era incapaz de equilibrar las cuentas presupuestarias, y tenía que monetizar el déficit, cosa imposible si hubiese pertenecido al patrón oro.

Aquella gran depresión de finales del siglo XIX tiene ciertos parecidos con la actual, porque ambas surgieron del contagio internacional; pero también presentan ciertas diferencias, pues entonces España estaba desconectada del sistema monetario internacional, por lo que, al no pertenecer al patrón oro, tenía soberanía fiscal y monetaria. Por eso, la salida de la crisis se centró en la política fiscal y monetaria expansivas, que generaron inflación y depreciación de la divisa, y en el proteccionismo exterior con el Arancel Cánovas de 1891 y luego con el Arancel Salvador de 1906 (Comín, 2005; Maluquer de Motes, 2010).

Tras el proceso de industrialización experimentado en España en la década de 1960, la agricultura dejó de generar los ciclos económicos, que pasaron a ser dominados por las coyunturas industriales (incluida la de la construcción), aunque el fuerte desarrollo de los servicios (turismo y banca) también contribuyó a modelarlos. Desde entonces, entre 1961 y 2014, España ha sido golpeada por tres crisis económicas. La primera en 1975-1985, coincidiendo –con algo de retraso– con la crisis del petróleo internacional. La segunda, de 1992-1993, fue una crisis local de la Unión Europea y duró poco tiempo. La tercera ha sido la gran depresión de 2008-2014, coincidiendo con la gran recesión internacional. La profundidad de la crisis actual se refleja en una caída del PIB per cápita, mientras que las dos primeras sólo ocasionaron reducciones en las tasas de crecimiento (gráfico 1). Un rasgo común a las tres crisis recientes fueron los altos niveles de desempleo, comparados con los experimentados por la Europa del euro 17 (gráfico 2). Este alto desempleo es un síntoma del fracaso en la modernización de la economía española.



Fuentes: Prados de la Escosura (2003) e INE



Fuente: INE, Banco de España y Eurostat

Comparando la depresión actual con las crisis económicas previas se desprenden algunos rasgos comunes. Las causas de la crisis económica de la España actual son parecidas a las de las precedentes, si se exceptúa la crisis de la autarquía que fue creada por Franco. La crisis se originó tanto por los problemas estructurales internos como por el contagio de la crisis internacional. Otra similitud es que el papel de la política fiscal en el desencadenamiento de la crisis actual ha sido irrelevante, como lo fue en los años 1930 y la década de 1970. A la inversa, las repercusiones de las crisis económicas sobre las finanzas públicas fueron graves, particularmente en la crisis actual. Pero son más destacables las características nuevas, entre las que destaca su gravedad, a nivel internacional y en relación a las crisis españolas previas.

Por un lado, la profunda crisis que, desde 2007, está atravesando la economía mundial ha sido llamada gran recesión. Pues bien, en España debe llamarse gran depresión, pues es uno de los países que más la ha sufrido, sobre todo en términos de desempleo (Maluquer de Motes, 2013). Por otro, desde una perspectiva nacional, esta crisis actual es mucho más severa que la experimentada durante la Segunda República (1931-1935) y la que coincidió con la etapa de la Transición a la democracia (1975-1985) (Comín, 2013b). Sólo la crisis de la posguerra civil (1939-1951) fue más dañina, en términos de caída del PIB per cápita, que la actual. Pero esta crisis de la posguerra no es un antecedente comparable con la actual, pues fue

creada por la errónea política económica del dictador, el general Francisco Franco Bahamonde (Barciela, 2013). La gravedad de la crisis actual quedó evidenciada cuando, en agosto de 2012, España se convirtió en el centro de atención de los inversores mundiales, de los gobiernos de las grandes potencias, de las autoridades de la UE y de los organismos internacionales como el FMI. Las portadas y editoriales de la prensa internacional estaban pendientes de la prima de riesgo española, porque de ella dependía, nada menos, la supervivencia del euro y, por extensión, de la propia UE. España estuvo en el candelero internacional por el descenso del PIB, por su enorme volumen de desempleo y, sobre todo, por ser uno de los eslabones débiles de la eurozona, que se convirtió en el blanco de las apuestas de los inversores internacionales contra la supervivencia del euro.

Este protagonismo de la economía española en la escena internacional sólo se ha dado en tres ocasiones: la crisis del siglo XVII en la España de los Austrias<sup>1</sup>; la crisis de España durante la Segunda República y la guerra civil y, precisamente, la España actual. Pues bien, en las dos situaciones precedentes, la depresión del siglo XVII y la recesión de la década de 1930, las crisis económicas y financieras se resolvieron con graves perjuicios para los españoles. Además, en los años 1621-1647 y en la década de 1930, las depresiones económicas tuvieron hondas repercusiones sociales y políticas en España, que fragmentaron el país tras sendas guerras civiles; y, por otro lado, en aquellas dos ocasiones, los problemas económicos y bélicos de España fueron el preludio de sendos desastres europeos (Sebastián Amarillas, 2013; Comín, 2013b).

La novedad relevante es que la situación de España en la actualidad es radicalmente diferente a las situaciones críticas previas. En efecto, el principal hecho diferencial de la crisis española actual es que está incardinada en la crisis europea y que los gobiernos españoles carecen de soberanía para ejecutar su propia política económica.

Por un lado, España está integrada en la Unión Europea y el eurosistema y, por otro, los antiguos y orgullosos imperios europeos están en franca decadencia ante el auge de las economías emergentes (las antiguas colonias), por lo que Europa parece condenada a sufrir estancamiento secular y a convertirse en un continente irrelevante económica y militarmente en el futuro. La salida que buscó la Comunidad Económica Europea a la crisis de 1973-1981, cuando se estaba forjando la segunda

---

<sup>1</sup> La gran depresión del siglo XIV fue la primera de amplitud europea, y las economías ibéricas también la sufrieron con intensidad; Furió (2013).



globalización, fue profundizar la unión económica para tratar de aprovechar las economías de escala de su población conjunta y el poder negociador de un representante común (Comín, 2011). Pero esta salida, que acentuó las políticas integradoras de la Unión Europea, es improbable en la Unión Europea de hoy en día, aquejada de una vuelta a los nacionalismos y de un generalizado euroescepticismo.

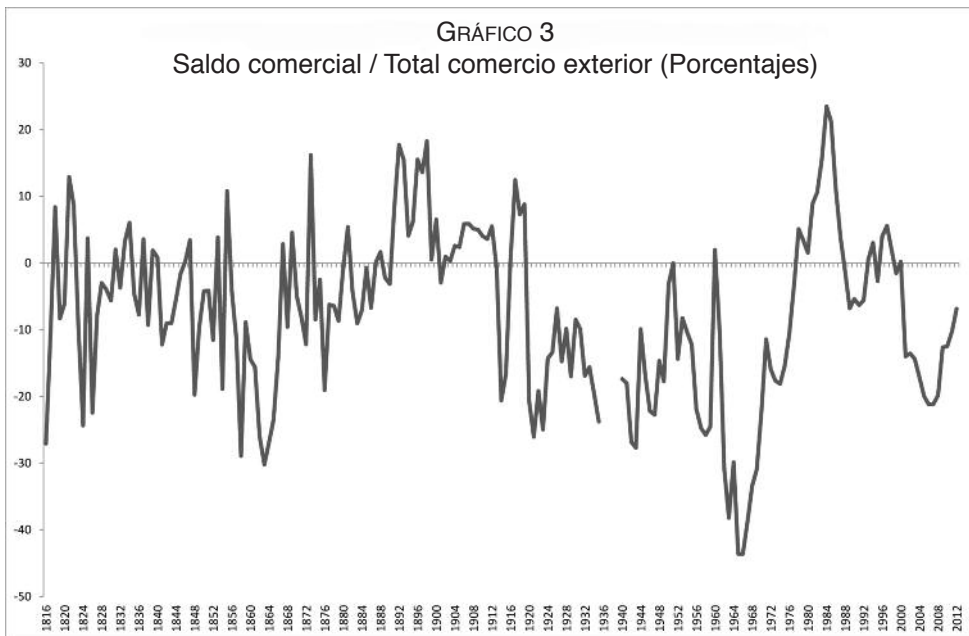
Por otro lado, esa pertenencia a la UE y al euro ha dejado a España sin sus tradicionales bastiones de política económica frente a la crisis, como veremos en la sección 4. Esta es una novedad relevante que cambia totalmente los parámetros de resolución de las crisis económicas del pasado, salvo la crisis del siglo XVII, cuando la política económica también la dictaron, para desgracia de los castellanos, los grandes financieros cosmopolitas. Las lecciones históricas, por tanto, no serán directamente aplicables, aunque ayudan a entender los procesos actuales a través de las comparaciones (Comín, 2013a).

## 2. LOS ORÍGENES DE LA GRAN DEPRESIÓN EN LA ESPAÑA DEL EURO

La gran depresión actual se manifestó en un descenso del PIB per cápita de España y en un aumento de la tasa de paro (gráficos 1 y 2). La seriedad de la crisis actual se refleja, en primer lugar, en la caída del PIB per cápita entre 2008 y 2014, que no se había producido en las crisis recientes de 1975-1985 y 1993-1995, cuando sólo se desaceleró la tasa de crecimiento del PIB per cápita. Para presenciar caídas del producto per cápita de la amplitud actual hay que retrotraerse a la recesión de los años 1930, y, sobre todo, a la gran depresión de la autarquía franquista. Otra manifestación de la gravedad de la crisis actual son las altas tasas de paro, muy superiores a las europeas y ligeramente mayores, también, a las sufridas por la economía española en los picos de desempleo previos de 1894-1895 y 1992-1993. El gráfico 2 revela, en cualquier caso, que España arrastra un preocupante problema de desempleo estructural, que se agrava en las crisis económicas.

En esta sección veremos que, siendo sus causas las mismas que crearon la crisis de la eurozona, las consecuencias de la depresión en España fueron agravadas por los mayores desequilibrios del crecimiento económico previo iniciado en 1994. Este tipo de crecimiento es un rasgo histórico de todas las crisis españolas, desde la sufrida en 1864-1871, a raíz de la burbuja ferroviaria creada por las leyes ferroviarias y bancarias del Bienio Progresista (Martín-Aceña y Nogues-Marco, 2013). En la crisis actual, el desequilibrio afectó, en primer lugar, como también sucedió en 1855-1864, a las cuentas exteriores, registrándose un amplio déficit comercial financiado por el consiguiente endeudamiento exterior del sector privado. En el gráfico 3 se advierten los crecientes déficits comerciales entre 2002 y 2006, que también se presentaron en las fases previas de crecimiento (1856-1863 y 1960-1967). Los desequilibrios co-

merciales exteriores fueron tan amplios porque se pudieron financiar sin problema alguno; no hubo, pues, ninguna restricción exterior al crecimiento económico, como ya sucedió en el desarrollo económico de la década de 1960. En segundo lugar, hubo otros desequilibrios sectoriales, surgidos del desarrollo de dos burbujas (bursátil y de la construcción, como la de mediados del siglo XIX) alimentadas por un boom del crédito, posibilitado por la apertura financiera exterior y la desregulación bancaria, que permitieron que España sacara provecho de la superabundancia mundial de ahorro, al tener acceso al crédito internacional barato<sup>2</sup>.



Fuente: Comín y Díaz (2005), Prados de la Escosura (2003), Banco de España, Ministerio de Hacienda e INE

La principal novedad fue que, por primera vez en su historia, entre 1994 y 2014 España experimentó un ciclo económico con características similares al de la Europa occidental: primera, España era una economía abierta al exterior; segunda, tenía un sistema financiero desarrollado operativa y tecnológicamente, desregulado y liberalizado; tercera, el sector de la construcción estaba liberalizado, salvo en la concesión de las licencias y la recalificación del suelo; cuarta, España pertenecía a la Unión Europea y a su Unión Monetaria (Rojo, 2010).

<sup>2</sup> Esta interpretación de la crisis se fundamenta en Jorge Juan (2011), Maluquer de Motes (2013), Aguirre y Castañeda (2012), y, sobre todo, Comín y Hernández (2013). Para las crisis bursátiles, véase Cuevas (2013) y Castañeda y Hernández (2013).

Por lo que se refiere al déficit exterior, tras dos siglos de aislamiento internacional, desde la pérdida de las colonias continentales americanas en 1824, España se internacionalizó en la democracia, desde 1976, y se abrió más al exterior con la entrada en la CEE (1986). El resultado de esta apertura fue que España se vio inundada por las importaciones de productos y servicios, procedentes de las economías avanzadas y las emergentes. Como había sucedido en 1882, durante la primera globalización, esta avalancha de importaciones de la segunda globalización se explica por dos factores. Primero, España se hallaba desprotegida del exterior, al estar integrada en la Unión Europea. Segundo, España fue perdiendo competitividad internacional porque fue incapaz de seguir las innovaciones tecnológicas, de manera que se agrandaron los déficits de la balanza por cuenta corriente, que se financiaron con importaciones de capital, básicamente en préstamos recibidos por el sector privado y bancario.

En lo referente a los desequilibrios sectoriales, destacaron la sobredimensión bancaria y de la construcción que inflaron las burbujas. Como en ocasiones anteriores (1856-1863 y 1960-1973), el crecimiento económico español no fue armónico por la sobredimensión de la banca y la construcción. Por un lado, desde 1992 había demasiados bancos que, además, estaban bastante desregulados y tecnificados. Esto era también una novedad significativa porque las crisis bancarias son más probables en los sistemas financieros desarrollados y liberalizados (Reinhart y Rogoff, 2009), como el que existía en España desde 1992. Tradicionalmente, el sistema bancario estuvo bastante atrasado, desde el primer intento de modernización de 1856 que acabó en el desastre bancario de 1864. Y, además, el sector había sufrido una fuerte represión y regulación financieras desde 1921 y, particularmente, tras las leyes bancarias del franquismo.

Desde 1976, por el contrario, el sector se fue liberalizando en el interior, estableciendo competencia entre los bancos y cajas, pero sin libertad de entrada de los bancos extranjeros. A raíz de aquella liberalización se desencadenó la crisis bancaria de finales de la década de 1970, causada por la propia liberalización bancaria y por la crisis económica interior (Martín-Aceña, 2013). Desde la libertad de movimientos bancarios y de capitales de 1992, por el contrario, el sector se liberalizó frente al exterior: entraron en España bancos extranjeros y los españoles se internacionalizaron. Esto contrasta radicalmente con la situación de las crisis anteriores, pues abrió la puerta al contagio de las crisis bancarias internacionales. Además, la legislación de la Unión Europea permitió la desregulación de los bancos españoles que adoptaron las innovaciones financieras que habían sido tabú en la ortodoxia bancaria tradicional: las operaciones fuera de balance (fondos mutuos y productos estructurados) y la titulación de hipotecas. Por su parte, la abundancia de dinero barato captado en

los mercados monetarios exteriores y la extraordinaria demanda de crédito en España llevaron a los bancos españoles a relajar las prácticas bancarias, concediendo créditos hipotecarios muy arriesgados. En suma, el sector bancario en España creció demasiado, abandonó la prudencia bancaria y multiplicó el crédito gracias a las innovaciones financieras (Comín y Hernández, 2013; Martín-Aceña, Martínez-Ruiz y Pons, 2013). El precedente más próximo fue el ciclo especulador iniciado en 1855, aunque a una escala muy inferior, porque la mayoría de la población entonces no estaba bancarizada, y que acabó trágicamente en la crisis de 1864-1868 (Martín-Aceña y Nogues-Marco, 2013).

Por otro lado, la creciente demanda de vivienda, el crédito barato y la especulación no tardaron en sobredimensionar el sector de la construcción de viviendas. A ello contribuyó la legislación urbanística, que permitió a los ayuntamientos ampliar la oferta de suelo otorgando licencias de construcción a cambio de obtener financiación para unas Haciendas locales que carecían de una fiscalidad moderna. Aquellas licencias beneficiaban a todos los implicados en la oferta de vivienda: políticos, ayuntamientos, Estado, partidos políticos, bancos y banqueros. Pero perjudicaban a los compradores de pisos porque pagaban el suelo muy caro, ya que los ayuntamientos controlaban la superficie edificable. El boom del crédito fue creado por la abundancia mundial de ahorro que deprimió los tipos de interés, sobre todo con las políticas monetarias expansivas de Estados Unidos. España pudo acceder a los mercados mundiales porque adoptó la responsabilidad en la gestión de la deuda, mediante las políticas fiscales y monetarias restrictivas para la convergencia al euro, que hicieron desaparecer la prima de riesgo. La incorporación al euro no fue tan determinante en los bajos tipos de interés en España, como muestra su caída mucho antes de que aquella ocurriera. Pero ya desde la política de convergencia al euro se redujo la prima de riesgo de la economía española. La política fiscal restrictiva y la autonomía del Banco de España para realizar la política monetaria eran una novedad.

Esta nueva política económica dio confianza a los inversores internacionales que hasta entonces, y desde el siglo XVII, habían evitado el mercado español, por su represión financiera y sus impagos de la deuda. Por primera vez, desde 1621, España se financiaba al mismo tipo de interés que el Reino Unido, Holanda y Alemania, que ya habían realizado su revolución financiera en el siglo XVII, algo que España no logró hasta muy recientemente (Comín, 2013a). Como los españoles no estaban acostumbrados a tipos de interés tan bajos se hicieron adictos al crédito; sobre todo a los préstamos hipotecarios para comprar vivienda pero también para especular, alimentando la burbuja inmobiliaria. Además, la burbuja de vivienda fue acompañada por la burbuja de la inversión en obra pública y en infraestructuras, financiada par-

cialmente con los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea. Igual que los bancos recurrieron a las operaciones fuera de balance, los gobiernos españoles, para camuflar sus cuentas presupuestarias vigiladas por la UE para cumplir los objetivos de déficit y deuda pública de Maastricht, invirtieron grandes cantidades recurriendo a “vehículos” extrapresupuestarios y al régimen de concesión: AVE, aeropuertos, autopistas de peaje, hospitales privatizados. Estas inversiones públicas se multiplicaron, sin que estén claros los beneficios sociales, porque las obras públicas beneficiaban a las constructoras, los bancos y los políticos. Esto es exactamente lo que también habían hecho también los gobiernos españoles entre 1853 y 1864, alimentado la burbuja de la construcción. Pues bien, la explosión de esta burbuja crediticia y de la construcción desencadenó la depresión económica, tanto en 1864 como en 2008 (Comín y Hernández, 2013).

### 3. EL DESENCADENANTE DE LA DEPRESIÓN: LA CRISIS INTERNACIONAL Y EL COLAPSO DEL CRÉDITO

La burbuja inmobiliaria explotó en cuanto lo hizo la burbuja crediticia que la había financiado. El detonante de la gran recesión en España fue, como en el resto del mundo, la crisis financiera iniciada en los Estados Unidos a mediados del año 2007. La transmisión sucedió en tres pasos. Primero, el colapso del crédito bancario generó la crisis de la construcción y ésta se generalizó hasta crear la depresión económica; segundo, la depresión económica provocó la crisis bancaria; tercero, la depresión económica y la crisis bancaria desequilibraron el presupuesto público, creando la crisis de la deuda.

En lo que respecta al colapso del crédito bancario, inicialmente España pareció quedar al margen de la crisis bancaria internacional, pues el contagio se retrasó algo por dos factores. El primero fue que las autoridades españolas y los bancos tardaron en reconocer que había una crisis económica y aún tardaron más en tomar medidas para solucionarla. Las autoridades económicas negaron con insistencia durante meses que la crisis hubiera entrado en España. Por su parte, los bancos también negaron sus problemas de solvencia, manteniendo artificialmente altos los precios de los pisos, las promociones inmobiliarias y el suelo que habían llegado a su balance por la quiebra de las inmobiliarias y los desahucios de créditos hipotecarios fallidos, y también con el artificio de ir renovando hipotecas incobrables. Las cajas de ahorros, además, intentaron esquivar sus problemas de capitalización con fusiones, reconversión en sociedades bancarias y salidas a bolsa que sólo empeoraron sus desequilibrios y acabaron perjudicando a muchos ahorradores. Las autoridades públicas hicieron la vista gorda y retardaron la inevitable nacionalización de

algunas cajas en quiebra y la reconversión bancaria, mediante la creación de un banco malo.

El segundo factor fue que los bancos españoles aguantaron inicialmente el contagio de la crisis financiera internacional por la vía rápida (por el activo del balance), porque el regulador (el Banco de España) les había impuesto algunas reglas prudenciales. Por un lado, había prohibido a los bancos comprar y apostar con productos titulizados de hipotecas basura de los Estados Unidos, lo que evitó que la crisis de los activos tóxicos americanos entrara en España. Por otro, había obligado a los bancos españoles a acumular unas reservas genéricas (anticíclicas), sobre las reservas normales para prevenir los créditos morosos, lo que proporcionó un colchón inicial de seguridad ante los impagos de hipotecas; pero estas reservas se consumieron enseguida en cuanto llegó la depresión económica y los despidos. Entonces, empero, el contagio de la crisis ya se había producido por el colapso de los mercados interbancarios internacionales que afectó inmediatamente al pasivo de los bancos españoles, que se quedaron sin liquidez, por lo que contrajeron el crédito, reventando la burbuja inmobiliaria.

Durante la fase expansiva, gran parte del pasivo bancario procedía de los préstamos a corto plazo captados en los mercados mayoristas internacionales. Cuando estos mercados interbancarios se bloquearon en 2008, los bancos españoles no pudieron renovar aquellos pasivos y tuvieron que guillotinar el crédito. Por lo tanto, la crisis en España se desencadenó por las deficientes prácticas de los bancos que habían estado financiando créditos hipotecarios arriesgados a largo plazo con recursos a corto plazo. En 2008, con todo, los bancos pudieron evitar el pánico porque el Banco Central Europeo actuó como prestamista de última instancia y les suministró la liquidez que les negaban los mercados (Jorge Juan, 2011). Pero los bancos españoles no utilizaron esos fondos, casi regalados por el Banco Central Europeo, para conceder créditos, sino para especular con la deuda pública española, dados los altos intereses que rendía debido a las crisis de la deuda. Esta toma bancaria de deuda pública española fortaleció el abrazo mortal entre la banca y el Estado (Comín y Cuevas, 2014).

El colapso crediticio acabó con la burbuja inmobiliaria y expandió la crisis en el sector estrella de especulación que era la construcción, cuya participación en el PIB cayó a la mitad, del 21,1% al 10,9 % entre 2007 y 2014. Dada la importancia cuantitativa de este sector, una vez prendida la crisis en el mismo, ésta se difundió rápidamente al resto de la economía, generando la gran depresión. Como sucede en todas las crisis profundas, la actual ha experimentado sucesivas mutaciones a medida que los problemas iniciados en 2008 se fueron extendiendo a otros sectores.

En primer lugar, el parón de la construcción implicó numerosos despidos, ceses de actividad y caída de la demanda derivada a otras industrias, generando una reducción de las rentas y el empleo que implicó una caída de la demanda de consumo. A su vez, el descenso del empleo y de las rentas generó la crisis bancaria, por el aumento de la morosidad y los desahucios ante los impagos de hipotecas y la quiebra del sector inmobiliario, cuyos desvalorizados activos acabaron en manos de los bancos. Después, la crisis económica y bancaria provocó la crisis fiscal y de la deuda pública, que forzó al gobierno a realizar una política de austeridad que redujo la demanda pública, recortando aún más la demanda agregada y profundizando la depresión económica.

En segundo lugar, la depresión económica provocó la crisis bancaria. En efecto, la caída de la demanda desaceleró el crecimiento del PIB en 2008, que cayó en 2009. Por su parte, el desempleo aumentó al 26 % de la población activa, siendo particularmente grave el paro juvenil, afectando a más del 50% de los jóvenes. Como estaban excesivamente endeudadas, las economías domésticas y las empresas tuvieron que tratar de desendeudarse, para reajustar sus balances, lo que redujo aún más la demanda agregada. A su vez, esta crisis económica profundizó la crisis bancaria por el lado del activo, reduciendo el valor de los activos inmobiliarios y los títulos de la cartera de los bancos. El creciente desempleo aumentó la morosidad y los impagos de hipotecas bancarias. Muchas sociedades inmobiliarias quebraron por la caída del precio de sus inmuebles y promociones en marcha y, sobre todo, del precio del suelo. Los bancos cobraron los fallidos en pisos y suelo, cuyo precio caía progresivamente en el mercado. Aquí empezó realmente la crisis bancaria, pues la previa contracción del pasivo la habían trasladado los bancos a los clientes, reduciendo los créditos. Inicialmente, tanto el gobierno como los bancos negaron la existencia de la crisis y trataron de mantener las apariencias, con la connivencia del Banco Central Europeo. En sus balances, los bancos parecían sólidos, porque mantenían sobrevalorados sus activos, sin ajustar sus balances a los precios del mercado inmobiliario, que, por otro lado, eran sostenidos porque los bancos no rebajaban los precios de sus inmuebles con la vana esperanza, como en otras ocasiones, de que la crisis durase poco tiempo. No obstante, los inversores internacionales sospechaban cuál era la situación real y dejaron de financiar a los bancos españoles (Martín-Aceña, 2013).

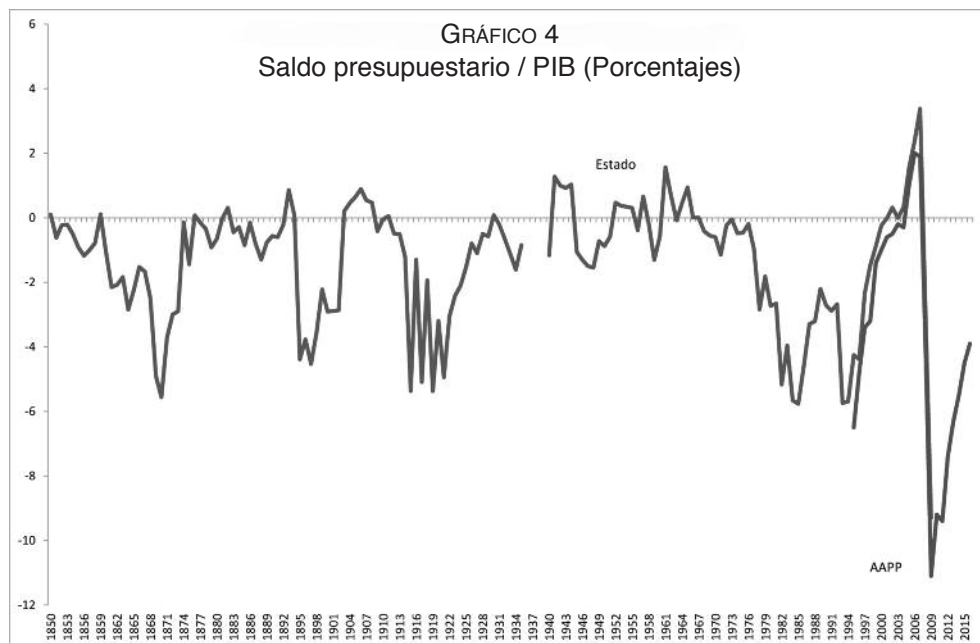
El gobierno también contribuyó a mantener las apariencias, con su tardanza en acometer la reconversión bancaria. Una vez más, el retraso en las medidas agravó la crisis, como muestran los sucesivos desastres ocasionados por las medidas y estrategias para alargar la agonía de algunas cajas de ahorros, lo que contrasta con la

diligencia de otros gobiernos, americanos y europeos, que reaccionaron rápidamente y salvaron, ya en 2008, a sus bancos con problemas. El gobierno español retardó las medidas quirúrgicas con la vana esperanza de que la crisis se arreglase por sí sola. De hecho, el gobierno descartó que los accionistas, obligacionistas y los depositantes pagaran la crisis (*bail in*), porque no dejó quebrar a las entidades bancarias, lo que hubiera reducido o anulado el valor de acciones, obligaciones y depósitos. Pero el gobierno español tampoco quería cargar el coste de la crisis bancaria sobre los contribuyentes, evitando el rescate del Estado, porque no podía empeorar más las cuentas públicas, para no agravar la crisis de la deuda pública. Finalmente, no quedó más remedio que recapitalizar y nacionalizar algunas cajas de ahorros (a través del FROB) y que crear un banco malo (SAREB), al cual fueron traspasados los activos dañados de los bancos. Cuando se conocieron los agujeros contables, el gobierno no tuvo más remedio que pedir el rescate a Bruselas, que le fue concedido, con una cantidad efectiva de 42.000 millones, por el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (Vidal-Folch, 2015).

En tercer lugar, finalmente, la depresión económica y la crisis bancaria desequilibraron el presupuesto público. En efecto, la depresión económica generó la crisis fiscal, fundamentalmente por la acción de los estabilizadores automáticos (cayó la recaudación del IRPF y del IVA y aumentaron los gastos por desempleo), aunque, en 2009, el gobierno también aumentó el déficit estructural, para tratar de estimular la economía. Por su parte, la crisis bancaria empeoró las cuentas públicas por los rescates bancarios y porque las entidades no pudieron devolver todos los créditos del FEEF. Todo ello aumentó el porcentaje del déficit público en el PIB a unos niveles desconocidos hasta entonces en España, en tiempos de paz (gráfico 3).

La amplitud del déficit creó una nueva crisis de la deuda pública en España; en la misma, influyó de manera determinante, empero, la especulación desatada por el contagio de la crisis griega y la consiguiente crisis del euro en 2010 (gráfico 4), así como las perspectivas de un prolongado estancamiento económico en Europa. Todo ello disparó la prima de riesgo país, que encareció la financiación del Estado y aumentó las cargas financieras en el presupuesto del Estado, que desplazaron en importancia a otros gastos del Estado (como sueldos, inversión, educación e investigación). Era la primera vez, desde 1874, cuando se concedió el monopolio de emisión de billetes al Banco de España, en que el déficit público hubo de financiarse en las condiciones del mercado financiero, sin anticipos del banco emisor ni represión bancaria (Maluquer de Motes, 2010; Comín, 2013).





Fuente: Comín y Díaz (2005), Prados de la Escosura (2003), Banco de España, Ministerio de Hacienda e INE

En España, por tanto, el sector público no desencadenó ni contribuyó a crear la crisis económica, sino que sufrió sus efectos. De hecho, España era uno de los países del euro que más estrictamente cumplía el Pacto de Estabilidad antes de la crisis: el presupuesto de las Administraciones Públicas había liquidado un superávit en los años previos y el tamaño de la deuda pública en el PIB era de los más sostenibles de la zona euro, por debajo del 40%. Por el contrario, fue la crisis económica y bancaria la que generó la crisis fiscal, al provocar, como se ha dicho, la caída de la recaudación de los principales impuestos, IVA e IRPF, y el aumento del gasto público, básicamente en las prestaciones de desempleo y pensiones (por las prejubilaciones) y el salvamento bancario, cuyo coste acabó recayendo sobre el Estado español. Inmediatamente, el déficit presupuestario creó la crisis de la deuda pública, cuyo volumen creció exponencialmente (gráfico 4) y sus costes financieros unitarios aumentaron de manera alarmante entre 2010 y 2012.

Aunque el nivel de deuda en España era totalmente sostenible en 2010, la crisis de la deuda se agudizó por el contagio de la crisis griega y las apuestas bajistas de los inversores internacionales. La depreciación en picado de los títulos españoles obligó al gobierno español, presionado por el Banco Central Europeo, a enmendar, por la vía de urgencia, la propia Constitución, para prohibir constitucionalmente el

déficit y dar preferencia al pago de los intereses de la deuda sobre las demás funciones de gasto del Estado, incluidos los gastos sociales; con esta espectacular medida se trataba de tranquilizar a los mercados y parar la especulación en torno a los bonos públicos españoles, evitando la consiguiente quiebra de la deuda española y del propio euro, que era la pieza mayor que perseguían los especuladores.

No obstante, la intervención del gobernador del Banco Central Europeo, que prometió hacer todo lo que hiciera falta para salvar al euro, en el verano de 2012, evitó el colapso de la deuda española. De hecho, desde entonces, una vez que los inversores se creyeron que estaba asegurada la pervivencia del euro, la prima de riesgo de la deuda española empezó a descender, hasta situarse en la actualidad en mínimos históricos (con las letras del Tesoro emitiéndose a tipos negativos), debido al inicio de la expansión cuantitativa del BCE, desde marzo de 2015. De manera que el déficit y la deuda en España hubieran sido muy superiores si la Unión Europea no hubiese aportado préstamos para el salvamento bancario y si el BCE no hubiera anunciado su intención de comprar deuda pública española. El precio del rescate europeo por las instituciones de la UE, empero, fue la intervención de la política económica española por los países acreedores, que impusieron: la mencionada reforma constitucional para controlar el déficit público y asegurar el pago de la deuda; los recortes en los gastos públicos y el aumento de los impuestos para reducir el déficit público; las reformas estructurales relacionadas básicamente con el mercado de trabajo y con el sistema bancario.

Como sucedió en la época de los Austrias, ante el déficit excesivo y la carga abrumadora de la deuda, la política económica quedó en manos de los países acreedores, que dictaron las políticas del gobierno español desde Bruselas y Frankfurt. De manera que la crisis de la deuda, y las mencionadas presiones de los países acreedores de la UE, obligaron al gobierno español a emprender unas fuertes e indiscriminadas políticas de austeridad presupuestaria. Como tales políticas fueron impuestas por la Unión Europea —léase Alemania— a todos los países del euro, incluidos aquellos que tenían superávits comerciales y una sólida posición fiscal, reflejada en que los inversores tenían que pagar por el privilegio de comprar bonos alemanes, aquella política de austeridad agravó o, por lo menos, alargó la crisis económica. Como siempre ha sucedido, la depresión económica provocó un empeoramiento de la situación de amplios colectivos sociales que vieron reducir o desaparecer sus ingresos hasta llegar a niveles de pobreza absoluta, lo que fue agravado por las políticas de austeridad que, para poder pagar el crecimiento de los intereses de la deuda en el presupuesto público, recortaron las prestaciones del Estado del Bienestar.

Esto es significativo porque esta es la primera crisis en España en la que la caída de la demanda privada de consumo y de inversión se ha visto acompañada por una rebaja de la demanda del Estado. En efecto, en la crisis de la década de 1930, la política fiscal fue moderadamente expansiva y en la recesión de 1975-1983, la política fiscal fue claramente expansiva, con fuertes déficits presupuestarios y un aumento de la inversión de las empresas públicas que contribuyeron a mantener la demanda y contener el crecimiento del desempleo. En la crisis de la autarquía, el franquismo también realizó una política fiscal expansiva mediante mecanismos extrapresupuestarios, como los organismos y la empresa pública (Comín, 2013b; Comín y Martorella, 2013). Además, en la depresión de los años 1970, la moderación de salarios acordada en los Pactos de la Moncloa fue compensada con el establecimiento del Estado del Bienestar y el aumento de los gastos sociales. Por otro lado, aquella política fiscal expansiva de los gobiernos de la transición no generó una crisis de la deuda pues fue financiada básicamente por un aumento de los anticipos del Banco de España al Tesoro y, en cualquier caso, el aumento de la deuda pública colocada en los bancos no planteó problemas de sostenibilidad, puesto que se partía de muy bajos niveles de deuda pública /PIB, porque el franquismo los había reducido (gráfico 4).

Finalmente, la crisis bancaria de finales de la década de 1970, aunque profunda, tampoco generó problemas presupuestarios, pues los bancos en quiebra fueron intervenidos por el Fondo de Garantía de Depósitos y el Banco de España, que tras sanearlos fueron vendidos a bancos españoles y extranjeros o liquidados, y las pocas cajas de ahorros con problemas fueron saneadas por el propio sector bajo el control de la CECA. Aquella política fiscal expansiva de los gobiernos de UCD contribuyó a la tranquilidad social y a la estabilidad política, en un período lleno de incertidumbre y violencia terrorista, que aseguró una transición pacífica a la democracia (Comín, 2008). En la actualidad, sucede lo contrario, puesto que el aumento del paro y la caída de los salarios ha sido acompañado de un recorte en los gastos sociales. Esto ha provocado un aumento de la precariedad de grandes capas de la población, que ha llevado a una fuerte crisis social y política.

#### 4. LAS SERVIDUMBRES DE LA PERTENENCIA A LA UNIÓN MONETARIA

La novedad actual más significativa es que la crisis económica de España está ligada al destino de una Europa debilitada por una larga depresión económica, en la que han desaparecido los políticos europeístas. El problema de la economía española en la actualidad deriva de que la Unión Europea está dominada por los intereses nacionales, que han impedido que la Comisión Europea haya podido afrontar ade-

cuadramente la depresión europea y la crisis del euro: las medidas comunitarias se han tomado demasiado tarde y han sido demasiado débiles, en relación a los Estados Unidos, por la reticencia de los países ricos del Eurogrupo, que han impuesto sus intereses nacionales sobre el gobierno comunitario de Bruselas. El ciclo económico reciente mostró las ventajas, que para España son muchas, y los inconvenientes derivados de la pertenencia a la Unión Europea y la Unión Monetaria.

El hecho de que España haya perdido la soberanía comercial, monetaria y fiscal ha impedido la aplicación de las tradicionales políticas económicas de los gobiernos españoles para salir de las crisis: el proteccionismo, la devaluación, el impago de la deuda, el déficit presupuestario y su monetización a través del Banco de España<sup>3</sup>. Esta pérdida de soberanía, en principio, fue buena pues la unión monetaria forzó a España a renunciar a su tradicional irresponsabilidad fiscal, financiera y monetaria, lo que había tenido graves consecuencias históricamente (Comín, 2012; Martínez-Ruiz y Nogues-Marco, 2013). Pero, al mismo tiempo, la pertenencia al euro trajo nuevos problemas, porque la impresionante crisis fiscal originada por la depresión económica obligó a los gobiernos deudores a recortar sus gastos presupuestarios, para no caer en la bancarrota. En el caso de España, los recortes se cebaron sobre los sueldos de los funcionarios y las inversiones en educación y tecnología, lo que tendrá consecuencias negativas sobre el crecimiento económico futuro, y sobre las prestaciones del Estado del Bienestar, lo que redundará en una mayor inestabilidad social y política. Esta política de austeridad, con todo, fue impuesta por los países acreedores, fundamentalmente Alemania que, como vamos a ver, cargó todo el peso del ajuste de los desequilibrios exteriores de la zona euro sobre los países del sur de Europa, entre los que se encontraba España.

En primer lugar, examinaré los desequilibrios exteriores de los países del euro, por los diferentes niveles de precios y salarios, cuyo reajuste se ha impuesto a los países deficitarios. En segundo lugar, veremos que España no puede utilizar los instrumentos tradicionales para salir de la crisis, pues la política monetaria está cedida al Banco Central Europeo, cuyas políticas han estado controladas también por los países ricos. Y en tercer lugar, analizaré que el único instrumento que le quedó a España disponible es el ajuste interno vía austeridad fiscal.

En una unión monetaria muy imperfecta, el ajuste se ha impuesto a los países deudores. La crisis del euro ha recordado las lecciones históricas que muestran que una unión monetaria es inviable sin una unión política o, en su defecto, una unión

---

<sup>3</sup> Países que conservaban la soberanía monetaria superaron mejor la crisis (Reino Unido) o escaparon a la misma (Polonia).

fiscal y bancaria. Aun así, desde la óptica del euro como una mera unión monetaria (es decir, un sistema de tipos de cambios fijos en el que no está contemplado el protocolo de salida), la solución a la crisis económica hubiera requerido que los países acreedores (con superávits corrientes) hubieran contribuido también al ajuste de los desequilibrios exteriores, con políticas de impulso fiscal; por el contrario, Alemania, la UE y el BCE han descargado todo el peso del ajuste sobre los países deudores, entre los que se encuentra España. En efecto, los problemas monetarios de la eurozona son un reflejo de los persistentes desequilibrios económicos reales y fundamentales entre las economías ricas del norte de Europa (con superávit comercial y exceso de ahorro) y las periféricas del sur (con desequilibrio comercial a pesar de la crisis). La mejor señal de los mismos es que el euro tiene un diferente poder de compra en los distintos países miembros, con la paradoja de que los precios son inferiores en los países con mayor renta per cápita del norte. Además de los diferentes niveles de precios (impropios de una auténtica unión monetaria y un mercado único), aquellos desajustes reales se manifiestan en los distintos costes laborales unitarios vigentes en los países, que generan los fuertes desequilibrios de la balanza por cuenta corriente que se traducen en los desequilibrios de la balanza de capitales y en el sistema interior de pagos a la eurozona, conocido como Target 2.

Los desequilibrios entre países de una zona económica son normales. El problema de la eurozona es que las naciones fuertes no han dejado funcionar los mecanismos de reajuste hacia el equilibrio, que deberían llevar a la convergencia de precios y de los costes laborales unitarios entre los países de la eurozona. Hay economistas que calculan que, en los países de la periferia, precios y salarios deberían caer entre un 10 y un 30% en relación con los de Alemania, para reequilibrar las balanzas por cuenta corriente. La teoría económica señala que los ajustes deberían ser simétricos, de manera que tanto los países superavitarios como los deficitarios en su balanza por cuenta corriente dejaran mover sus precios interiores para que convergieran hacia un nivel intermedio. Pero, como muestra la historia, en los sistemas de tipos de cambios fijos, el reajuste de los desequilibrios en la balanza de pagos siempre ha recaído en los países débiles, porque los países ricos que acumulaban reservas impiden que estas aumenten la oferta monetaria y, por lo tanto, sus precios.

Lo teóricamente aceptable sería que los países deficitarios de la periferia de la eurozona tuvieran una inflación cero mientras los países superavitarios (Alemania) alcanzaran un mayor crecimiento de los precios. Si esto sucediera, después de un lustro los precios y los salarios de la eurozona se alinearían y los desajustes en las balanzas de pagos desaparecerían. Pero esto no está sucediendo. De hecho, Alemania tiene en 2014 un mayor superávit comercial en relación al PIB que en 2007

(Díez, 2015). Esto demuestra que el ahorro en Alemania ha crecido más que la inversión (que en relación al PIB es inferior a la de España; una paradoja más). Es decir, en los países ricos del norte se ha seguido una política fiscal más restrictiva, cuando el ajuste hubiera exigido un incremento del gasto público en inversión y una reducción de los impuestos, creando déficits presupuestarios que se hubieran podido financiar a bajos tipos de interés (el bono alemán a 30 años cotiza al 0,6% de interés anual). Esto lo han sugerido muchos economistas, el FMI e incluso el presidente de los Estados Unidos. Pero el gobierno alemán no puede practicar esa política porque se ha autoimpuesto una regla constitucional que le obliga a equilibrar el presupuesto en el ciclo económico.

La política fiscal contractiva de Alemania, por tanto, deja la carga del ajuste de precios y salarios a los países pobres del sur de Europa, que han sido obligados a realizar una dura política de austeridad presupuestaria, con graves consecuencias sociales. Esta restricción presupuestaria en Alemania se explica porque este país quiere mantener sus superávits exteriores (hay quien habla de la política mercantilista de este país), por lo que nunca practicará una política que aumente sus precios y sus salarios, porque le restaría competitividad internacional. Por eso, los reequilibrios en la eurozona siempre se cargarán sobre los países débiles del sur, incluida España. Es más, los países centrales también bloquean los posibles mecanismos de ajuste fiscal consistentes en las transferencias fiscales y en la mutualización, siquiera parcial, de la deuda pública. De manera que, en esta unión monetaria sin posibilidades de ajuste y carente de mecanismos de transferencia fiscal, las tensiones económicas en la periferia seguirán creciendo hasta hacerse insoportables, por los salarios decrecientes y las altas tasas de desempleo (Münchau, 2015).

Como un país más del sur de la eurozona, España se halla atrapada en esta trampa de una unión monetaria controlada por los países acreedores, que descarga sobre los países deudores el peso del ajuste de los desequilibrios estructurales, sin tener la compensación de una transferencia fiscal o de una deuda pública común, que pudieran aliviar el coste social del ajuste. Los historiadores han mostrado que estas políticas nacionalistas de los países acreedores fueron las que llevaron al derribo del patrón oro en el período de entreguerras, agravando la gran depresión de los años 1930. En la actualidad, en lugar de profundizar la unión, la eurozona está degenerando en un simple sistema de tipos de cambios fijos, como el patrón oro, en el cual cada país aguanta sus desequilibrios comerciales, generados por la total apertura comercial que favorece a los países con mayor competitividad industrial. Por otro lado, la historia de los Estados Unidos, de Italia y de la propia Alemania unificada en 1871, muestra cómo una unión monetaria sólo puede sobrevivir con la creación de una unión fiscal, y finalmente política, que mutualice las deudas entre

los Estados miembros. El establecimiento de algún tipo de transferencia de renta de los Estados acreedores a los deudores es imprescindible para mantener la moneda común.

Además, por simples motivos operativos, la creación de una deuda europea (aunque cada país emisor fuese el responsable de las cargas de sus deudas, lo cual no implicaría en realidad ninguna mutualización) hubiese acabado rápidamente con las crisis de las deudas periféricas y del euro, porque el tamaño del mercado de la deuda común hubiese sido muy superior a los mercados nacionales de deuda, aumentando el coste y el riesgo de las apuestas especulativas contra las deudas en euros.

Por otra parte, una unión monetaria y un mercado común también requieren una unión bancaria, con un organismo único de supervisión, un sistema de garantía de depósitos único y un sistema de resolución común de las crisis bancarias a todos los países. La oportunidad de crear esta unión bancaria también se ha desperdiciado por la negativa de Alemania, lo que está suponiendo un retroceso en el mercado financiero común (una nueva balcanización del ahorro en la Unión Europea), con una retirada de las operaciones bancarias en otros países, tanto crediticias como en la adquisición de deuda pública del propio gobierno. De hecho, desde la crisis, se ha vuelto a una renacionalización de la actividad bancaria de los bancos, con instrucciones claras de los bancos centrales para evitar la inversión en el exterior, al menos en los países periféricos de la UE. Las deudas nacionales han pasado a poder de los bancos nacionales y el mercado único bancario ha retrocedido.

En ausencia de estas uniones fiscales y bancarias, los países deudores de la eurozona siguen siendo responsables de resolver sus propias crisis, sin disponer de instrumentos propios adecuados, pues han perdido la soberanía de la política económica. El Mecanismo Europeo de Estabilidad apenas tiene fondos para hacer rescatar a un banco mediano; además, los rescates bancarios quedarán en manos del gobierno del país afectado, que, de hecho, no podrá rescatar ya más bancos porque soporta una deuda pública probablemente insostenible. Por otro lado, serán los bancos nacionales los que tengan que pagar las compras de la deuda pública nacional, a partir de marzo de 2015, aunque las operaciones las realice el BCE. En efecto, para conseguir la aquiescencia alemana para poner en marcha una retardada expansión cuantitativa, como vamos a ver, Draghi tuvo que transigir en que las compras de los bonos públicos nacionales, aunque coordinadas por el BCE, sean sufragadas en un 80% por los bancos centrales de los países emisores. Con lo cual, el abrazo mortal entre bancos y Estado seguirá siendo una seria amenaza para el colapso financiero: los bancos nacionales comprarán deuda del propio Estado y éste será el encargado de rescatarlos, si tiene fondos, cuando vuelvan a entrar en desequilibrios

patrimoniales próximos a la insolvencia. Finalmente, si la unión fiscal y bancaria no puede avanzar, la profundización de la unión política es una quimera en los tiempos que corren. Más bien parece que puede dominar la desmembración de la unión por la presión de los nacionalismos.

España, por tanto, tiene que buscar la salida de la crisis sin contar con los instrumentos tradicionales: política fiscal y monetaria expansiva, inflación, devaluación y proteccionismo, que fueron los instrumentos de la política económica española para salir de las crisis previas. En efecto, por un lado, la pérdida de la soberanía monetaria ha impedido la devaluación de la divisa nacional, que ahora es el euro, emitido por el Banco Central Europeo. Es cierto que, desde marzo de 2015, el BCE ha iniciado una expansión cuantitativa que está depreciando el euro, pero esto no da ventajas competitivas a España frente a sus principales socios comerciales, que son países de la eurozona. Por otro, la monetización directa del déficit colocando la deuda en el Banco de España ya quedó prohibida desde la autonomía del banco central en 1994, y ahora está totalmente descartada por el BCE. Como lo está también la monetización indirecta, lo que no ha impedido que se haya iniciado recientemente, como acabamos de mencionar, comprando deuda pública en el mercado con el argumento de combatir la deflación. Finalmente, la pérdida de la soberanía comercial impide recurrir al proteccionismo arancelario o de otro tipo frente a los socios de la UE.

En realidad, la política monetaria está controlada por los países acreedores, básicamente Alemania, que impuso una política común para salvar, no a Grecia sino a sus bancos, y para evitar cualquier asomo de inflación o coste fiscal en su país, que hasta hace poco gozaba de crecimiento económico y ausencia de desempleo (un 5% en 2014). Estas posiciones nacionalistas, que hacen que la valoración de Merkel entre los votantes alemanes haya mejorado con la crisis, han llevado a que el ajuste de los desequilibrios comerciales y fiscales se cargue, como acabamos de ver, sobre los países deudores. Los países del norte se han negado a realizar una política fiscal expansiva que hubiese ayudado a los países del sur, pero también a ellos mismos, pues hubieran mejorado sus infraestructuras, bastante deficientes en Alemania, financiándose a bajos tipos de interés. El BCE mantuvo una política de tipos de interés, de oferta monetaria, de compra de deudas y de tipos de cambio que fue bien para Alemania, mientras esta economía seguía creciendo. Durante la crisis, de hecho, en dos ocasiones el BCE aumentó los tipos de interés ante pequeños y ocasionales repuntes de la inflación en los países fuertes del euro; por otro lado, comenzó a bajar los tipos con mucho retraso, cuando era evidente que la tasa de inflación estaba muy próxima a cero, muy lejos del objetivo fijado en el 2%. El resultado fue que la deflación acabó apareciendo en Europa, ante la pasividad del BCE.



La crisis ha mostrado que el BCE y Draghi sólo puede actuar respetando las líneas rojas puestas por Alemania. Ante la ya inequívoca deflación en la zona euro, la expansión cuantitativa actual del BCE, que está depreciando fuertemente el euro, favorece fundamentalmente a los países europeos que exportan fuera de la UE; es decir, a Alemania. Quizá por esto, este país ha permitido finalmente la expansión monetaria del BCE cuando su economía se estaba estancando. El gobierno alemán accedió a la expansión cuantitativa que metía a la eurozona, por primera vez, en la guerra de divisas, para depreciar el euro y aumentar las exportaciones de la eurozona, fundamentalmente alemanas. A España, por el contrario, apenas le favorece la depreciación del euro, pues la mayor parte de sus exportaciones van a la eurozona. El objetivo de Alemania, además de mantener sus ventajas exportadoras dentro y fuera de la UE, es presionar a los países del sur para que hagan reformas estructurales que aumenten su competitividad, lo cual es un objetivo imprescindible. El problema es que, en una unión monetaria no todos los países pueden ser exportadores netos, como ya lo es Alemania.

El efecto inmediato de la expansión cuantitativa ha sido disparar las cotizaciones de las bolsas, tanto de acciones como de bonos públicos, a pesar de la amenaza de impago de Grecia. Desde enero, cuando se anunció esta expansión monetaria, el IBEX de la bolsa española ha subido un 12%, mientras que el DAX alemán ha aumentado un 22%. Esta tendencia bursátil podría invertirse abruptamente, por problemas políticos o por un repunte en la inflación, que cambiaría las expectativas<sup>4</sup>. Probablemente, el experimento monetario en su fase expansiva ha funcionado, generando alzas en las bolsas, sencillamente porque los inversores se creyeron que iba a funcionar y por su desmedida confianza en el control de los bancos centrales (ahora los héroes financieros son sus gobernadores) sobre las variables monetarias (Atkins, 2015).

En fin, este recurso a la expansión monetaria cuantitativa sigue siendo un terreno experimental, y por lo tanto peligroso, del que todavía está por ver cómo conseguirán salir los bancos centrales; es decir, cómo se desharán de las montañas de bonos públicos y privados almacenados en sus balances y cómo reaccionaran los inversores cuando las autoridades monetarias aumenten los tipos de interés, movimiento que siempre se resisten a hacer los gobernadores de los bancos centrales porque suele conducir a nuevas depresiones económicas. En cualquier caso, históricamente casi todos los experimentos monetarios han acabado en desastres financieros e in-

---

<sup>4</sup> Este fue también el resultado en los países, como Estados Unidos, donde se practicó la expansión monetaria. No está claro que esta expansión monetaria en la eurozona haga caer el desempleo en la Unión Europea (como muestra la experiencia de la expansión cuantitativa en Japón), porque los mercados de trabajo no son tan flexibles como en Estados Unidos y, además, porque la economía americana se ha mostrado siempre más dinámica tecnológica y energéticamente que Europa, lo que ha permitido que muchas industrias deslocalizadas estén retornando a suelo americano.

flacionarios, como sucedió en la España de los Austrias, con el sistema de John Law en Francia y, también en este país, con las medidas monetarias de la revolución francesa; por no hablar de las catástrofes monetarias que siguieron a las dos guerras mundiales, particularmente en Alemania, lo que explica la aversión de los políticos de este país ante las medidas recientes del BCE. La experiencia histórica muestra, por otra parte, que el gran crecimiento económico desde la revolución industrial hasta la primera guerra mundial fue acompañado de caídas de los precios, porque las ganancias en la productividad se transmitían a los consumidores. La deflación, por tanto, no siempre tiene efectos perversos (Comín, 2011).

Descartadas, por tanto, las medidas tradicionales, el ajuste de los desequilibrios de la economía española corresponde al propio país, pues la UE ha obligado a España a reducir los desequilibrios fiscales y a realizar una devaluación interior, a través de los descensos de precios y salarios. Por un lado, el ajuste fiscal impuesto al sur de Europa y a España fue especialmente duro, según el propio FMI, en los dos primeros años pero se relajó desde mediados de 2013, permitiendo una reducción más pausada del déficit público, cuando ya era evidente el daño, económico, social y político que la austeridad estaba causando, no sólo en la periferia sino también en países centrales como Francia.

En efecto, como en el patrón oro, sin transferencias fiscales y sin medidas de reequilibrio por parte de los países acreedores, la única salida posible es la devaluación interna, que funciona así. Primero, la política fiscal restrictiva acentúa y alarga la recesión económica (porque el multiplicador es más alto en las recesiones); segundo, ello aumenta el desempleo, reduciendo los salarios; tercero, si los mercados son competitivos, ello reduce los precios; cuarto, esto permite ganar competitividad internacional, reduciendo el desequilibrio de la balanza de pagos, que estuvo en el origen de la gran recesión. El déficit comercial español ha disminuido, pero en ello ha influido más la caída de las importaciones, como sucede en todas las crisis, que el aumento de las exportaciones, que no crecieron en la misma medida de las expectativas del gobierno, porque los mercados no son competitivos y los empresarios no han rebajado los precios proporcionalmente a la caída de los salarios; han preferido aumentar los beneficios que ampliar sus mercados exteriores. No obstante, fijado el objetivo de déficit público, la política fiscal estructural sigue siendo un instrumento manejable por los países miembros.

Pues bien, en España, los gastos que se recortan afectan negativamente al crecimiento económico y la equidad. Por otro lado, las reformas fiscales son poco ambiciosas pues sólo realizaron pequeños retoques para aumentar la recaudación, en la cima de la crisis de la deuda, y para reducirla en 2015, cuando se aproximan los procesos electorales. Pero esos aumentos o disminuciones de los tipos se aplican

a las bases fiscales conocidas por la Hacienda, que son las que declaran los contribuyentes cumplidores. Una lacra que arrastra la economía española desde el siglo XIX es el amplio fraude fiscal que ha existido, en situaciones de dictadura y de democracia. El crónico déficit público y la insuficiencia de gasto público en servicios económicos y sociales, durante los siglos XIX y XX, se hubiera solucionado si los gobiernos hubieran combatido el fraude fiscal. Esto es más cierto en las crisis económicas, cuando aumenta la dimensión del fraude fiscal. Un plan de lucha contra la economía sumergida (un 24,5 % del PIB), la corrupción y el fraude fiscal mejoraría la equidad del sistema tributario, aumentaría los ingresos fiscales y permitiría incrementar los gastos sociales o bien reducir el déficit (Comín, 2008 y 2010).

En fin, la salida de la crisis actual en España es más difícil que en las crisis anteriores, por dos motivos. Primero, no hay contrapartidas al sacrificio de los trabajadores. El éxito de los Pactos de la Moncloa (1977) consistió en que los sacrificios en salarios y en desempleo fueron compensados con el establecimiento del Estado del Bienestar (Comín, 2008). En la actualidad, la crisis llevará al desmantelamiento, al menos parcial, del Estado del Bienestar, lo que encrespará más a la población. Segundo, el estancamiento de la economía mundial. Aunque la economía de los EEUU está creciendo, otras economías emergentes, como China, están reduciendo su crecimiento, y lo que es fundamental, la economía de la UE sigue estancada y no hay expectativas de salida. Por el contrario, los ajustes presupuestarios de los planes de estabilización de 1959, 1983 y 1993 tuvieron buenos resultados por dos razones: primera, España pudo devaluar su divisa; segunda, había crecimiento económico mundial. En la actualidad, por el contrario, la demanda mundial está estancada y no favorecerá las exportaciones españolas (Serrano Sanz, 2010 y 2011; Sudrià, 2013).

La salida de la crisis económica es, por tanto, problemática y tendrá secuelas sociales y políticas en Europa y en España. La recuperación es un hecho, pues el PIB español creció un 1,4% en 2014, tras seis años de recesión. Es más, para 2015 se espera un crecimiento entre el 2% (FMI) y el 2,8% (Banco de España). No obstante, ni siquiera cumpliéndose esas previsiones se alcanzará el nivel previo a la crisis económica (gráfico 1).

Los factores de la recuperación española son tres. En primer lugar, a pesar del leve aumento del consumo privado, el crecimiento ha venido impulsado desde el exterior, como ha ocurrido casi siempre en la economía española, aunque en este caso no por la devaluación de la divisa sino gracias a la deflación interior de los salarios. En segundo lugar, la política monetaria y fiscal ha favorecido el crecimiento económico. Por un lado, la intervención del BCE para bajar la prima de riesgo desde el verano de 2012 consiguió que la prima de riesgo disminuyese, facilitando la financiación de las Administraciones públicas y postergando la insostenibilidad de la deuda. Pos-

teriormente, la Comisión Europea moderó la presión de la UE para que España redujese su déficit fiscal desde el verano del 2103, lo cual mantiene unos déficits presupuestarios todavía muy altos (sólo Chipre los tiene superiores), lo que revela que, de hecho, España está practicando una política fiscal bastante expansiva, que favorece el crecimiento económico, lo cual es la mejor prueba de que las tesis alemanas de que el superávit favorece el crecimiento económico están equivocadas. Desde los inicios de 2015, la expansión cuantitativa del BCE liderado por Draghi, ha depreciado intensamente el euro frente al dólar y ha reducido los tipos de interés a mínimos históricos en Europa, permitiendo al Tesoro español financiar sus letras a tipos negativos, a pesar de que los bonos españoles tienen un rating muy próximo al bono basura. La depreciación del euro está reduciendo el déficit por cuenta corriente y los bajos tipos de interés hacen más llevaderas las cargas de la deuda en el presupuesto del Estado, aunque el endeudamiento público sigue creciendo por el amplio déficit presupuestario, y permite a las empresas refinanciar su deuda (Vidal-Folch, 2015; Díez, 2105). En tercer lugar, en la recuperación económica de 2014 influyó la caída del precio en dólares del petróleo (de 100 dólares el barril de Brent en junio de 2014 a 45 dólares a mediados de enero de 2015), que contribuyó al aumento de la demanda de consumo, por el efecto renta.

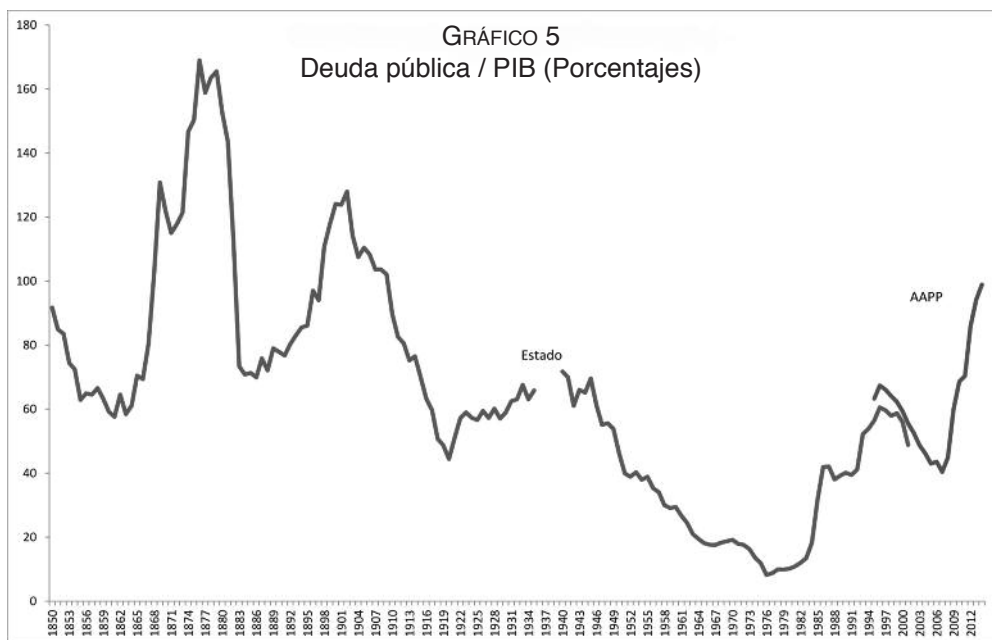
No obstante, los factores de esta recuperación económica española son coyunturales y, lo que es más grave, no se aprecia un cambio de modelo de crecimiento en España.

En primer lugar, la debilitación de la demanda mundial, de la propia eurozona y de los países emergentes podría poner en cuestión el crecimiento ulterior de las exportaciones de la eurozona y de España. En segundo lugar, con respecto al precio del petróleo, parece que han encontrado una resistencia a ulteriores descensos, lo que ha llevado a un aumento de su precio a 65 dólares el barril de Brent en la última semana de abril de 2015. Si a esto se añade la depreciación del euro, puede decirse que las ventajas del petróleo barato están desapareciendo en España. Finalmente, con respecto al factor monetario del crecimiento económico, los bajos tipos de interés seguirán mientras el BCE mantenga la expansión cuantitativa y los mercados financieros confíen en la deuda española, cuya prima de riesgo cayó de 634 a 108 puntos básicos, desde 2012. Pero, como muestra la historia, los inversores internacionales son inquietos y podrían huir del país rápidamente, ante una nueva crisis en Grecia (Legrain, 2105). Mientras los tipos sigan bajos, empero, la economía española seguirá hundiéndose en la trampa de la deuda, porque la adicción a la misma parece consolidarse.

En 2104, la deuda pública casi alcanzó el 100% del PIB. El gobierno estima que esa relación se estabilizará en el 101% en 2015 y 2016 (gráfico 5), para luego descender. Este planteamiento de que la deuda pública es sostenible se basa en unos supuestos optimistas del gobierno que podrían no cumplirse. Además, se plantea el riesgo

de que el gobierno, ante la rebaja de las cargas financieras de la deuda, relaje la política de saneamiento fiscal, en un año plagado de elecciones que invitan a los políticos a reducir los impuestos y a aumentar el empleo público y los gastos en obras públicas, por sus altos réditos electorales.

Por su parte, el Banco de España estima que el déficit de las Administraciones Públicas fue del 5,5% del PIB en 2014 (gráfico 4), cumpliendo el objetivo marcado por Bruselas; en 2015 y 2016, el déficit se calcula que caerá al 4,5% y 3,9% del PIB. No obstante, estos niveles de déficit público siguen siendo altos en términos históricos y comparativos y tienen efectos expansivos sobre la economía. Pero para financiarlos el gobierno tendrá que seguir emitiendo deuda pública. Las privatizaciones no aportarán recursos para reducir el alto nivel de deuda, al contrario de lo que sucedió en la segunda mitad de la década de 1990. De hecho, la privatización parcial del 49% del capital de AENA sólo ha aportado 4.263 millones al gobierno sin mejorar la eficiencia de la gestión aeroportuaria (Santaló y Socorro, 2015). Tampoco podrán España ni la UE recurrir a la inflación para reducir el valor real de la deuda, como hicieron los gobiernos españoles en la segunda mitad del siglo XX. Al contrario, desde hace un año, España está sumida en una deflación que incrementa el valor real de la deuda pública, perjudicando al Tesoro. Por tanto, la sostenibilidad de la deuda dependerá de que España alcance una tasa de crecimiento económico que sea suficiente para aumentar la recaudación impositiva por encima del crecimiento de los gastos públicos.



Fuente: Comín y Díaz (2005), Prados de la Escosura (2003), Banco de España, Ministerio de Hacienda e INE.

Aunque se ha relajado, la política de austeridad seguirá vigente en España mientras haya un problema de deuda excesiva. La cuestión radica en que, al acentuar y alargar la crisis, estas políticas de reformas y de reducción del déficit generan malestar social, porque rebajan los salarios, precarizan el empleo y recortan los gastos sociales básicos del Estado del Bienestar. Por un lado, la devaluación interna de los salarios ha funcionado en España, favorecida por las reformas laborales del gobierno. Los costes salariales en España con relación a la media de la eurozona han caído del 75,7% al 72,7%, rompiéndose la tendencia a la convergencia de los salarios previa a la crisis; y el descenso con respecto a la media de la UE 28 ha sido del mismo orden de magnitud. Por otro lado, aunque la tasa de paro ha caído al 24,4% en 2014 en España, sigue siendo una tasa muy superior, por ejemplo, a la de Francia (10%) e Italia (13%). El gobierno prevé que la tasa de paro caerá al 20,5% en 2016. Incluso si se cumpliera la previsión, todavía es una tasa excesiva.

Un peligro subyacente es que la complacencia proporcionada por el crecimiento económico de 2014, combinada con los procesos electorales, frenen las reformas del gobierno para mejorar la eficiencia de los organismos públicos y de la economía en general. Primero, la reforma de la administración pública que persiga la mejora de la coordinación entre Administración Central, Autonomías y Ayuntamientos y la racionalización en los servicios públicos. Segundo, una reforma que amplíe la liberalización de los mercados y servicios (incluidos los profesionales) para evitar las colusiones de los oligopolios. Tercero, el establecimiento de los mecanismos que lleven al cambio del modelo de crecimiento y de reindustrialización y a una reordenación del modelo energético. Cuarto, completar la reforma bancaria para liberar a los bancos de los numerosos activos tóxicos que aún tienen en sus balances y para que cumplan con los requerimientos de capital de Basilea III sin recurrir al truco (como los demás países del Sur) de incluir los créditos fiscales garantizados por el gobierno entre el capital (acción investigada por la UE como una ayuda ilegal a los bancos y como una práctica no autorizada por Basilea). Quinto, una reforma tributaria general, incluida la racionalización de los gastos públicos y de los gastos fiscales (exenciones y subvenciones) y un plan global de lucha contra el fraude (y la corrupción) que cree un sistema suficiente para financiar los gastos, cuya gestión también hay que racionalizar, mediante un cambio de rumbo de la política de gasto, recuperando los gastos en investigación y desarrollo; pero, en año electoral, los políticos siguen interesados en inaugurar autopistas y tramos de AVE, a pesar de su escasa rentabilidad económica y social (Betancor y Llobet, 2015).

La historia muestra que, sin un cambio en el modelo de crecimiento, la economía española volverá a crecer más o menos rápidamente en cuanto se consolide el ciclo alcista internacional, pero se derrumbará estrepitosamente, de nuevo, cuando se presente una nueva crisis económica. Los gobiernos españoles están desperdi-

ciando esta crisis para cambiar el modelo de crecimiento. Las reformas realizadas son claramente deficientes. El rescate europeo solventó los problemas más serios del sector financiero, pero la reforma bancaria sigue renqueante y ha costado ya bastante dinero a los contribuyentes; por su parte, el banco malo (SAREB) apenas dinamiza el mercado secundario. La reforma laboral ha reducido los salarios pero no ha creado empleo (inestable) hasta 2014. Las reformas de la seguridad social han tenido resultados desfavorables para los trabajadores, y no han impedido que el fondo de reserva de las pensiones haya caído un 37%; además, la reforma del desempleo ha reducido la cuantía por beneficiario un 22% desde 2008 y el grado de cobertura del 76% al 55,7% en marzo de 2015, el nivel más bajo desde 2001 (Vidal-Folch, 2015).

Además, históricamente la mutación más preocupante de las crisis económicas es la que, finalmente, lleva a revueltas sociales y a guerras. Este es el problema más serio al que se enfrenta España, la Unión Europea y las regiones circundantes: el alto desempleo y la creciente desigualdad en la distribución de la renta están generando una alta inestabilidad social y política (Rachman, 2015). Esto es particularmente cierto entre los jóvenes, que sufren las mayores tasas de desempleo, superando el 50% en España. Lo preocupante es que esta inestabilidad política subsistirá algún tiempo, porque el crecimiento económico no reducirá significativamente el paro ni permitirá recuperar los niveles de vida previos a la crisis durante un tiempo.

Después de dos siglos de divergencia, desde la segunda globalización los países emergentes han iniciado la gran convergencia, creciendo más rápidamente que Europa, de manera que el centro de la economía mundial se trasladará del Atlántico al Pacífico; Europa occidental volverá a ser el extremo menos desarrollado de Eurasia, y el nivel de renta de sus habitantes caerá (Comín, 2011). El malestar de los grupos afectados por el paro y la caída de los salarios de la crisis europea se verá reforzado por los recortes en las prestaciones del Estado del Bienestar<sup>5</sup>. Ambos hechos provocarán inestabilidad social y transformaciones políticas, por el avance de los partidos extremistas, de derecha y de izquierda.

Históricamente, las depresiones económicas contribuyen a desacreditar las ideologías dominantes y las élites políticas e, incluso, a transformar el régimen político. Sucedió en Europa durante la crisis que siguió a la primera guerra mundial y durante la gran depresión de 1929: el período de entreguerras fue el de las crisis económicas pero también el de la crisis de las democracias. En el período de entre-

---

<sup>5</sup> Para las desigualdades de género en la crisis véase Gálvez y Torres (2010).

guerras, los economistas pensaban que el capitalismo de las democracias no sobreviviría al avance del socialismo y el fascismo (Comín, 2011). Desde la primera globalización, además, las crisis económicas de sobreproducción generaron el rechazo a los inmigrantes en las economías europeas y americanas; y desde el establecimiento de los sistemas democráticos, también a finales del siglo XIX, las crisis económicas reforzaron la oposición de las clases trabajadoras frente a la corrupción de las élites políticas y económicas. Ambos fenómenos sociales son claramente visibles en la depresión actual, en Europa y en España.

A ese rechazo de la población europea frente a los políticos y los emigrantes se ha añadido el desencanto de los partidos extremistas frente a la propia Unión Europea. Este euroescepticismo paraliza los avances en la integración económica y política, lo que impedirá a Europa alcanzar las economías de escala económicas, diplomáticas y militares imprescindibles para poder negociar en pie de igualdad con las grandes potencias actuales (Estados Unidos) y futuras (India, China). Es más, el auge del euroescepticismo ha traído el riesgo de fragmentación de la Unión Europea, no sólo desde el Reino Unido y Grecia, sino también en Francia. La recuperación económica no aleja los peligros políticos, pues históricamente estos surgen con retraso. Esto sucedió con la llegada al poder de Hitler en 1933 y con el triunfo del golpe de Estado del general Franco en España. De manera que, aunque España y Europa estén recuperándose, el crecimiento económico quizá ya no consiga frenar el ascenso de los partidos extremistas (Rachman, 2015). Aunque la relación entre la gran depresión de los años 1930 y la inestabilidad social y política creada por la misma con el desencadenamiento de la guerra civil en España está en discusión, lo que no admite dudas es que aquella fue el prólogo, consentido por las democracias europeas, de la segunda guerra mundial desencadenada por el expansionismo militar de Hitler desde que llegó al poder en 1933.

A pesar de que no parece atraer la atención de los medios, en la actualidad, de hecho, la Unión Europea tiene ya una guerra en la antesala, creada por la invasión de Crimea por Rusia y por el apoyo de esta potencia a los insurgentes en la guerra civil de Ucrania. La Unión Europea ha respondido al presidente ruso con sanciones económicas, siguiendo la moda actual de que las acciones geoeconómicas (como los tratados comerciales plurilaterales) están sustituyendo, o al menos complementando a la geopolítica (las alianzas militares). De hecho, hay analistas que piensan que el riesgo de ruptura de la UE radica más en la crisis de Ucrania que en la salida de Grecia del euro, porque la consolidación de un Estado fallido en Ucrania o su anexión por Rusia sería la señal inequívoca de la incapacidad crónica de la UE para defender sus intereses comunes; el fracaso de la UE en Ucrania podría llevar a su disgregación (Münchau, 2015). De hecho, el conflicto en Ucrania surgió por las ten-



siones creadas entre Rusia y la Unión Europea por atraer a este país a sus respectivos bloques comerciales. Para la Unión Europea esta es la única opción porque no puede enfrentarse militarmente a Rusia, cuya agresión territorial no sólo derriba los tratados que se firmaron tras la segunda guerra mundial sino que ha sacado a la superficie la debilidad militar de la Unión Europea, que está perdiendo el paraguas protector de los Estados Unidos, cada vez más volcados al Pacífico, donde está el futuro económico y militar (Leonard, 2005).

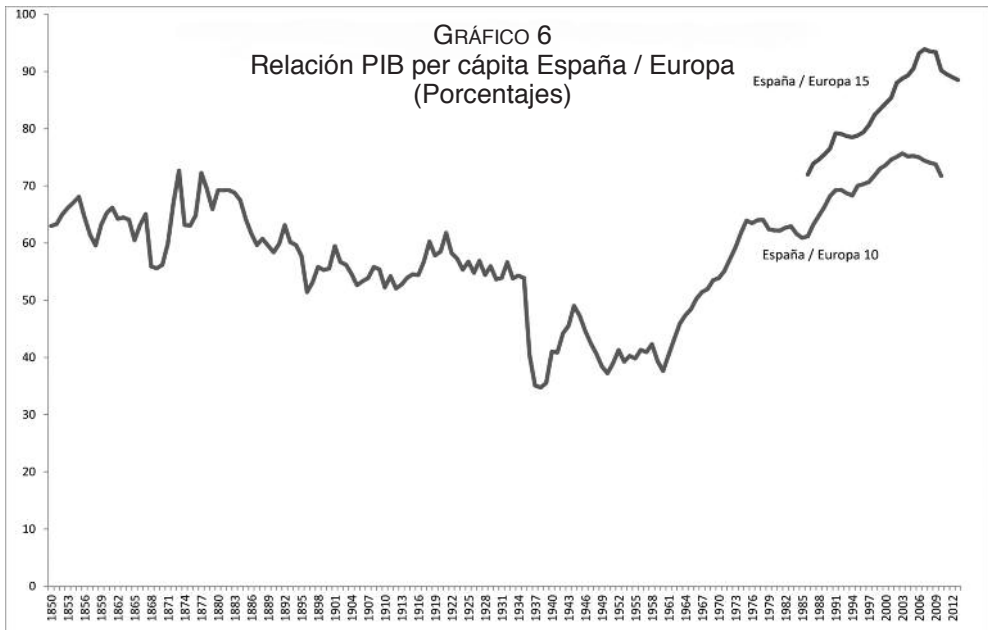
Esta debilidad en defensa de la UE, y de España, es aún más alarmante si se tiene en cuenta que la Europa mediterránea está rodeada por dos zonas militarmente muy inestables: el Norte de África y el Oriente Medio, donde se están librando unos conflictos bélicos que recuerdan a lo acontecido en Europa durante la crisis del siglo XVII: quizá estemos asistiendo al desarrollo de una nueva “guerra de los treinta años” que, como aquella, consiste en una sucesión de guerras civiles (por motivos políticos y religiosos) cuyos bandos están apoyados por otros gobiernos extranjeros con intereses en la región (Haas, 2015). Estas cuestiones estratégicas exigirán que los gobiernos europeos tengan que dedicar un mayor esfuerzo presupuestario a los gastos de defensa, algo complicado con la crisis fiscal actual (Kaplan, 2015).

## 5. EPÍLOGO: EL INSOLUBLE PROBLEMA DEL MODELO DE CRECIMIENTO DESEQUILIBRADO

Las crisis económicas generan procesos de destrucción creativa, de manera que las empresas ineficientes quiebran y son sustituidas por otras empresas más eficientes, Esto podría aplicarse también a las economías nacionales, que pueden salir reforzadas de las crisis económicas, como sucede con Estados Unidos desde finales del siglo XIX, mientras que otras economías quedan bastante deterioradas por las crisis, como sucede con la española. Si en lugar de analizar, como he hecho anteriormente, la evolución del nivel del PIB per cápita en España, analizamos la de su relación con la media de otros países europeos, obtenemos una fotografía bastante diferente. Si la política económica de los gobiernos es mínimamente abierta, en las coyunturas de crecimiento económico internacional la economía española converge hacia los países avanzados, mientras que en las crisis España vuelve a perder terreno. Esto se debe a que los gobiernos españoles tardan más en reaccionar ante las crisis y, lo que es peor, aplican unas políticas económicas para salir de las mismas que no son las adecuadas para cambiar el modelo de crecimiento y facilitar la modernización tecnológica, que evite que cuando venga una nueva crisis, España vuelva a sufrirla con mayor intensidad que los países desarrollados.

Hasta la crisis actual, la economía española no aprovechó las crisis para ganar terreno competitivo. Al contrario, el estudio de la convergencia real hacia Europa

muestra que en las crisis precedentes, la economía española perdía sistemáticamente el terreno que había ganado en las coyunturas internacionales de crecimiento económico. En el gráfico 6 se advierte que en las grandes crisis económicas, la relación entre el PIB per cápita de España y el de Europa 10 disminuyó<sup>6</sup>. De hecho, en 1873 se alcanzó un máximo del 72,7% que no volvió a recuperarse hasta el año 1999. La gran depresión de finales del siglo XIX marcó un período de divergencia que redujo el PIB per cápita de España al 51,4% en 1896. Con ligeras oscilaciones, ese porcentaje se mantuvo, para caer al 37,6% en 1960, en la gran depresión de la autarquía. En este año, España tocó fondo. El nivel tecnológico era tan atrasado, que la importación de maquinaria y la liberalización del Plan de Estabilización permitió aumentar rápidamente el PIB per cápita, hasta recuperar el porcentaje de la preguerra en 1972 y seguir subiendo al 63,9% en 1975, nivel ligeramente superior al alcanzado en 1921. En 1985, el porcentaje se había estancado en el 60,9% debido a la crisis económica de la transición a la democracia. La entrada en la CEE permitió un período de convergencia del PIB per cápita español hacia el europeo, sólo paralizado por la crisis de 1992-1994, que llevó la relación al 75,7 en 2003. Después la relación cayó; lentamente hasta 2009, más intensamente después.



<sup>6</sup> Los diez países que sirven para la comparación son Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido.

En el último ciclo económico, por tanto, España agotó sus posibilidades de convergencia antes de que acabase la fase de crecimiento, mostrando que su modelo de crecimiento no se basaba en los sectores tecnológicamente avanzados que se desarrollaban en otras economías europeas. Al año siguiente, con el inicio de la crisis, el porcentaje se estancó. La divergencia durante la crisis se aprecia mejor en el porcentaje del PIB per cápita de España frente al de la Europa 15 (gráfico 6), que cayó del 93,9% en 2007 al 88,5% en 2013. Si comparamos con el PIB per cápita de la UE 28, entonces el porcentaje cayó del 105% al 95% entre 2007 y 2013; diez puntos perdidos, que devolvieron a España por debajo del 100% de la UE ampliada. El caso es que España nunca llegó a superar el 76% del PIB per cápita de la Europa 10 en las fases de crecimiento. ¿Por qué España no logró culminar la convergencia hacia los países más avanzados de Europa? Los dos motivos principales fueron su baja tasa de ocupación y la menor productividad por ocupado (Rojo, 2010).

Por lo tanto, el paro y el insuficiente aumento de productividad del trabajo son las dos asignaturas pendientes de la economía española. En las épocas doradas de 1960-1975 y 1986-2007, el crecimiento apenas dependió del aumento del empleo; en ambas ocasiones surgió del aumento de la productividad total de los factores. Pero desde 1995 el aumento de este estimador de la productividad total del trabajo se ralentizó, por varias razones. Primera, el lento aumento de la relación capital/trabajo, por el debilitamiento de la inversión productiva; segunda, la escasa mejora en la eficiencia de la economía por los bajos gastos en I+D, que condenaban a España a seguir dependiendo de la tecnología exterior. Antes del inicio de la crisis actual, por tanto, la productividad del trabajo seguía siendo inferior al promedio europeo, por la inferior capitalización de la economía española frente a la europea: en capital tangible, tecnológico y humano. Históricamente, el débil esfuerzo tecnológico de España ha sido uno de los problemas más graves para su desarrollo. La mejor prueba es que durante el gran crecimiento de los servicios públicos y turismo, en la fase alcista de 1995-2007, España se retrasó en el desarrollo de las TIC y en los servicios a empresas, que son los servicios modernos. La economía española mostró su incapacidad ante la aceleración tecnológica mundial de la década de 1990, lo que explica que, en este ciclo, su divergencia de los países avanzados ocurriera en la propia fase de crecimiento (Comín, 2015).

Hay otros factores que contribuyen a explicar por qué España nunca ha culminado el proceso de convergencia. En primer lugar, desde el momento mismo de la industrialización de la década de 1960, la industria fue sobrepasada por el sector servicios, en términos de producción y empleo, lo cual es más evidente si consideramos la construcción como un sector no industrial. Los servicios que más se han desarrollado han sido los de tipo antiguo y, sobre todo, el turismo, que supone un

gran peso en la economía española. En segundo lugar, una parte importante de la inversión industrial ha sido inversión directa extranjera, que ha permitido importar unas tecnologías que se han aplicado sin adaptación alguna a las circunstancias españolas; es decir, sin considerar la dotación de factores y las características geográficas e institucionales del país, impidiendo el desarrollo de tecnologías propias, que son la base de la auténtica industrialización. En tercer lugar, el pequeño tamaño de la economía española, y del mercado interior, y la agobiante dependencia energética del exterior convierte los procesos industrializadores españoles en muy dependientes de los ciclos internacionales, circunstancia algo atemperada desde la entrada en la UE.

En cuarto lugar, las dotaciones geográficas han conducido la inversión, sobre todo desde que entramos en la Unión Europea, hacia tres sectores que no llevan a la industrialización avanzada: la agroindustria, la construcción y el turismo (Comín, 2011). Además, la política de obras públicas de los gobiernos españoles y el conservadurismo de los inversores han contribuido a una sobredimensión del sector de la construcción. En quinto lugar, la dependencia de la Hacienda pública de los bancos ha llevado a una sobredimensión económica y de poder político del sistema bancario, que ha lastrado los procesos de industrialización (Cecchetti y Kharroubi, 2015). En sexto lugar, las crisis han sido más profundas en España, generando divergencia, por la debilidad estructural de la industria y porque las políticas para combatir las crisis y realizar las reformas necesarias se aplazaban y se dilataban en el tiempo y también se moderaban por la presión de los intereses creados. Esto sucedió con la revolución liberal, con las políticas proteccionistas y de apoyo a la industria nacional de las primeras décadas del siglo XX, con el Plan de Estabilización y liberalización de 1959, con los planes de desarrollo, con la paralización e insuficiente aplicación de las políticas reformadoras de los Pactos de la Moncloa y de los gobiernos del Partido Socialista tras 1983, así como en la tardanza en reaccionar frente a las crisis internacionales de 1973 y 2007.

La cuestión política es muy importante para analizar la evolución económica a largo plazo. La historia económica muestra que durante los regímenes censitarios de la Restauración, las dictaduras del siglo XX y los regímenes democráticos de la Segunda República y de la democracia actual, la política económica de los gobiernos tiende a favorecer a los grupos de presión consolidados. La cautividad de los gobiernos bajo los intereses creados contribuye a explicar que los impulsos industrializadores en España acabaran casi siempre en fracasos económicos: las leyes ferroviarias y bancarias de 1855 y 1856, los planes de inversión extraordinarios de Primo de Rivera, la política de industrialización autárquica y desarrollista de los gobiernos de Franco, y las políticas económicas de los gobiernos centristas, socialistas

y populares desde 1976. Esto explica que el fracaso de la economía española ha derivado de la apuesta de los gobiernos por favorecer las industrias viejas ya consolidadas, descartando la especialización en nuevas industrias con alto contenido tecnológico. De ahí que la industrialización en la España contemporánea se haya enfrentado, también en la crisis actual, con una baja capitalización de la economía, originada por la insuficiente inversión en investigación, desarrollo e innovación. Por ello el avance tecnológico se ha producido generalmente por la importación de tecnología por inversión directa extranjera, lo que aumentaba la dependencia de la economía española de las decisiones procedentes del exterior.

La apuesta por los sectores tradicionales ha hecho que en España siga predominando el pequeño capitalismo sometido al gran capitalismo cosmopolita, por el predominio de la pequeña y mediana empresa y la ausencia de grandes empresas multinacionales. Entre las pocas de estas últimas destacan las de sectores con escaso componente tecnológico como la construcción y el textil, o las procedentes de antiguas empresas públicas privatizadas, como es el caso de los servicios públicos de red (Telefónica, Repsol, Endesa, Iberia). Pero estas empresas siguen manteniendo una total dependencia tecnológica del exterior o de los recursos naturales radicados en el extranjero, y las dos últimas han pasado ya al control de empresas extranjeras. La política que usaron los partidos en el gobierno desde 1985, cuando trataron de colocar las empresas privatizadas en manos de campeones nacionales, fracasó rotundamente, puesto que las empresas españolas que compraron a precios muy favorables aquellas participaciones privatizadas fueron incapaces de desarrollar tecnológicamente las empresas privatizadas. Por lo tanto, acabaron siendo vendidas empresas multinacionales o bien acabaron dependiendo de la tecnología y las redes de comercialización de éstas.

En todo caso, la estrecha relación entre política y economía ha generado, desde el siglo XIX, una “cultura del pelotazo” que ha llevado a los empresarios españoles a las inversiones meramente especulativas, alentadas por las ayudas e inversiones públicas en los sectores de la construcción de obra pública, fundamentalmente en industrias cíclicas que no favorecen el crecimiento económico sino que alientan la creación de burbujas en la construcción, como sucedió con los ferrocarriles en 1855-1864 y en la burbuja inmobiliaria de 2001-2007. Esto ha hecho que las fases de crecimiento económico acabaran en fuertes depresiones económicas, que deshacían el camino que la economía española había andado hacia la industrialización en la fase de crecimiento previa; la escasez de ahorro interno que obligaba a la economía española a endeudarse fuertemente en el exterior en todas las fases de crecimiento económico, lo que exponía a la economía española a las crisis financieras internacionales, que fueron el origen de la explosión de las burbujas previamente creadas;

la escasa actividad de la bolsa de valores obligaba a las empresas grandes y pequeñas a la extrema dependencia de los créditos bancarios para financiarse, lo cual hacía a las empresas industriales muy dependientes de las estrategias bancarias y de las crisis de este sector; la fuerte especialización de la economía española en industrias cíclicas como la construcción y la minería, en industrias manufactureras (como la agropecuaria) y en servicios como el turismo ha sido un problema, porque son sectores que no conducen a la industrialización.

Por ello, la economía española ha estado, desde el siglo XIX, muy sesgada hacia los sectores más cíclicos y menos tecnológicos, de manera que tiende a crecer más en las fases de auge mientras que sufre más intensamente las depresiones internacionales. Las ganancias de convergencia en las expansiones se pierden durante las crisis. Asimismo, este tipo de sectores crean empleo en las fases de auge, pero lo destruyen masivamente en las crisis provocando altas tasas de desempleo, que suelen persistir incluso en los periodos de crecimiento económico por la incapacidad de la industria española de generar empleo.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE, J. A. y CASTAÑEDA, J. (2012): *Una crisis económica sorprendente, 2007-2012*, Madrid, Aosta.
- ATKINS, R. (2015): "A decent pop form Draghi, but deflation threat remains", *Financial Times*, de abril.
- BARCIELA, C. (2013): "Los años del hambre", en Llopis y Maluquer (eds.), pp. 165-191.
- BETANCOR, O. y G. LLOBET (2015): *Contabilidad Financiera y Social de la Alta Velocidad en España*, Estudios sobre la economía española, 2015-8, Madrid, Fedea.
- CATALÁN, J. y SÁNCHEZ, A. (2013): "Cinco cisnes negros. Grandes depresiones en la industrialización moderna y contemporánea (1500-2012)", en Comín y Hernández (eds.), pp. 83-111.
- CASTAÑEDA, J. y HERNÁNDEZ, M. (2013): "Dinero fácil. Especulación, expectativas y burbujas en perspectiva histórica", en Comín y Hernández (eds.), pp. 227-251.
- CECCHETTI, S. G., y KHARROUBI, E. (2015): "Why does financial sector growth crowd out real economic growth?", *BIS Working Papers*, No 490, February 2015.
- COMÍN, F. (2005): "La segunda industrialización en el marco de la primera globalización (1870-1913)", en Comín, Hernández y Llopis (eds.) (2005), pp. 239-285.
- COMÍN, F. (2008): "Reaching a Political Consensus for Tax Reform in Spain. The Moncloa Pacts, Joining the European Union and The Rest of the Journey", en

- Martínez Vázquez, J. y Sanz Sanz, J. F. (eds.), *Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Chalanges*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, pp. 8-57.
- COMÍN, F. (2010): "Public Finance and the Rise of the Liberal State in Spain, 1808-1914", en Cardoso, J. L. y Lains, P. (eds.), *Paying for the Liberal State. The Rise of the Public Finance in Nineteenth-Century Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 214-250.
- COMÍN, F. (2011): *Historia Económica Mundial. De los orígenes a la actualidad*, Madrid, Alianza.
- COMÍN, F. (2013a): "Apuros, ahogos, arreglos y bancarrotas. Las crisis de la deuda pública (1504-2012)", en Comín y Hernández (Eds.), pp. 169-201.
- COMÍN, F. (2013b): "La gran depresión internacional y la Segunda República", en Llopis y Maluquer (eds.), pp. 133-161.
- COMÍN, F. (2013c): "Las crisis de la deuda: el largo camino desde los impagos a la gestión responsable", en Martín-Aceña, Martínez-Ruiz y Pons (eds.), pp. 197-240.
- COMÍN, F. (2015): "Industrialización y desarrollo económico en la España contemporánea: una perspectiva histórica", en Gallego, D., Germán y Pinilla, V. (eds), *Estudios en homenaje a Eloy Fernández Clemente*, Zaragoza. Prensas Universitarias de Zaragoza, en prensa.
- COMÍN, F. y HERNÁNDEZ, M. (2013): "Conclusiones. Las crisis económicas en España: lecciones de la Historia", en Comín y Hernández (eds.), pp. 279-319.
- COMÍN, F. y HERNÁNDEZ, M. (eds.) (2013): *Crisis económicas en España, 1300-2012. Lecciones de la Historia*. Madrid, Alianza.
- COMÍN, F., HERNÁNDEZ, M. y LLOPIS, E. (eds.) (2005): *Historia Economía Mundial. Siglos X-XX*, Barcelona, Crítica.
- COMÍN, F., HERNÁNDEZ, M. y LLOPIS, E. (eds.) (2010): *Historia Economía Mundial. Siglos X-XX*, Barcelona, Crítica.
- COMÍN, F., y MARTORELL, M. (2013): *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CUEVAS, X. (2013): "Las crisis bursátiles, 1850-2000. De la burbuja ferroviaria a la tecnológica", en Martín-Aceña, Martínez-Ruiz Pons (eds), pp. 159-195.
- DÍEZ, J. C. (2015a): "Desequilibrios germanos", *El País*, 3 de abril.
- DÍEZ, J. C. (2015b): "Una extraña recuperación", *El País*, 3 de abril, 24 de abril.
- FURIÓ, A. (2013): "La primera gran depresión europea", en Llopis y Maluquer (eds.), pp. 17-57.
- GÁLVEZ, L., y TORRES, J. (2010): *Desiguales. Mujeres y hombres en la crisis financiera*, Barcelona, Icaria.
- HAAS, R. (2015): "Decades of deadly conflict will spread across the Middle East", *Financial Times*, 27 de marzo.

- HERNÁNDEZ, R. Y PINILLA, V. (2013): “Del hambre a la abundancia: las crisis agrarias”, en Comín y Hernández (eds.), pp. 55-80.
- JORGE JUAN (2011): *Nada es gratis*, Barcelona, Destino.
- KAPLAN, R. D. (2015): “A continent of appeasers has abandoned its own defence”, *Financial Times*, 8 de abril.
- LEGRAIN, PH. (2015): “The Eurozone’s False Recovery”, <http://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-false-economic-recovery-by-philippe-legrain-2015-04>.
- LEONARD, M. (2015): “An uneasy peace that will tear the global economy asunder”, *Financial Times*, 24 de marzo.
- LLOPIS, E. (2013): “La crisis del Antiguo Régimen, 1789-1940”, en Llopis y Maluquer (eds.), pp. 97-132.
- LLOPIS, E. y MALUQUER, J. (eds.) (2013): *España en crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2012*, Pasado y Presente, Barcelona.
- MALUQUER DE MOTES, J. (2010): “Crisis y recuperación económica en la Restauración (1882-1913)”, en Comín, Hernández y Llopis (eds.) (2010), pp. 243-284.
- MALUQUER DE MOTES, J. (2013): “España en el país de las maravillas. La nueva Gran Depresión de la economía española”, en Llopis y Maluquer (eds.), pp. 221-245.
- MARTÍN-ACEÑA, P. y NOGUES-MARCO, P. (2013): “Crisis bancarias en la historia de España. Del Antiguo Régimen a los orígenes del capitalismo moderno”, en Comín y Hernández (eds.), pp. 141-165.
- MARTÍN-ACEÑA, P., MARTÍNEZ-RUIZ, E. y PONS, M. A. (eds) (2013): *Las crisis financieras en la España contemporánea, 1850-2012*, Barcelona, Crítica.
- MARTÍNEZ-RUIZ, E. y NOGUES-MARCO, P. (2013): “La peseta, de la independencia a la integración: las crisis cambiarias entre 1874 y 2000”, en Martín-Aceña, Martínez-Ruiz Pons (eds), pp. 115-158.
- MÜNCHAU, W. (2015a): “The real Eurozone problems are hidden under the bonnet”, *Financial Times*, 30 de marzo.
- MÜNCHAU, W. (2015b): “The real threat lies in Ukraine rather than Greece”, *Financial Times*, 27 de abril.
- PÉREZ MOREDA, V. y COLLANTES, F. (2013): “Crisis demográficas del pasado y problemas demográficos del presente”, en Comín y Hernández (eds.), pp. 27-54.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (2003): *El progreso económico de España (1850-2000)*, Bilbao, Fundación BBVA.
- RACHMAN, G. (2015): “Growth will not save Europe from extremists”, *Financial Times*, 24 de marzo.
- REINHART, C. y ROGOFF, K. S. (2009): *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, Princeton University Press.



- ROJO, L. A. (2010): “La economía española en la democracia (1976-2000)”, en Comín, Hernández y Llopis (eds.) (2010), pp. 397-435.
- SANTALÓ, J. y SOCORRO, M. P. (2015): *Competencia Aeroportuaria y Modelos de Privatización*, Estudios sobre la economía española, 2015-9, Madrid, Fedea.
- SEBASTIÁN AMARILLAS, J. A. (2013): “El largo siglo XVII: Crisis en España, depresión en Castilla”, en Llopis y Maluquer (eds.), pp. 59-95.
- SERRANO SANZ, J. M. (2010): “La crisis del petróleo”, en A. Furiò et al. (2010), *Las crisis a lo largo de la historia*, Valladolid, Universidad de Valladolid e Instituto Simancas, pp. 153-192.
- SERRANO SANZ, J.M. (2011): *De la crisis económica en España y sus remedios*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- SUDRIÀ, C. (2013): “Ajuste económico y transición política (1975-1985)”, en Llopis y Maluquer (eds.), pp. 193-219.
- THE MADDISON-PROJECT (2013): <http://www.ggdcc.net/maddison/maddison-project/home.htm>.
- VIDAL-FOLCH, X. (2015): No malgastéis el viento de cola de Europa, *El País*, 26 de marzo.

**José Ignacio Torreblanca**

Riesgos e incertidumbres  
en el entorno estratégico europeo



*Starac-Kraj-Prozora. Nadezda Petrovic.*

---

*El proyecto europeo responde a la idea de superar viejas rivalidades en el continente mediante la lenta y compleja construcción de un gran espacio de libertad y prosperidad compartida, integrado institucionalmente. Pero carece de voluntad de poder internacional. Por ello, ha supuesto una sorpresa el desafío de poder proveniente de su vecino más cercano y peligroso: Rusia.*

*Las rivalidades entre países emergentes y sumergidos, en auge en Asia, han alcanzado a Europa, transformando los parámetros exteriores en los que se desenvuelve el proceso de integración europeo. Se acumulan los problemas de seguridad desde el norte de África, y países como Brasil o India aprovechan las oportunidades del orden internacional vigente sin comprometerse a sostenerlo e incluso cuestionándolo.*

*Europa se enfrenta, pues, a un doble reto: sostener su unidad interna, muy maltrecha por la crisis del euro, y responder a los desafíos crecientes de un entorno global y regional que cuestionan su modelo económico, político y social.*

## CRISIS INTERNA, DESAFÍOS EXTERNOS

**D**URANTE los últimos años, la “vieja Europa” ha sido una fuente regular de inquietud para el resto del mundo. Pero estas preocupaciones han girado más en torno a sus pobres resultados económicos, expresados en bajas tasas de crecimiento y elevados niveles de desempleo, y en razón de sus divisiones internas en torno a cómo salvar la moneda única, el euro, que en lo relativo a las cuestiones de seguridad y defensa.

Europa ha enfrentado riesgos existenciales estos últimos años, pero han sido de naturaleza económica: entre los años 2010 y 2012, como consecuencia de la reticencia a tomar las decisiones adecuadas y de la falta de un auténtico liderazgo europeo, la moneda común, el euro, estuvo a punto de implosionar. Con unas primas de riesgo desbocadas y unos diferenciales en el acceso a financiación entre los países inéditos, fue necesaria la intervención, rescate parcial o quitas de deuda en una serie de países de la eurozona, entre los que se encontraba España.

Desde el punto de vista de los mercados, es revelador saber que los indicadores de riesgo e incertidumbre asignados a la economía europea han sido superiores en los momentos álgidos de la crisis de la deuda griega a los que se asignaron en momentos de incertidumbre geopolítica global como el 11 de septiembre de 2011. En concreto, el anuncio por parte del Primer Ministro griego, Yorgos Papandreu, de su intención de llevar a cabo un referéndum sobre las reformas que debían acompañar al rescate de Grecia, generaron pánico en los inversores extranjeros, también en los gobiernos.

No es el objeto de este trabajo adentrarme en la explicación de por qué ni cómo nuestra moneda común estuvo a punto de despeñarse por la pequeña rendija del 3% del PIB de la eurozona que supone la economía griega. Pero sí que es relevante al caso y al tema que nos ocupa hoy en el sentido de que los europeos estamos, estábamos, convencidos de que nuestros principales problemas iban a estar relacionados con la política y con la economía, no con la seguridad y la defensa y que, como he dicho, aunque adquirieran una dimensión existencial, su formato y contenido tendría poco ver con la paz y la guerra y mucho con la economía y las finanzas. Esta percepción es la que ha cambiado muy aceleradamente en el último año.

El proyecto europeo no responde sino a la idea de superar las viejas rivalidades entre nosotros mediante la lenta y compleja construcción de un gran espacio de libertad y prosperidad compartida densamente integrado desde el punto de vista institucional. Con nueve billones de euros de producto bruto, la eurozona es la segunda economía más grande del mundo, por detrás de EEUU. Es sustancialmente más grande que sus más inmediatos seguidores, ya que es un 50% más grande que China y cinco veces más grande que Rusia.

Pero Europa carece de voluntad de poder internacional, al menos en los términos clásicos: el proyecto europeo es un proyecto posmoderno, que aspira a superar las identidades, los Estados-nación, la soberanía y la lógica de competición entre Estados, sustituyendo el derecho al uso de la fuerza por la fuerza del derecho. Para algunos resulta un halago, pero para muchos otros la descripción de que “Europa es una potencia herbívora” esconde una verdad inquietante: en un mundo lleno de carnívoros no-domesticados, ser herbívoro es una opción arriesgada.

Es quizá desde ahí desde donde mejor se explica la perplejidad que domina a los europeos. Concentrados en las reformas estructurales que les permitan construir una economía abierta y competitiva frente al resto del mundo, enfrascados en recuperar la confianza de la ciudadanía en el proyecto europeo, severamente tocado por los malos resultados económicos de estos años y la torpe y tardía gestión de la crisis del euro, se han encontrado de repente con un desafío de gran magnitud proveniente de su vecino más cercano y poderoso. La también vieja Rusia, que los europeos creíamos (sin duda ingenuamente) inmersa en un proceso de modernización política y económica que le llevaría a construir una economía de mercado abierta al mundo y un sistema político democrático y pleno de derechos para sus ciudadanos, se nos ha destapado como un rival geopolítico que nos plantea un desafío de poder de primera magnitud.

Los europeos enfrentan un doble desafío: en el ámbito específicamente europeo, pues la mayoría de los europeos no pueden, no saben y no quieren jugar al juego que les plantea Putin; y en el ámbito global, porque existen demasiados paralelismos con el auge de las rivalidades geopolíticas en Asia como para considerarlo una mera coincidencia. Japón, que como Europa, había emprendido un camino de modernización económica estrechamente vinculada a la desmilitarización de su pensamiento geopolítico y geoeconómico, revisa hoy aceleradamente su doctrina de seguridad nacional para incorporar los desafíos que supone el revisionismo histórico y el irredentismo territorial (más bien marítimo) de China. Sabíamos que las rivalidades entre emergentes y emergidos estaban en auge en Asia, pero no esperábamos que Europa se sumara también a ese proceso. Sumados, ambos procesos tienen como consecuencia transformar completamente los parámetros exteriores en los que se desenvuelve el proceso de integración europeo.

Recordemos que, en el año 2003, la estrategia europea de seguridad, formulada por Javier Solana, entonces Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, concluyó: “Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea”. La estrategia atribuyó a la Unión Europea el mérito: “La creación de la Unión Europea ha sido un factor esencial de esta evolución. Ha transformado las relaciones entre nuestros países y las vidas de nuestros ciudadanos. Los países europeos se han comprometido a resolver pacíficamente sus conflictos y a cooperar por medio de instituciones comunes. A lo largo de este periodo, con la extensión progresiva del Estado de derecho y de la democracia, los regímenes autoritarios han ido dando paso a democracias seguras, estables y dinámicas. Las sucesivas ampliaciones de la Unión están convirtiendo en realidad el sueño de un continente unido y pacífico”.

Una década más tarde, parece evidente que Vladimir Putin ha hecho trizas este planteamiento. La Unión Europea, que contaba con una vecindad pacífica, próspera y democrática a su alrededor, observa con preocupación cómo, desde el norte de África a su vecindad oriental, se acumulan los desafíos de seguridad. Los europeos enfrentan una verdad inconveniente: no se trata tanto de que la guerra fría haya vuelto, porque el pasado nunca vuelve, sino de que su futuro va a ser sustancialmente distinto del que esperaban.

## ¿QUÉ RUSIA?

La Unión Europea mantiene una política de vecindad, que se aplica tanto a la vecindad oriental como al norte de África, basada en acuerdos o partenariados de aso-

ciación que incluyen cláusulas de libre comercio, ayudas a la movilidad de trabajadores mediante la liberalización de visados y un importante esfuerzo de convergencia regulatoria y aproximación de legislaciones para así facilitar la llegada de inversiones y los flujos comerciales en ambos sentidos. Al contrario de lo que se dice, Ucrania no es un país geopolíticamente clave para la Unión Europea: aunque importante en términos del tránsito del gas, existen hoy múltiples gasoductos que evitan Ucrania (por el Báltico y por el Mar negro) para llevar el suministro a Europa. Fue el propio gobierno del depuesto Presidente Víctor Yanukovich quien pidió a la Unión Europea emprender negociaciones comerciales con ella. Pero Rusia, temerosa de que Ucrania basculara hacia el Oeste e hiciera inviable la unión aduanera que Moscú tiene en marcha con sus vecinos post-soviéticos, decidió hacer una contraoferta al régimen ucraniano, dependiente política y energéticamente de Moscú: proveería ayuda financiera y mantendría los precios del gas artificialmente bajos, una oferta que Kiev no pudo ni quiso rechazar. Eso detonó las protestas callejeras, pues una parte importante de la población tiene sus esperanzas puestas en la Unión Europea.

Desde su primera revolución democrática en 2004 (la revolución naranja), las élites ucranianas no han hecho otra cosa que malgastar sus oportunidades, siempre bajo la mirada atenta de Moscú, que no ha desaprovechado una sola oportunidad de interferir en lo que considera su patio trasero. Una elite dividida, corrupta e incompetente ha logrado dilapidar la prosperidad y las esperanzas de la población. Se trata de un país con divisiones y diferencias, pero no tan sólidas como a veces se nos quiere hacer creer: no es tan fácil como elegir entre un Occidente que habla ucranio y mira a Europa y un Oriente rusófono que aspira a integrarse con Rusia. Las cosas son y han sido más complicadas pues, como es común en toda Europa, las fronteras históricas, lingüísticas, culturales, religiosas y políticas no son tan fáciles de trazar.

Es precisamente la construcción de esa Ucrania dual lo que pretende Putin, porque ese diseño avala una partición de facto del país en dos. Los europeos ya cometimos ese error en Bosnia, con trágicas consecuencias, al aceptar que los odios étnicos eran preexistentes e imposibles de manejar, con lo que creamos una auto-profecía cumplida. No lo deberíamos volver a hacer ahora. Rusia quiere construir un mini-estado dentro de Ucrania, de acuerdo con el modelo serbo-bosnio. La propuesta rusa de “federalización” es tramposa: pues lo que pretende es una cantonalización en territorios independientes que carezcan de estructuras o instituciones comunes y no compartan ni el derecho, ni la economía, ni la política. No debemos aceptar ese juego porque plantea un escenario donde los políticos negocian el acomodo de unas divisiones, en lugar de trabajar para superarlas. Estamos ante un juego de poder: Rusia no tiene interés en una Ucrania democrática y próspera si eso significa que mirará más hacia el Oeste que al Este.

Putin lleva una década construyendo una esfera de influencia post-soviética y para eso necesita vasallos, no estados libres que puedan elegir libremente. Eso explica que Moscú no haya enviado observadores a las elecciones legislativas ni presidenciales de la Ucrania post-Maidán, una presencia a la que tenía derecho como miembro de la OSCE. ¿Qué quiere Rusia?

“Rusia no es como Occidente ni aspira a serlo”. Esta frase, en su literalidad, fue expresada por Gleb Pavlovsky, uno de los principales asesores del Presidente Putin, constructor de conceptos como “democracia soberana” o “verticales de poder”. Es también testigo de primera fila del proceso de concentración de poder que en Rusia ha llevado al traspaso de poder desde el grupo de políticos y empresarios liberales que auparon y mantuvieron a Yelstin en el poder al grupo de amigos personales y ex compañeros del KGB que hoy constituyen el núcleo de poder de Putin. Si observan con detalles las listas de sancionados por EEUU y la Unión Europea verán exactamente el entramado de relaciones personales, servicios secretos y grandes empresarios que gobierna Rusia. Los “siloviki” gobiernan directamente o indirectamente Rusia, pues controlan tanto el gobierno como las principales empresas del país.

En casa, el régimen de Putin ejerce un férreo control sobre los medios de comunicación, también sobre la oposición, dividida entre unos liberales desacreditados por el fracaso de la época Yelstin y unos nostálgicos del comunismo que no entienden que la transformación económica y social de Rusia es irreversible. Putin goza de una enorme popularidad, pues ha conseguido conectar tanto económica como sentimentalmente con la mayoría de los rusos, a los que su régimen ha concedido tanto bienestar económico como autoestima y una identidad colectiva de la que sentirse orgullosos.

Pero ese bienestar no está asegurado. Por un lado, Rusia no está aprovechando las rentas de sus enormes recursos naturales para modernizar el país, sino para rearmarse y perpetuar un sistema económico cerrado, presidido por la corrupción y donde el estado no juega un papel de árbitro que garantiza la seguridad jurídica sino precisamente lo contrario, es decir, la interferencia del poder político en el económico. Por otro lado, la autoestima puede ser una baza que termine volviéndose en su contra si Putin se ve en algún momento obligado a dar marcha atrás en su desafío hacia Europa y Estados Unidos o, alternativamente, si se ve impelido a intervenir militarmente en Ucrania y eso libera una nueva oleada de sanciones económicas que pueden hacer bastante daño financiero.

El problema de Putin es que, si leen su discurso de bienvenida a Crimea y Sebastopol a la Federación Rusa, al contrario que China, que hasta ahora ha venido



predicando un “ascenso pacífico” que no generara suspicacias, se ha situado demasiado abiertamente fuera del derecho internacional y de los acuerdos de seguridad vigentes en Europa. La nueva doctrina exterior de Putin, mediante la cual Rusia se reserva un derecho de intervención en el exterior a la hora de proteger a las minorías étnicas rusas fuera de su país, introduce un factor de enorme desestabilización en toda su periferia. La oferta de garantías a las poblaciones rusas en el extranjero no es lo único que Putin ha puesto encima de la mesa: como ha sido el caso de Crimea y es posible observar en el este de Ucrania, Rusia considera que puede tutelar también a los rusófonos de Ucrania, aunque no sean étnicamente rusos ni se sientan rusos y, en general, a todos aquellos territorios, como el este y el sur de Ucrania que en tiempo pertenecieron a Rusia, como es el caso de Novorusia, una enorme región que agrupa toda la cuenca del Donbás y que con 6 millones de habitantes supone el 20% del PIB de Ucrania.

Estas garantías están incluidas en la Ley de Defensa Nacional de 2009 y fueron puestas en práctica por primera vez en Osetia del Sur en el verano de 2008, cuando Rusia, para sorpresa de muchos, entró en territorio de Georgia. Con un 30% de rusos en Estonia o Letonia, ambos países miembros de la Unión Europea y de la OTAN, un 22% en Ucrania, un 13% en Bielorrusia, un 13% en Moldavia, además de concentraciones significativas en varios países de Asia Central (21% en Kirguizistán y 37% en Kazajistán), la anexión de Crimea y la desestabilización del Este de Ucrania sin duda que cambia las reglas del juego en el espacio post-soviético, máxime cuando las autoridades rusas están distribuyendo pasaportes rusos de forma irresponsable a todos aquellos ciudadanos de estos países que lo solicitan.

EEUU, que hasta ahora no había considerado necesario hacer creíble la garantía de seguridad que los países bálticos tienen en cuanto socios de la OTAN, se ha visto ahora obligado a desplegar tropas en dichos países (el artículo 5 de la OTAN supone que un ataque sobre Estonia sería automáticamente considerado un ataque a EEUU). Nos encontramos pues ante una potencia revisionista, que se está rearmando y que aún una visión irredentista sobre la periferia con una retórica étnico-nacionalista muy peligrosa. Los europeos no nos tomamos en serio este tipo de salida del comunismo en 1991 en Yugoslavia, con las trágicas consecuencias de una guerra étnica en el corazón de Europa que arrojó más de 150.000 muertos.

¿Cambiarán las sanciones el comportamiento de Putin? Para la mayoría de los observadores, las sanciones hacen daño, porque generan incertidumbre económica y financiera, afectan a las empresas y bancos rusos, y tienen un elevado coste sobre las reservas de divisas, pues provocan salidas de capitales y deprecian el rublo. El problema de estas sanciones es que tienen dos efectos negativos: no son lo sufi-

cientemente fuertes como para dar la vuelta a los incentivos, pero hacen el suficiente daño como para reforzar el discurso victimista de Putin y permitirle ahondar el discurso patriótico-nacionalista. Dirigiéndose a los rusos, Putin les ha recordado que su país perdió a más de 20 millones de personas en la gran guerra patriótica, poniendo en paralelo lo que suponen unas incomodidades con las tarjetas de crédito para los rusos que viajan. Pero, además, como hemos visto en las últimas semanas, Putin está encontrando un incentivo importante en estas sanciones para aproximarse a China e intentar comenzar a pensar en cómo poner en marcha su propio sistema de pagos internacional y empezar a desafiar al dólar y al euro.

No se trata, como he dicho, de que estemos volviendo a la guerra fría ni que la anexión de Crimea sea comparable, como algunos halcones han querido vender, con la anexión de los Sudetes por parte Hitler. No, pero igual que Estados Unidos asentó su relación con la URSS sobre la base del conocimiento que el diplomático George Kennan proporcionó en fecha tan temprana como 1945 sobre las “fuentes de la conducta soviética”, cometeríamos un gran error si en la actualidad miráramos a otro lado y juzgáramos a Rusia equivocadamente. Resumiendo: Rusia no es una víctima ni quiere serlo, pero se siente como tal, lo que denota una inseguridad que, paradójicamente, la hace peligrosa.

## IMPLICACIONES PARA EUROPA

Los europeos tenemos que acostumbrarnos a vivir con una Rusia que interpreta nuestras acciones en clave de hegemonía y que sobre-reacciona a lo que percibe un intento de acorralamiento. Sacar de ese callejón a Rusia es la tarea, pero cómo hacerlo no es una pregunta fácil. A primera vista, la superioridad de la Unión Europea es evidente; tanto económica como comercialmente la UE es muy superior: el producto bruto de los 28 es 5 veces y media el de Rusia. Visto desde las estadísticas, Rusia es como si Italia tuviera 142 millones de habitantes en lugar de 60 y se hubiera dotado de armas nucleares. Tampoco es un país rico, pues su renta per cápita (en torno a los 15.000 dólares) es similar a la de Chile o a la de aquellos que se sienten amenazados por ella, como Lituania o Estonia. Pero como todos sabemos, Rusia es una potencia energética, lo que nos hace enormemente dependientes de ella. Después de China, Rusia es nuestro socio comercial más importante, del que traemos 214 mil millones de euros anuales pero al que exportamos algo menos de la mitad (123 mil millones de dólares). Tenemos, pues, un importante déficit comercial.

La dependencia gasística no sólo es grande, sino que es muy asimétrica: tenemos una serie de países (hasta nueve) que importan entre el 70 y el 100% de sus recursos de gas de Rusia. Si lo suman a una política exterior que se gestiona por

unanimidad, entonces comprenderán por qué entender la reticencia de los europeos a entrar en confrontación con Rusia es casi tan simple como sumar dos más dos. Es cierto que en la última década, los europeos hemos reducido nuestra dependencia energética de Rusia y diversificado nuestras fuentes de aprovisionamiento de gas, especialmente gracias al boom del gas licuado. Pero mientras que Estados Unidos camina hacia la independencia energética, los europeos somos cada vez más víctimas de la ausencia de recursos, las divisiones internas y decisiones tomadas más por razones ideológicas que científicas. Mientras los europeos no interconectemos nuestras redes energéticas, lo que requiere grandes inversiones, no podremos garantizar nuestra independencia respecto a Rusia. Pero en cualquier caso, la independencia se plantea para escenarios críticos, no como norma: el gas ruso es necesario.

Además de la energía, a la hora de aplicar sanciones a Rusia, las discusiones dentro de la Unión Europea han girado en torno al principio de repartir el coste, es decir, que los costes afecten a todos (a la City londinense, a las exportaciones de armas francesas o al turismo ruso). Países como España, que no consumen gas ruso pero tienen un sector turístico importante que mueve más de un millón de rusos al año, se resisten, lógicamente, a entrar en una confrontación con Moscú, pero el resultado es que la suma de acciones que son racionalmente individuales no lo son desde el punto de vista colectivo, pues Europa queda a merced de una Rusia económicamente inferior.

## IMPACTO GLOBAL

El grupo de países denominado convencionalmente Occidente, que incluye a Estados Unidos pero también a las democracias liberales miembros de la OCDE, desde Japón hasta México, ha vivido hasta ahora bajo un supuesto que se ha demostrado falso: que la modernización económica derivada de la interdependencia económica conduce necesariamente tanto a la democratización de las sociedades como a la pacificación de sus relaciones internacionales. Ese supuesto se está demostrando doblemente falso: por un lado, sabemos que, sin una voluntad clara de las elites, el desarrollo económico no lleva automáticamente a la democracia; por otro, como estamos observando, incluso aquellos estados que se democratizan lo hacen bajo una óptica soberanista que les lleva a rechazar las ataduras jurídicas e institucionales que han constituido el núcleo del orden internacional establecido por EEUU después de la Segunda Guerra Mundial. Son las llamadas “democracias soberanas”, países como, entre otros, Brasil o India, que aprovechan todas las oportunidades del orden internacional vigente sin comprometerse a sostenerlo e incluso cuestionándolo con su alineamiento con Rusia y China en algunos temas cruciales.

Un breve vistazo a la votación realizada en Naciones Unidas en abril de 2014 en torno a la anexión de Crimea lo deja muy claro: el bloque que sostuvo el derecho internacional vigente quedó extraordinariamente menguado. Ciertamente que la resolución condenatoria de Rusia salió adelante gracias a los 100 miembros que la apoyaron, y que esos estados, entre los que se encontró México, representan el 60% de los miembros de Naciones Unidas. Y que sólo 11 estados apoyaron a Rusia (entre los que se encontraron los satélites rusos, Armenia, Bielorrusia, Corea del Norte, Sudán, Siria y Zimbabue, y, lo dejo para su análisis, nada menos que cuatro países del continente americano: Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela, que con su voto dieron a entender que aceptan el principio de que las fronteras se pueden cambiar por la fuerza en cualquier momento). Nada menos que 58 países, que aunque sólo son un tercio de los miembros de la asamblea, representan el 58% de la población mundial, prefirieron abstenerse, es decir mantener la equidistancia ante la anexión de Crimea, llevada a cabo en flagrante violación del derecho internacional, de los acuerdos de Helsinki en los que se basa el orden europeo desde 1975, y de los acuerdos de Budapest firmados entre Rusia y Ucrania en 1994 por los que Ucrania entregaba su arsenal nuclear, heredado de la extinta URSS, a Rusia a cambio de la promesa de Moscú de garantizar su integridad territorial. Democracias como India, Brasil, Argentina, Sudáfrica, Ecuador, Paraguay, o Uruguay, entre otros, no consideraron que hubiera reproche legal alguno que hacer a Vladimir Putin. El mundo diverge, no converge, y las fricciones aumentan.

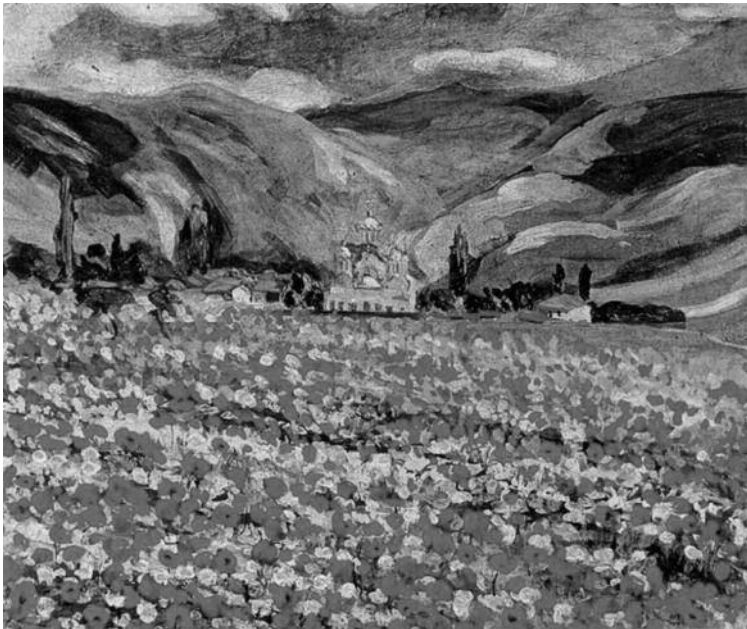
Los europeos, que conmemoramos ese año 2014 el centenario de la gran guerra, no olvidamos que aunque los detonantes de la Primera Guerra Mundial estuvieran en la política, el nivel de interdependencia económica que las economías europeas alcanzaron entre 1870-1914, y que según algunos parámetros sería incluso superior a los que encontramos ahora, no fueron suficientes para detener el conflicto.

Al revés, para numerosos historiadores, fueron precisamente esos niveles de desarrollo e interdependencia económica, no tamizados por instituciones internacionales efectivas a la hora de resolver las diferencias, las que llevaron al conflicto. ¿Demasiado familiar? Sí, si convenimos que no parece el caso que China ni Rusia estén convergiendo hacia nuestro modelo político-económico (entendiendo por esto la combinación de economías abiertas y democracias liberales). Al contrario: parece más bien que los umbrales de desarrollo económico alcanzados les impelen a desafiar el orden global constituido. Por el momento, su agenda es negativa: se basa más en el obstruccionismo y el debilitamiento del contrario. Pero es fácil ver que en un futuro no muy lejano, y seguramente como consecuencia de nuestras acciones y reacciones, comenzarán a trabajar juntos para poner en marcha mecanismos de poder alternativos, especialmente en el ámbito financiero, desafiando la hegemonía

del dólar y del euro y los sistemas establecidos de transacciones financieras, algo que las presentes sanciones a Rusia están acelerando. Europa se enfrenta pues a un doble desafío: sostener su unidad interna, muy maltrecha por la crisis del euro, y responder a los desafíos crecientes de un entorno global y regional que cuestionan su modelo económico, político y social.

**Juan Ignacio Crespo**

Los próximos cinco años



*Kosovski bozuri. Nadezda Petrovic.*

---

*El autor opina que las crisis son cíclicas y pueden predecirse, así como sus repercusiones. Históricamente se alternan los períodos de expansión y recesión de las economías.*

*En estos momentos confluyen una serie de circunstancias que hacen altamente probable que se produzca una nueva recesión en 2016-17. Después, tras 18 años de grandes altibajos bursátiles e inestabilidad económica, los ritmos históricos apuntan a un período de prosperidad y crecimiento, gradual y sostenido en el tiempo.*

**A** los que no están acostumbrados al lenguaje que se utiliza en las Bolsas esto que voy a decir les parecerá una extravagancia, pero que no se asusten, que esto no va a versar sobre mecánica cuántica y se puede entender todo sin ningún problema: el índice Nasdaq Composite acaba de recuperar el nivel que alcanzó en marzo del año 2000 (por si alguien no lo tiene claro, ese índice hace el seguimiento de la cotización en Bolsa de las empresas tecnológicas y llegó a un nivel máximo de 5.048, tras de lo cual comenzó a caer rápidamente). Ahí se produjo lo que después se llamó "el pinchazo de la burbuja tecnológica".

Pues bien, han pasado poco más de 15 años desde entonces y ese índice vuelve a recuperar la posición de privilegio que llegó a tener y, aunque su composición es ahora muy diferente de la de entonces, pudiera estar indicando, de manera siquiera simbólica, que estamos afrontando la etapa final de una larga crisis que, aunque parezca increíble, fue entonces, en marzo del año 2000, cuando empezó a asomar la oreja por el horizonte, algo que entonces muy poca gente pudo o quiso ver.

Y es que las crisis suelen ser tan evidentemente cíclicas y desagradables como los intentos espurios de afirmar que "el ciclo está abolido", algo que suelen hacer la mayoría de los economistas cuando los tiempos son de "vacas gordas" (el lenguaje del sueño del faraón que supo descifrar José se cuela siempre en cualquier conversación o escrito en el que se hable de los ciclos).

Pero algo tan evidente como es la existencia de ciclos económicos suele tener el rechazo de casi todo el mundo cuando se habla de ellos en las épocas de abundancia. ¿Por qué? Porque a nadie le resulta grato en mitad de la fiesta que se le recuerde que la fiesta va a terminar antes o después y, normalmente, con estragos en las empresas, el empleo, la producción y el orgullo personal y familiar. De ahí que



cuando aparecen “las cassandras” que anuncian que “el fin se acerca” todo el mundo tiende a rechazarlas o a tomárselas a chacota, cumpliéndose inexorablemente lo que es la maldición de Cassandra (hija del rey Príamo y de la reina Hécuba de Troya) que aunque anunciase catástrofes que se acabarían cumpliendo, y aunque tuviese una buena ejecutoria como hacedora de tales predicciones, nadie le hacía caso.

De modo que algo tan natural como el ciclo económico, que todo el mundo conoce desde la enseñanza que de pequeño recibió de Historia Sagrada, y que es evidente cómo sigue colándose en el ciclo industrial (no en vano el precio del cobre sube o baja, y el del zinc baja o sube, según que predomine el fenómeno meteorológico de El Niño o La Niña, lo que determina en qué lugares habrá inundaciones y en cuales sequía) sigue siendo rechazado en cuanto la más mínima excusa de prosperidad lo permite.

Lo curioso es que, como hubiera dicho el gran economista Pigou, una vez que ya se ha aceptado que las “vacas flacas” han vuelto y que se está dentro de una crisis fuerte, “el error del optimismo suele dar paso al error del pesimismo y este nuevo error no nace como un niño sino ya directamente como un gigante”. Es decir, se suele ir de un extremo al otro. Por eso, hay que recordar siempre algo que suele olvidarse también: que a la hora de analizar la situación económica no hay que dejarse llevar por lo que son los estereotipos más básicos que dividen a las personas en optimistas y pesimistas ya que las economías tienen altibajos inevitables, de modo que no hay que verlo todo de color de rosa ni tampoco tremendamente mal ya que a lo largo de los años terminará todo el mundo habiéndolo visto de todos los colores. Probablemente, el calificativo que mejor pueda aplicársele a alguien que intenta ver en qué momento del ciclo se encuentra una economía sea el de ciclotímico, lo que le permitirá ver las cosas unas veces bien y otras mal. Naturalmente ciclotímico razonado, no por erupciones más o menos llamativas del carácter.

Tampoco hay que dejarse llevar por el impresionismo, que es lo que hacen la mayoría de los economistas, y especialmente el FMI, ya que en muchas ocasiones sucede lo que reza el dicho anglosajón “la hora más oscura es la que precede al amanecer”. En fin, que ni las situaciones económicas más ásperas se prolongan indefinidamente, ni tampoco las más agradables duran eternamente.

De acuerdo con esto, y mirando hacia atrás, la economía española, tras el estallido de la burbuja inmobiliaria ha pasado por dos recesiones: 2008-2009 y 2012-2013. Algo que parece difícil de digerir porque para la inmensa mayoría de la población esto parece una enorme recesión que ha durado desde 2008 hasta la actualidad. Pues no, aunque no se percibiera, la economía española tuvo un creci-

miento limitadísimo (de +0,4%) en 2011, con el paro alcanzando el 24,7% antes de sumergirse de nuevo en otra recesión que lo llevó hasta el 27%.

Posteriormente la economía se recuperó en 2014-2015 y habrá que ver durante cuánto tiempo se mantiene esa recuperación. De eso precisamente, entre otras cosas, se va a hablar en este artículo. Lo curioso es que el lenguaje político y sindical, en ocasiones, contamina la percepción de hechos incuestionables. Otras veces es la situación desesperada en que se encuentra parte de la población la que da origen a que el uso adecuado de las palabras carezca de la credibilidad necesaria. Viene esto a cuenta de afirmaciones, que a mí me parecen contraproducentes, del tipo de “no habrá recuperación mientras no se haya vuelto al nivel de 2007” haciendo un uso equivoco de lo que la palabra “recuperación” puede significar. Es verdad que no habrá “recuperación total” mientras no se haya recuperado todo. Parece una afirmación tautológica. Pero cuando se toca suelo, aunque no se esté seguro de si ese tocar es solo provisional y transitorio, y se empieza a trepar de nuevo por la pendiente, se está produciendo una recuperación parcial de lo perdido. Normalmente, y hasta que la política ha obligado a explicar lo obvio, por recuperación se entendía eso: empezar a recuperar parte de lo perdido.

Y es que esas recuperaciones cada vez son más lentas y complicadas. Eso se deduce al menos de lo ocurrido durante los últimos 25 años en las economías norteamericana y europeas. A EEUU le ha costado 5 años recuperar el nivel de empleo de antes de la crisis y ya le había costado 2 años esa recuperación total después de haber salido de la recesión de 2001, por lo que parece imponerse la impresión de que los períodos hasta una recuperación total cada vez son más largos.

Pues bien, además, la crisis iniciada en 2008 (al menos en su fase aguda) puede tener aún por delante otra fase muy complicada: otra recesión más en el período 2016-2017. Esto, que es pura cábala, se fundamenta en algo que veremos más adelante y que hace que la probabilidad de que eso ocurra sea muy elevada. Si finalmente todo sucediera así, se encontraría con una economía española aún muy débil y con buena parte de las herramientas convencionales para afrontar las crisis prácticamente agotadas. De ahí que sea importante verla venir, si es que viene, aunque la capacidad de maniobra en el mejor de los casos vaya a seguir siendo muy reducida.

## ¿SE PUEDEN PREDECIR LAS CRISIS?

Sí. También las recuperaciones. No es arte mágica, es simplemente combinar un poco de conocimiento de la historia económica y financiera (en especial la de aquellos países que tienen su pasado mejor documentado) y utilizar gráficos, *muuu*-chos gráficos.

Y es que solo con ver la historia de las recesiones en los EEUU ya prácticamente se tiene en la cabeza cuales son los posibles ritmos y cómo es la alternancia de expansiones y contracciones económicas.

### USA: Duración de expansiones y contracciones

	Promedio recesión	Promedio expansión
1854-2009 (33 ciclos)	17.5	38.7
1854-1919 (16 ciclos)	21.6	26.6
1919-1945 (6 ciclos)	18.2	35.0
1945-2009 (11 ciclos)	11.1	58.4

Así, fijándose en el cuadro sobre la duración de los ciclos en los EEUU (basado en información procedente del National Bureau of Economic Research que es quien certifica el comienzo y final de las recesiones allí) se obtienen las siguientes y evidentes conclusiones:

- 1) Que la duración de los procesos expansivos es cada vez más larga
- 2) Que, a la vez, la duración de las recesiones es cada vez más corta
- 3) Que esas diferencias entre el pasado lejano y el más reciente son mucho más marcadas tras la Segunda Guerra Mundial, algo que es claramente coherente con los niveles de prosperidad alcanzados en los últimos 70 años
- 4) Que, así y todo, la duración media de las expansiones de la posguerra es de 58,4 meses, lo que hace que pasados los 60 o 70 meses de duración de un proceso expansivo haya que comenzar a palpase la ropa y a preguntarse cuánto tardará en llegar la siguiente recesión.

Este método tan sencillo da mejores resultados que los modelos más elaborados de los económetras, que las más de las veces solo captan aspectos muy parciales de la realidad económica y que se caracterizan por funcionar bien cuando no pasa nada; es decir, cuando las cosas siguen siendo siempre iguales: tras una etapa de prosperidad sigue la prosperidad y tras una etapa de penuria siguen las penurias.

Pues bien, cuando hay un cambio de ciclo, las cosas suceden justamente al revés: tras la prosperidad viene la penuria o, al contrario, tras la recesión viene la expansión económica.

Para mostrar cómo un método de análisis tan sencillo a veces funciona como un reloj:

1) Se incluye a continuación un artículo publicado por mí en *El País* en octubre de 2008 (un mes después de la caída de Lehman Brothers) en el que se anunciaba lo que caerían las Bolsas (a título orientativo general un 50%) y también se indicaba que la Bolsa alcanzaría un suelo desde el que empezar a recuperar seis meses después. Ambas cosas ocurrieron según lo anunciado.

En otro artículo de ese mismo mes anunciaba una recesión con 2% de caída del PIB cuando el consenso de Funcas estaba en +1,5%. Es decir, como por casualidad, casi los 3,6% de diferencia que finalmente terminó cayendo la economía española al año siguiente.

2) También se incluye otro artículo mío publicado en *El País* del mes de abril de 2009 en el que se anuncia que la Bolsa ya había tocado suelo y que la economía norteamericana estaba saliendo esa primavera de la recesión, como también ocurrió.

¿Por qué darle tanta importancia a la economía y la Bolsa USA? Pues porque son las que marcan el ritmo al que baila la economía mundial (con permiso de China, que ya es una potencia en lo económico y en lo bursátil). Por ejemplo, la capitalización de la Bolsa USA es la mitad de la de todas las Bolsas mundiales.

### ***Las Bolsas y la última trinchera***

*Juan Ignacio Crespo 26 OCT 2008 en EL PAÍS*

El viernes pasado las Bolsas tocaron niveles mínimos del presente ciclo, lo que para la española significó situarse en algún momento de la sesión justo en los 8.000 puntos del Ibex 35 (la mitad que hace un año).

Desde hace un mes, todo el edificio financiero parece a punto de desplomarse, una sensación muchas veces experimentada en el pasado y que llevó a que en el siglo XVII (en medio de la crisis económica que arrasó Europa) los contemporáneos exclamaran asustados "¡la fábrica del orbe está para caer!".

¿Está realmente para caer? La respuesta es no, aunque los Gobiernos tendrán que seguir aplicando medidas políticas y económicas para que el mundo consiga salir de esta situación tan complicada que, metafóricamente, aunque no en la vida cotidiana, evoca la sensación de caos.

Estamos en pleno reajuste de las placas tectónicas de la economía mundial y de ahí la sensación de vértigo. El panorama debe registrar un alivio a corto plazo (como muy tarde, en seis meses) en las Bolsas.

El problema es que la economía mundial está en una fase de la crisis en la que van a seguir haciéndose patentes muchas de las dificultades que hasta hace poco permanecían ocultas. Y la experiencia no va a ser agradable.

Para empezar por lo más reciente, desde hace dos semanas la confianza entre los bancos ha ido mejorando aunque no lo haya hecho a pasos agigantados. La expresión de esa mejoría limitada ha sido el descenso del Euríbor-año desde 5,48% hasta 5,04%.

El problema es que, mientras tanto, se han desajustado otras piezas de la economía mundial. Principalmente se ha puesto de manifiesto que la última burbuja que permanecía intacta, la de las materias primas, ha estallado también de manera virulenta (el índice CRB de Reuters que sigue su evolución ha caído un 44% desde comienzos de julio). Y esto es algo que trae consecuencias muy negativas para los países emergentes en general (que son en buena parte productores de materias primas) y para América Latina en particular. De ahí la virulencia de la repercusión sobre la Bolsa española.

Pero no son sólo los países productores de materias primas los que se están viendo afectados: los demás son también víctimas de la recién descubierta aversión al riesgo y están asistiendo a la retirada de capitales y a la brusca depreciación de sus monedas (Brasil, Turquía, Sudafrica...). Además, el FMI ya está ayudando a Islandia, Pakistán y Ucrania.

En definitiva, estamos en pleno proceso de reajuste de las placas tectónicas de la economía mundial y de ahí la sensación de vértigo tan presente estos días. Pero todo pasará y ahora es momento de escudriñar cómo será todo cuando las últimas réplicas del terremoto hayan pasado.

Primero, el corto plazo. En las grandes crisis que se han producido en las economías desarrolladas durante los últimos 101 años, las Bolsas siempre han comenzado perdiendo en promedio un 50% desde sus niveles máximos. La evolución del tipo de cambio de su moneda y otras circunstancias particulares decidían la asignación de la pérdida definitiva a cada una de ellas. Lo más probable es que, siguiendo el patrón histórico, las Bolsas hagan una fuerte recuperación desde este nivel promedio que para el Ibex 35 se sitúa en 8.000.

A partir de ahí debería venir un respiro que mejorara sustancialmente las cosas en los mercados financieros, sin que ello signifique necesariamente que todo está solucionado, pues en las dos mayores crisis de la Bolsa del siglo XX, tras ese respiro que llevó a los índices hasta un 30% o 40% más arriba, se inició una nueva tendencia bajista que duró muchísimos años. ¿Estamos en una de esas situaciones? Por ahora, parece improbable, aunque no hay que descartarlo. Pero ¿por qué considerar una alternativa semejante? Porque el panorama, a grandes trazos, se parece mucho a una de esas dos grandes crisis (la de Japón que va desde 1990 hasta nuestros días) con parte del sistema financiero internacional (como el japonés de entonces) virtualmente quebrado y sólo mantenido en pie por la intervención de los poderes públicos; con lecciones bien aprendidas a lo largo de cien años, que evitarán que la economía caiga en una gran depresión, pero que está por ver si la salvan de un largo periodo de estancamiento (como la japonesa); con algún error, como el del BCE, que subió los tipos de interés en julio pasado y que los mantiene innecesariamente altos aún ahora (algo que recuerda también al Japón que subió los tipos de interés y los impuestos en momentos totalmente inoportunos). Pero hay que insistir en que esta expectativa resulta, incluso hoy, improbable.

Por tanto, salvo que estuviéramos ante un caso completamente novedoso, el panorama debería experimentar un alivio a corto plazo (como muy tarde, en seis meses) en las Bolsas. Y cuando eso suceda, empezará como otras veces a cebarse la bomba del optimismo en una economía cuya recuperación suele seguir a la de las Bolsas con unos meses de retraso. Tras esa alegría inicial de éstas, habrá que reevaluar la situación.

Para el crecimiento y el empleo, el cortísimo plazo es mucho menos halagüeño. Con una tasa de paro en el 11,3%, no es descartable que

llegue a niveles del 15%-17% (algo aún muy lejos del 25% y del 22% de las dos crisis anteriores: 1993 y 1982).

Sobre este periodo se van a escribir ríos de tinta. ¡No es para menos! Habrá otra edad de oro de la sociología y las ciencias políticas. Y parte de esa literatura estará llena de propuestas para salir de la crisis, o de caracterizaciones de la nueva era.

Y es que puede que se sea poco consciente del alcance de alguna de las medidas tomadas por los Gobiernos hace quince días. Un congresista republicano las calificó en Estados Unidos de "socialismo financiero". Si hubiera que hacer una caracterización tajante, probablemente habría que calificarlas de inicio reversible de un capitalismo de Estado. Ni Hegel hubiera aspirado a ver una cosa convertida en su contrario con semejante rapidez. Y es que una de las medidas más novedosas que se han tomado es poco conocida: la Reserva Federal ha abierto una línea de crédito para comprar, si es necesario, pagarés directamente a las empresas (una manera de sortear el que la liquidez no esté llegando hasta ellas). Pero es que ésta es la última trinchera frente a la crisis en la que pudiera pensarse: el Estado concediendo directamente el crédito a la economía.

De momentos como éste han surgido siempre cambios importantes en las estructuras políticas, o en las financieras, o en ambas a la vez. En esta ocasión no será diferente.

Por recordar algún ejemplo: durante la Gran Depresión se produjo la quiebra de bancos de primera fila en Alemania y Austria. En Italia la cosa fue mucho más lejos: se puede decir que quebró todo el sistema bancario forzando al Estado italiano a quedarse con la práctica totalidad de los bancos y, por ende, con sus participaciones industriales. De ahí surgió el IRI o Instituto para la Reconstrucción Italiana (en el que se inspiró el INI español) que habría de controlar el 80% de la economía italiana durante los siguientes 60 años.

Una experiencia mucho más reciente fue la crisis del Sistema Monetario Europeo, que lo llevó a su casi extinción en 1992-1993. Sin embargo, de aquello, gracias a la actitud visionaria de Jacques Delors y al impulso y al peso político de Alemania y Francia, surgió siete años después el euro.

Puede que la caracterización de "capitalismo de Estado" no sea más que un fruto impresionista de esta actualidad febril, pero sí puede pensarse, aunque se vea muy lejano, en algún cambio importante de tipo institucional. Y en Europa, para ser realmente importante el cambio sólo puede ser éste: la creación de un tesoro único de la zona euro, algo que dotaría a los países que la componen de la herramienta de coordinación económica y política que le falta (como en Estados Unidos, habría Banco Central y un Ministerio de Hacienda europeos). Pero esto exige, ¡ay! un liderazgo de Alemania y Francia que hoy por hoy no es evidente.

El otro artículo es éste:

### ***¿Salió EE UU de la recesión en marzo?***

*Juan Ignacio Crespo 12 ABR 2009, EL PAÍS*

La recesión de la economía norteamericana comenzó en diciembre de 2007. Ya ha completado, pues, 16 meses de duración, por lo que es momento de empezar a preguntarse cuánto tiempo más tiene de vida.

¿Por qué a los 16 meses? Porque todo lo que supere esa cifra convertirá la contracción económica actual en la más larga de las experimentadas por la economía de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial, ya que las que siguieron a las dos fuertes subidas del precio del petróleo, en 1973-1975 y en 1981-1982, tuvieron exactamente esa duración de 16 meses.

La mayoría de las opiniones que se expresaban hasta hace poco descartaba por completo la posibilidad de que en esta ocasión la recesión se limitara a un periodo de menos de dos años. Sin embargo, el ambiente se ha tornado ligeramente más optimista a lo largo del mes pasado y eso permite que las opiniones que aventuren una salida de la recesión no demasiado lejana empiecen a parecer menos descabelladas.

También ha crecido el número de quienes creen que, sin que pueda descartarse por completo, una depresión económica resulta extremadamente improbable.



## **Argumento de autoridad**

A mediados del mes de marzo, el Presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, hizo una afirmación pública muy importante: que la economía de Estados Unidos había evitado una depresión económica. Bernanke no es infalible, pero la suerte ha querido que estuviera situado al frente del banco central norteamericano una de las personas mejor situadas para gestionar el reciente caos. El principal argumento para suscribir el diagnóstico de Bernanke es que la oferta monetaria de Estados Unidos ha estado creciendo a un ritmo del 10% desde hace 12 meses y del 15% en los últimos 6 (simplificando mucho, la oferta monetaria es la suma de las monedas y billetes en circulación, las cuentas corrientes, las libretas de ahorro y las imposiciones a plazo que hay en los bancos y cajas de ahorro).

Si algo aprendieron en Estados Unidos durante la Gran Depresión es que una de sus más llamativas características fue la caída de un 33% en la oferta monetaria. Algo que también sucedió en menor medida durante un episodio del siglo XIX mucho menos conocido y al que suele aludirse como "la otra Gran Depresión": entre 1875 y 1879 la oferta monetaria se redujo en un 9%.

Las autoridades monetarias norteamericanas, conscientes de lo peligroso de una disminución de la oferta monetaria, han intentado evitarla por todos los medios a su alcance y, por ahora, lo han conseguido. Seguro que tenían presente la conclusión de Milton Friedman de que durante las contracciones económicas de mediana gravedad la oferta monetaria crece o como mucho se reduce durante uno o dos meses.

Una oferta monetaria que crece a tasas de entre el 10% y el 15% parece evitar por lo tanto uno de los peores síntomas asociados a las depresiones económicas. Lo que en los momentos de desorientación actual no es poca cosa.

## **Duración de las crisis**

Con el paso de los años y la mejora de los instrumentos de gestión económica, las crisis en Estados Unidos han ido reduciendo su duración e intensidad. Hasta la Primera Guerra Mundial, la duración media de las recesiones se situaba en 22 meses, y eso a pesar de que en el periodo de cómputo, 1854-1919, se habían producido dos tan prolongadas que

llegaron a alcanzar tres años de duración una y cinco la otra. Entre la primera y la segunda guerra mundial (y a pesar de que el golpe más duro de la Gran Depresión duró tres años y medio largos) la duración media de las recesiones se situó en 18 meses. Teniendo esto en cuenta, ¿es demasiado optimista pensar en una duración de 20 meses para la recesión actual? Si la utilizáramos como hipótesis de trabajo, eso situaría el final de la recesión norteamericana en algún momento del verano próximo. Pero puede que ese final se produzca incluso antes: durante la primavera actual.

### **¿Por qué marzo?**

Si en marzo ha mejorado algo el estado de ánimo general ha sido gracias a que muchos de los indicadores económicos que se han ido publicando señalaban o bien una mejoría o bien una reducción del ritmo de deterioro. Entre los primeros están, por citar algunos, las ventas de viviendas unifamiliares nuevas o la cartera de pedidos de bienes duraderos y, entre los segundos, las encuestas a los gerentes de compras o los diferentes índices de confianza de los consumidores. En suma, parece como si, tanto en Estados Unidos como en gran parte de Europa, se estuviera estabilizando el consumo privado.

La recuperación de las Bolsas en marzo ha sido una consecuencia y, a la vez, una causa de la mejora en el estado de ánimo. Es bien sabido que las Bolsas crean opinión y que su evolución condiciona en numerosas ocasiones el consumo. De entre todas ellas, con un 42%, la que más ha subido es la Bolsa china, que fue curiosamente la que más temprano anunció la recesión con una fuerte caída. No es extraño que en esta ocasión vaya también por delante de las demás gracias a la mayor credibilidad de que en estos momentos goza el plan de estímulo económico del gobierno chino.

### **Los mercados de crédito siguen congelados**

Es cierto que los mercados de crédito siguen congelados y que eso es algo incompatible con la recuperación económica. Pero, ¡cuidado!, aunque los mercados de crédito siguen inactivos, las grandes empresas solventes se están financiando en los mercados de renta fija, captando recursos como si no hubiera mañana y haciendo que los datos del primer trimestre hayan marcado un récord por el volumen de dinero captado.

La clave para que se descongelen los mercados de crédito es el llamado plan "público-privado" del secretario del Tesoro norteamericano, Timothy Geithner, junto con las "pruebas de esfuerzo" a que se está sometiendo a los principales bancos de EE UU y que deberían estar concluidas a finales de abril.

Si el plan Geithner funciona y las subastas de activos tóxicos son un éxito (aunque sea moderado) se iniciará el círculo virtuoso de recuperación de los precios de esos activos, algo que en parte ya está sucediendo con la caída (también en marzo) del coste de avalar las emisiones de empresas con peor crédito (hay que tener en cuenta que los activos tóxicos más extremos estaban hechos de puros avales). No es casual que la mejoría de precio se produjera justamente la víspera del anuncio del Plan Geithner, lo que es en sí mismo un síntoma de que el plan va a funcionar.

Las pruebas de esfuerzo, por su parte, permitirán conocer a finales de este mes cuáles de los bancos norteamericanos necesitan una ampliación de capital a la que, si no acude el sector privado, tendrá que acudir el público, pero esta vez ya sin que al presidente Obama le puedan acusar, desde posiciones populistas, de regalar dinero a los bancos o, desde la derecha republicana, de que está haciendo "socialismo financiero".

### **¿Cuándo se sabrá?**

La fecha de comienzo y fin de las recesiones de EE UU las fija el National Bureau of Economic Research, un instituto de análisis económico de carácter privado. El problema, habida cuenta de la elevada ansiedad existente, es que suele hacerlo con muchísimo retraso. A veces, de casi dos años, por lo que, aunque la recesión se hubiera terminado en el mes de marzo, no es probable que se vaya a certificar públicamente su fin hasta el otoño de 2010. Una pista para orientarse hasta entonces será observar que los datos económicos malos, cuando se publiquen, no llevan su serie histórica por debajo del peor momento anterior. Eso querrá decir que Estados Unidos está en la senda de salida y que Europa, con suerte, les seguirá seis meses más tarde.

## **LOS PRÓXIMOS CINCO AÑOS**

Pues bien, quedan cinco años para que termine esta década que empezó de manera tan desafortunada en lo económico: con una recesión de la que apenas se salía

en 2011 para entrar en otra entre 2012 y 2013 y con una crisis total del sistema financiero español desatada en mitad de las turbulencias que afectaron a toda la zona euro y casi, casi a todo el mundo.

Puede que el pesimismo acumulado a lo largo de estos años haga parecer ilusorio el decir que ya queda poco para que comience una era de prosperidad prolongada. Pero eso es lo que podrá ocurrir con mayor probabilidad: de la historia conocida se deduce que: 1) es raro que los efectos de las grandes crisis financieras duren más de 15 años y 2) que, transcurridos 17 años desde el comienzo de la crisis suele iniciarse una etapa larga de crecimiento sostenido.

### ¿QUÉ NOS DEPARA EL FUTURO?

Probablemente otra recesión que pudiera iniciarse en algún momento de 2016 y que transcurriría a caballo entre ese año y el 2017. Después, y tras 18 años de grandes altibajos bursátiles (iniciados en enero del 2000) e inestabilidad económica (en España a partir de 2008 pero en EEUU desde 2000 también) lo que dicen los ritmos históricos es que debería venir un largo período de prosperidad. Que no sería una prosperidad súbita, sino gradual y que, con suerte, duraría hasta 2035. Aunque sin duda se seguirá hablando de crisis durante muchos años más. Aunque el PIB crezca y aunque la situación de desempleo mejore de manera gradual pero acelerada: la psicosis de crisis, con todo lo que ha hecho sufrir a una gran parte de la población, seguirá grabada a fuego en el imaginario colectivo. Ya pasó algo así entre 1985 y 1992, cuando la crisis previa estaba superada. Volverá a ocurrir de nuevo. Pero con la economía en una etapa ya muy diferente y, en general, próspera.

¿Por qué esa nueva recesión antes de los buenos tiempos? En el artículo siguiente aparecido en la web de la Cadena SER a finales de abril 2015, se exponen las razones que la hacen altamente probable.

#### **CADENA SER (abril 2015)**

*Juan Ignacio Crespo*

#### **¿ESTÁN LA MATERIAS PRIMAS ANUNCIANDO UNA NUEVA RECESIÓN?**

Puede que haya una sorpresa desagradable esperándonos a la vuelta de la esquina: una nueva recesión de la economía mundial. Es algo que puede resultar contra-intuitivo en un momento como éste en que la economía española ha salido de su segunda recesión (la de 2012-

2013) con cierta fuerza y el gobierno apunta a que el crecimiento podría alcanzar el 3% en el año 2015.

Sin embargo, ¡ay!, el destino de la economía mundial a veces va parejo y a veces no con el de la economía española. Por desgracia, durante la mayor parte del período que va de 2008 a 2015 la economía española ha estado en recesión, estancada o con un crecimiento muy bajo, mientras otros países, como EEUU, crecían con la fuerza suficiente como para reducir su tasa de desempleo del 10% a poco más de la mitad.

Pero esa buena estrella de la economía norteamericana se convierte en el principal obstáculo para que la economía española y el resto de la economía mundial sigan creciendo a lo largo de 2017. Y es que la expansión económica de EEUU cumplirá en julio próximo los 72 meses de vida y, mirando a los 165 años de historia económica, más o menos bien documentada, de EEUU (es decir, remontándose a 1850) resulta que son muy pocas las expansiones que han superado los 72 meses de duración. Pero si se quiere poner el listón más alto, por ejemplo, en los 90 ó 92 meses de vida, resulta que solo ha habido dos procesos expansivos que los hayan superado, de un total de 33 ciclos económicos bien delimitados que arrancan en 1850.

La frecuencia, pues, con que las expansiones económicas en USA han superado los 90-92 meses de vida es del 6%. No muy alentador. La expansión previa a ésta (entre 2001 y 2007) duró 72 meses. La anterior, en cambio, fue la más larga de todas: 120 meses. Si nos quedáramos en un término medio de duración entre ellas, digamos 96 meses, la economía USA debería estar en recesión a finales de 2016 o comienzos de 2017.

### **El discreto encanto de las materias primas**

Pero, además de este cálculo puramente “médico” o “biológico” de que las expansiones nacen, crecen, se desarrollan y mueren, ¿existe algún argumento más? Sí. La caída del precio de las materias primas desde abril del 2011 (-45%) está dando señales alarmantes de que algo grave puede suceder, pues cada vez que desde 1970 se han producido caídas fuertes del precio de las materias primas, unas veces de manera coincidente y otras tras pasar un plazo de entre 1 y 4 años, se ha producido un desastre económico: una recesión, un crack de Bolsa o la insolvencia de uno o más países emergentes.

Justo ahora se cumplen cuatro años desde que las materias primas empezaron a caer de precio y en algunos casos las caídas de precio han sido insólitas: -75% para el mineral de hierro o 90% para el carbón. O la menos extrema pero sí mucho más popular y conocida caída del 60% del precio del petróleo. Podría discutirse hasta la extenuación si esa caída se debe a una falta de demanda mundial o a un exceso de oferta o, más probablemente, a una combinación de ambas, pero lo cierto es que así está la situación y así también la historia de lo que suele suceder cuando el precio de las materias primas caen con tanta fuerza (por cierto, aunque el reciente período de historia económica tiene poco que ver con los años 30, los años previos al crack de Bolsa de 1929 y al inicio de la Gran Depresión también fueron años de fuerte caída del precio de las materias primas; allí el “decalage” para el desastre fue de dos años).

Por todo lo dicho, conviene ponerse en guardia ante la eventualidad de que el fátum histórico pudiera repetirse. Si lo hiciera con el mismo ritmo de antes, 2016-2017 son años en los que podría suceder.

El impacto que esta caída de precio está teniendo en los países emergentes, principales productores de materias primas, ya es muy acusado en Brasil y seguirá causando estragos, por lo que una crisis de los países emergentes es algo que podría suceder en algún momento de los dos próximos años. Si la han evitado hasta ahora ha sido por el elevado nivel de reservas de divisas que acumularon en los años de bonanza: 2000-2008 y 2009-2011. Ese colchón, que en el caso de China ha llegado a ser la gigantesca cantidad de 4 billones de dólares, se va desgastando hasta en el caso de China que en los últimos meses ha visto salidas de capitales que rondan la cifra de hasta 100.000 millones de dólares por mes.

### **Subida de tipos de interés en los EEUU y apreciación del dólar**

Por si lo dicho fuera poco, la Reserva Federal de EEUU está contemplando el subir los tipos de interés de corto plazo este mismo año lo que vendría a complicar más aún la situación, sobre todo en los países emergentes cuya deuda en dólares es muy elevada.

Dicho con números redondos, la deuda exterior de los países emergentes en divisa extranjera equivale a 10 billones de dólares, de los que el

75% son dólares. Una subida de tipos de interés afectará muy negativamente a la capacidad de pago de las empresas y gobiernos de esos países, máxime si se tiene en cuenta la apreciación del dólar que, en promedio, ha sido del 25% y frente a algunas de las divisas de países emergentes mucho más.

### **España y la zona euro**

En España, el particular via crucis incluye la obligación de reducir el déficit hasta un 2,8% del PIB entre 2015 y 2016. Algo que, también en cifras redondas, significa un ajuste de 30.000 millones de euros entre aumento de ingresos y recorte de gastos. Y aunque con el crecimiento actual del PIB de un 3% la cifra será mucho más llevadera que en los años más recientes, no deja de ser una cifra demasiado contundente como para permitir la tranquilidad.

Un paliativo para el dolor que esto representa es la política monetaria que está aplicando el BCE, que está llevando el tipo de interés para todos los plazos hasta cero o incluso hasta volverse negativos, lo que alivia la financiación de familias, empresas y Estado a la vez que castiga el ahorro acumulado y lo empuja a actividades especulativas: inversión en Bolsa de ahorradores que no están preparados para ello e inversión en inmuebles o en fondos inmobiliarios (para los que tampoco están preparados la mayoría de los ahorradores). Al tratarse de una situación sin precedente histórico (la de los tipos de interés negativos) nadie tiene muy claro cómo será la salida de ella pero los excesos en cualquier dirección siempre acaban causando algún tipo de estrago.

### **Concluyendo**

Confluyen, pues, una serie de circunstancias que hacen altamente probable el que se produzca una recesión a caballo de 2016-2017. El único argumento de peso contra esa eventualidad es la intervención masiva que ya han llevado a cabo los bancos centrales, inyectando liquidez en el mercado por un total de 10 billones de dólares (al BCE aún le queda por inyectar uno más) y la voluntad de seguir inyectando si es preciso todo lo que hiciera falta. Y ya se sabe que, con liquidez y QE (siglas de Quantitative Easing que es como han llamado en inglés a la compra de deuda pública y otro tipo de activos financieros por parte de los bancos centrales) las Bolsas y el precio de los inmuebles suben. Aunque, por lo visto hasta ahora, no el de las materias primas. Que es lo que está enviando unas señales más ominosas.

**Luis Enrique Alonso**  
**Carlos J. Fernández**

# La razón disciplinaria: los efectos de la financiarización en la vida social<sup>1</sup>

*A Bernard Maris. In memoriam*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este texto resume una intervención de los autores en el Encuentro Intercongresual sobre Sociología de la Economía, Grupo de Trabajo de la Federación Española de Sociología, realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid (enero de 2015) ; y es producto de los trabajos y publicaciones realizados por los autores en el marco de proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad CSO 2011-29941.

<sup>2</sup> Bernard Maris, economista amigable, profesor en la Universidad de París VIII en Saint Denis y entre muchas otras cosas colaborador de la revista Charlie Hebdo, fue asesinado en atentado integrista a esa publicación francesa. Su capacidad crítica sólo se igualaba con lo fascinante de su personalidad.





Nadezda Petrovic.

---

*Las transformaciones del rol de la moneda y de las finanzas en las economías actuales son algo más que un fenómeno de estricta naturaleza económica; es la manifestación de una nueva gubernamentalidad como modo de ajuste disciplinario de los ciudadanos a la producción del valor (mercantil) y del sentido (simbólico) de un capitalismo postfordista e informacional. El dominio, el poder y el control sobre la vida misma de las poblaciones se convierten en las variables estratégicas dentro del análisis de un fenómeno como el de la financiarización, y en estas páginas se trata de plantear una reflexión sobre los efectos disciplinarios de la crisis y los discursos sobre los sacrificios que han sido parte fundamental de su mecanismo de actuación y de conformación (negándolo) de lo social.*

*“El discurso de la autoridad no está hecho para ser comprendido,  
sino para ser aceptado. Para infundir miedo”*

Bernard Maris (2015: 113)

*“El miedo es, históricamente, la emoción más importante en economía”*

John Lanchester (2014: 11)

*“La incertidumbre y la vulnerabilidad humana son los cimientos de todo poder político”*

Zygmunt Bauman (2011: 75)

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**S extraordinariamente curioso el escaso papel que se le ha otorgado a los mecanismos de dominación social en el desarrollo de las crisis financieras. Si observamos la apabullante literatura que, lógicamente, se viene produciendo sobre la actual crisis o, igualmente, la que se rescata sobre las situaciones críticas anteriores podemos apreciar un buen número de tópicos y lugares comunes, que dan cuenta de dinámicas más o menos técnicas o incluso institucionales asociadas a las quiebras financieras, pero que poco o nada nos dicen sobre las fuerzas sociales en conflicto o sobre las razones prácticas de actores que ejercen o se resisten a los juegos de dominación que se asocian indefectiblemente a cada *crack* financiero. La crisis como dominación, violencia social y sacrificio exigido es una realidad que cuando más se hace presente en nuestro entorno más desaparece de las visiones más convencionales (oficiales o académicas) de las crisis financieras y lo social, cuando aparece, si aparece, sólo se enfoca como un efecto colateral de decisiones económicas consideradas autónomas y soberanas (aunque incorrectas), pero nunca referidas al campo social que les da su sentido y a las estrategias de poder que las explican.

## 2. LAS CRISIS FINANCIERAS COMO MECANISMOS DE EXPROPIACIÓN

En general, en la explicación de las crisis financieras lo social ha venido brillando por su ausencia. Si contemplamos un estudio como el que hacen Reinhart y Rogoff en su *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*, nos encontramos un panorama a larguísimo plazo sobre las quiebras financieras, con un fuerte aparato cuantitativo y notables intentos de establecer indicadores del peligro de derrumbe, clasificaciones de los diferentes tipos de crisis, etc., así como de encontrar los fundamentos últimos en estas crisis, los factores estructurales que se repiten a lo largo de la historia y hasta los errores de percepción que, una tras otra crisis, cometemos alucinados por las ilusiones de crecimiento y beneficio de los momentos alcistas (Reinhart y Rogoff, 2011). Sin embargo, en ningún caso se estudian los actores sociales de estas crisis, los juegos de dominación que se despliegan en torno a ellos y la función disciplinaria que cumplen y han cumplido históricamente. Frente a esto, lo que se presenta es un panorama de una especie de eterno retorno a la codicia, las burbujas primero infladas y luego estalladas, los endeudamientos excesivos y, sobre todo, la ceguera, casi general, para no tomar en consideración sobre todo a nivel político que, sin remedio, la crisis reaparecerá después de ciclos recurrentes de especulación, endeudamiento, apalancamiento y asunciones desproporcionadas de riesgo<sup>3</sup>.

El clásico análisis de Kindleberger sobre manías, pánicos y *cracks*, completado y actualizado por Robert Aliber, acaba estableciendo el mecanismo de las crisis financieras como diferentes modos y diferentes grados de eclipse de la racionalidad

---

<sup>3</sup> De hecho, Reinhart y Rogoff se convirtieron en una referencia universal en defensa de las políticas de ajuste, austeridad y contención social de la deuda gracias a un artículo académico típico —titulado *Growth in a time of debt*— en el que “demostraban” que, cuando la deuda pública aumenta por encima del noventa por ciento del PIB, el crecimiento económico es imposible. El artículo, gracias al prestigio académico de los autores, se convirtió en una referencia de máxima autoridad para respaldar las políticas de austeridad, los recortes de Gasto Público inmediatos y, en general, las actuaciones más ortodoxas en defensa de los mercados financieros, siempre utilizando la idea que “los economistas” (así en fatal genérico) suministraban evidencia irrefutable para llevar a cabo las políticas de sacrificio y disciplinamiento social necesarias para salvar a los mercados. Otros economistas habían negado la evidencia empírica y menos la existencia de esa especie de ineluctable “regla del 90%” (argumentando que el crecimiento de la deuda pública es más consecuencia que causa de la crisis), pero el escándalo definitivo estalló cuando se descubrió que la “tabla de Excel” que manejaban los autores como base de sus cálculos estaba mal diseñada y codificada y que, por supuesto, los resultados recalculados distaban mucho de ser los anunciados en el artículo tomado como dogma de fe de los partidarios de las políticas de control de gasto y austeridad extrema. Evidentemente, jamás se han rectificado las políticas en función de las nuevas evidencias. Pocas anécdotas pueden ilustrar de manera mejor el uso (discursivo) máximamente disciplinario de la economía convencional y las muchas inconsistencias científicas que oculta (Krugman, 2013).

económica, ya sea por enajenación temporal, por imitación de conductas de riesgo o defensa, por consecuencias colectivas no queridas de acciones individuales calculadas o por errores contagiosos en la evaluación de riesgos (Kindleberger y Aliber, 2012). Los actores institucionales aparecen como tomadores de decisiones inversoras (correctas, o incorrectas, racionales o irracionales en diversa escala, legales o fraudulentas, etc.), pero el marco de las relaciones de poder, los intereses de control y dominación y los perdedores sociales –los no inversionistas, por ejemplo– de las quiebras, si se mencionan, sólo lo son de pasada y como figurantes anónimos de una obra en la que no juegan ningún papel medianamente relevante.

De esta manera, aunque alejándose de las simplificaciones evidentes –pero triunfantes y dominantes a pesar de sus consecuencias– de la economía financiera neoclásica, lo que nos encontramos son básicamente explicaciones de los desastres económicos como procesos psicológicos (o mejor aún, de los fallos en los procesos psicológicos en la toma de decisiones correctas), explicaciones que han venido tomando cuerpo en una *economía del comportamiento* de matriz realmente neo-conductista y que, aunque negadora de los supuestos básicos del individualismo racionalista neoclásico-liberal, no deja de aportar un enfoque que, a base de insistir en las ilusiones desviadas de la percepción económica, no sale de un análisis totalmente de-socializado y despolitizado de las crisis financieras<sup>4</sup>. Ya sea avanzando por los carriles –no demasiado novedosos en el fondo– de la neuroeconomía o la economía emocional, o rescatando la genial intuición de Keynes –rescatada recientemente por Akerlof y Schiller (2009)– sobre los *espíritus animales* (ferocidad, pavor, estampidas, pánicos, ataques, etc.) que mueven las conductas de los inversores financieros y, en general, de los hombres respecto al dinero en sus muchas acepciones y representaciones, lo que nos encontramos es una desustancialización del hecho social financiero y económico en general, así como una despolitización radical del sistema de intereses que construyen las lógicas del capital, del que se pierde su dimensión jerárquica y sus formas conflictivas de dominación y gestión (producción) de la desigualdad social. Las explicaciones corrientes y hoy dominantes de las crisis financieras olvidan, por tanto, la dimensión *condigna* –de control y castigo– del dis-

---

<sup>4</sup> Las referencias clásicas a esta escuela de la economía del comportamiento y de la conducta prospectiva son las obras que se derivan del psicólogo y economista israelí (y posteriormente norteamericano) Daniel Kahneman, premio Nobel de economía y forjador de una escuela fundamentalmente psicológica de estudio financiero de enorme éxito en la actualidad, en buena medida por su insistencia en el uso humano de trucos, atajos, trampas, engaños y autoengaños en la toma de decisiones económicas: véase así el artículo síntesis de Kahneman (2003), y las obras muy populares de esta escuela, entre las que destacan las de Shefrin (2002) y Montier (2011).

curso económico general y de la economía financiera en particular. Dimensión de fuerza, jerarquización y producción de desigualdad social que ya desde los análisis institucionalistas de John K. Galbraith (1984 y 1991) sobre la anatomía del poder económico y el papel de los gerentes conocíamos de sobra, pero que hoy ha sido desterrada del pensamiento hegemónico por los relatos sobre la creatividad e inevitabilidad de los mercados financieros o por los planteamientos contractualistas del neoinstitucionalismo más tecnocrático (y conservador).

En la misma línea, el añorado economista crítico español David Anisi (1995) encontraba sujetos responsables de las crisis, *generadores de escasez* que imponen su poder de mercado (y las jerarquías políticas asociadas) para restablecer el control de las fuerzas económicas cuando su propia dinámica tiene resultados en la asignación y distribución de los recursos que limita o bloquea las expectativas de beneficio que las élites del poder económico consideran que pueden conseguir, junto a mayor poder y hegemonía<sup>5</sup>. La crisis es, entonces, un mecanismo de ajuste, corrección y refuerzo del poder económico, tanto desde el punto de vista de mayor control de las bases sociales de la acumulación privada, como del de desarrollo de los conflictos por el control entre élites, grupos económicos y formas de capital. La crisis, así, tiene siempre una dimensión de *némesis*, de venganza y castigo de un grupo social que impone sus reglas de juego, desposeyendo a otros grupos sociales del control y los recursos conseguidos en la evolución de un ciclo histórico. La crisis se puede interpretar, por tanto, como un juego de poder y control, con unos efectos disciplinarios que nunca pueden considerarse residuales o colaterales, sino que conforman el centro mismo del núcleo constitutivo de lo que entendemos como crisis.

Desde que el capitalismo tomó el poder mundial hemos conocido y atravesado crisis financieras de diverso tipo y grado, que luego han arrastrado al conjunto de la sociedad a quiebras sociales, productivas, políticas, institucionales, y hasta morales, algunas de proporciones catastróficas. Como teorizó en su día el maestro de economistas Robert Heilbroner (1976), la *civilización de los negocios* ha estado en permanente tensión con el reformismo social: la financiarización como forma de imposición de los valores de la civilización de los negocios sobre el conjunto de relaciones sociales (lo que significa siempre el intento de drenar la mayor parte de los

---

<sup>5</sup> El enfoque de Anisi es especialmente interesante al establecer el tema del miedo como eje central del ciclo económico, pero no como pánico irracional, inesperado e individualizado que se convierte en estampida colectiva incontrolada, sino como presión de los poderes en reestructuración contra los sectores que han conseguido algún tipo de beneficio social en un período anterior: véanse los muy sugerentes Anisi (1995 y 2010).

recursos, sean públicos, comunitarios o personales, hacia los agentes financieros privados) crea ciclos de expansión especulativa y contracción restrictiva y disciplinaria. Los momentos redistributivos y sociales del capitalismo sólo se han producido como –en expresión de Pierre Rosanvallon (2012)– reformismo del miedo, esto es de situaciones históricas del capitalismo en las que los conflictos sociales y geoestratégicos eran considerados demasiado peligrosos para la supervivencia de los propios poderes financieros: una vez reconstruido ese poder, las limitaciones sociales a su hegemonía van a ser siempre atacadas y minoradas hasta el máximo.

El Estado de bienestar, el consenso monetario de postguerra (con la convertibilidad dólar/oro por fin desactivada a principios de los setenta) y el orden keynesiano habían sido la excepción social preventiva, dada la guerra fría y de grandes bloques geoestratégicos, la reconstrucción europea y la organización social-sindical fordista: una vez que estos tres elementos no están presentes después de su disolución en el ciclo neoliberal reciente desde finales de los ochenta, la financiarización se va a hacer absoluta, la crisis coronará el efecto disciplinario y los poderes privados-mercantiles, utilizando el mecanismo de la deuda, impondrán todo su peso, limitado únicamente por las resistencias sociales menos institucionales. La crisis, de este modo, no es una simple recesión o contracción del ciclo de negocios: es un mecanismo total de apropiación de recursos por parte de los poderes hegemónicos, y en esta última crisis que estamos viviendo los poderes financieros se conforman como los grandes disciplinadores sociales y depredadores de los recursos, tanto de los grandes grupos sociales como de otras facciones del capital principalmente vinculadas a la producción real, cada vez más dependientes y entrampadas en las estrategias de subordinación desplegadas mediante los recursos del uso disciplinario del crédito, la deuda y la extorsión financiera<sup>6</sup>.

### 3. DEUDA Y VIOLENCIA SOCIAL

Aquí hay dos aspectos que nos interesa recalcar. El primero es que las crisis financieras están motivadas, fundamentalmente, por un fenómeno sobre el que se reflexiona de manera poco sistemática: la deuda, como correlato difuminado pero necesario de otros términos dominantes (y sin dudas más atractivos) en el léxico del discurso mercantil contemporáneo: apalancamiento, financiación, inversión, hipo-

---

<sup>6</sup>No vamos a entrar aquí en el debate actual sobre la financiarización como dominación social, porque ha sido objeto de una reciente compilación de textos realizada por los autores de estas páginas: véase Alonso y Fernández Rodríguez (2012a).

teca, préstamo. El segundo aspecto está relacionado con otro componente asimismo eludido en la reflexión cotidiana sobre el capitalismo neoliberal y del que ya hemos dado cuenta en la sección anterior: su violencia, tanto simbólica, como en plano real (física, ejercida sobre las propiedades, los derechos y los cuerpos), que va a ser ejercida sobre la sociedad en general y sobre los individuos en particular<sup>7</sup>, con el fin de que estos se adapten a los nuevos requerimientos exigidos por la biopolítica neoliberal y a las reglas de los mercados financieros actuales, sancionadas estas convenientemente por las diferentes legislaciones mercantiles, civiles y penales existentes, tanto nacionales como internacionales.

Indudablemente, las crisis financieras están directamente relacionadas con el fenómeno de la deuda, una relación de carácter económico que parece haber acompañado a la humanidad desde el principio de los tiempos (Graeber, 2012) y que en las últimas décadas ha adquirido un papel preponderante como impulsor del crecimiento económico, hasta el punto de definirse el capitalismo actual como un capitalismo impulsado por la deuda (Stockhammer, 2009; Koch, 2011) y en el que dicha deuda juega un papel esencial en la supervivencia del propio sistema (Lazzarato, 2012). La financiación a los consumidores permite que estos estimulen lo suficiente la economía capitalista como para que funcione; los Estados se basan, en gran medida, en los déficits públicos como herramienta de sostenimiento de los diferentes servicios públicos (Graeber, 2012). Además, la consolidación del neoliberalismo supondrá también la hegemonía del capital financiero, cuya hipostatización por parte de los economistas leales y afectos al nuevo régimen financiarizado tendrá una influencia decisiva en el impulso de un mal llamado “capitalismo popular”, en el que los pequeños inversores y ahorradores comenzarán a participar, de forma directa o indirecta, en la canalización de los flujos monetarios internacionales y al mismo tiempo, expondrán también sus patrimonios a los vaivenes de la globalización. Ello tendrá importantes consecuencias en la cuestión que aquí nos atañe, la del endeudamiento.

En este sentido, el ciclo neoliberal reciente se ha caracterizado, tal y como ha señalado Graeber (2012: 486 y ss.) por una auténtica explosión de los mecanismos de crédito creados por el pujante sector financiero como vía para adquirir más y más beneficios. Así, a la generalización de las tarjetas de crédito –American Express se crea en 1971, el mismo año en que EEUU abandona el patrón dólar-oro que va a inaugurar una nueva era de volatilidad financiera– acompañarán otras dos decisiones en materia de deuda fundamentales.

---

<sup>7</sup> La violencia ha jugado un papel fundamental en la conformación del orden social: ver por ejemplo North, Wallis y Weingast (2009).

Una, a nivel nacional, será la desaparición o al menos erosión de las leyes de usura en muchos países (un ejemplo es el Monetary Control Act de 1980), permitiendo la aplicación de elevadísimas tasas de interés sobre diversos préstamos personales o la posibilidad de aplicar tipos de interés variables sobre las hipotecas (Aglietta y Orléan, 1990: 384). Ello condenará en muchos casos a las familias de clases trabajadoras y medias al endeudamiento forzoso para hacer frente a sus distintos gastos, convirtiéndose esta necesidad de vivir a crédito y permanentemente endeudado en una forma de vida recomendada por las autoridades y celebrada por economistas y hasta religiosos convertidos al neoliberalismo más furibundo. Aquellos sin capacidad de endeudarse para afrontar mínimos compromisos, como poder pagar seguros o tener acceso a la educación, van a ser, haciendo un símil aristotélico bien dioses (las clases altas) o bestias (los excluidos).

La segunda, de carácter internacional, será la redefinición del Fondo Monetario Internacional como una institución mundial cuya finalidad va a ser la de cooperar con los acreedores internacionales y facilitar el pago de las deudas contraídas por parte de los Estados-nación con los grandes inversores financieros, acompañada de profundas reformas legislativas en entidades tanto nacionales como supranacionales (Harvey, 2007; Graeber, 2012).

Ambas cuestiones serán esenciales para comprender la progresiva financiarización del mundo y el progresivo endeudamiento de los diferentes agentes económicos. La consecuencia de esta tendencia al endeudamiento es el peso creciente del sector financiero en la economía de los países que han sufrido mayores desregulaciones, que aprovecharán el contexto de liberalización para realizar sofisticadas innovaciones en los productos de inversión a ofrecer a sus clientes, a la vez que diseñarán nuevas fórmulas de crédito enfocadas a esas clases medias y trabajadoras cada vez más depauperadas. De este modo, la economía financiera terminará, a mediados de la década pasada, adquiriendo un valor monetario disparatado y muy superior al de la actividad económica industrial (Harvey, 2007), de lo que se desprenderán dos consecuencias: en primer lugar, y como se indicó antes, que el capital financiero condicionará al industrial, instaurando una cultura del beneficio cortoplacista que adentrará a las empresas de sectores industriales en la senda de estrategias destinadas a satisfacer los intereses inmediatos de rentabilidad de sus accionistas, destruyendo las bases del pacto keynesiano; en segundo lugar, que la necesidad continua de obtención de beneficio de las entidades financieras las conducirá, de manera inexorable, a aventurarse en préstamos cada vez más arriesgados que serán a su vez asegurados y comercializados mediante otros complejos productos financieros, generando una espiral de deudas entrecruzadas cuyo creci-



miento no parece encontrar límites, y que durante un período concreto llegó a ser aplaudido por gobiernos y lobbies como ejemplo armonioso y robusto de crecimiento económico.

Sin embargo, ese supuesto círculo virtuoso de crecimiento y endeudamiento en ocasiones termina topándose con sus límites reales, y entonces la crisis se manifiesta en toda su intensidad. Las crisis monetarias, tal y como Aglietta y Orleán (1990: 141 y ss.) han señalado son, fundamentalmente, un repentino conflicto entre acreedores y deudores, donde en la incertidumbre los primeros intentan hacer valer sus derechos con el fin de recuperar su riqueza y se desencadena una lucha social entre ambos, lucha social inherente a la condición humana, que de acuerdo con estos autores, que siguen el esquema teórico del idiosincrásico pensador francés René Girard (2002, 2005), es violenta. La crisis se generaría por la violencia inherente a la economía de mercado (en la que la violencia de la moneda ha sublimado de manera momentánea la violencia humana real), la cual estimula un conjunto de comportamientos miméticos en los que cada sujeto-individuo imitaría al resto, siendo el otro a la vez modelo y rival (Ibíd., 18). Este mimetismo supone que, de acuerdo con estos autores, nuestras decisiones económicas que implican compras, créditos, etc. serían una respuesta mimética a los comportamientos de otros: les imitamos y a la vez tratamos de competir con ellos, lo que forma parte del juego capitalista de competencia en todos los ámbitos.

Las crisis financieras serían las situaciones en las que tal violencia se desencadenaría con más fuerza, pues las finanzas son también el campo donde estas relaciones de mimetismo se experimentan de forma más intensa: la especulación sería un caso clásico, rompiendo con las leyes walrasianas de la formación de precios y generando un deseo de acaparamiento que imita a otros especuladores y crea rivalidades (Ibíd., 277). El libre mercado parece, de acuerdo con la teoría neoclásica, consagrar el individualismo, pero en realidad lo que sentimos es horror a la diferencia y terminamos imitando al resto en la mayoría de nuestras decisiones. Esto podría explicar, desde esta perspectiva girardiana, la generación de burbujas especulativas como las que salpican los mercados financieros globales, los comportamientos de los altos ejecutivos y de ciertas clases medias y, sobre todo, también los repentinos deseos colectivos despertados en situaciones de incertidumbre que impulsan el recuperar inversiones aunque ello lleve a los deudores al colapso<sup>8</sup>. En este último caso,

---

<sup>8</sup> De este modo, cuando los depositantes de ahorros retiran su dinero de forma masiva de una institución financiera dudosa, el efecto final es evidentemente el de la suspensión de pagos. Un ejemplo reciente en relación con este colapso de los deudores es el estupendo trabajo sobre las cajas de ahorros británicas nacionalizadas de Klimecki y Willmott (2012).

además de la mimesis es fácil advertir que la violencia se va a presentar de manera evidente en esa pugna por recuperar el valor monetario pactado.

Por tanto, para Aglietta y Orléan (Ibíd., 137), la crisis es ese momento en el que los agentes tratan de satisfacer sus deseos reclamando los derechos que les reconoce la soberanía monetaria, pero encuentran en su lugar una ruptura de la legitimidad existente en el mundo económico (de modo que su inversión es irrecuperable en parte o por completo) en el que además se produce una súbita pérdida de significación del cálculo económico (con la correspondiente incertidumbre) y, desde ahí, de los lazos sociales construidos hasta entonces. La mimesis se intensifica y se agita una creciente violencia.

Así, experiencias como las hiperinflaciones o bancarrotas son ejemplos perfectos en los que por detrás de unos movimientos macroeconómicos turbulentos encontramos una configuración social concreta, y fuertes reflejos miméticos en los comportamientos de los individuos. Y como indican estos autores, en esos momentos de caos monetario y graves conflictos sociales las instituciones deben tomar decisiones muy importantes, asumiendo el Estado unas medidas u otras en función de los equilibrios de poder existentes en la sociedad (Ibíd., 254), lo que puede significar jerarquizar los derechos de cobro de las deudas, establecer quitas, marcar límites o, como es frecuente en la actualidad, asumir la socialización de las pérdidas... En este proceso de intentos de resolución de la crisis económica o financiera se generarán un conjunto de dinámicas sociales en las que la violencia, real o simbólica, explotará de una manera u otra, lo que podría llevar, en un caso extremo, a la implosión del propio sistema capitalista o al menos de su sistema financiero, tal y como llegó a suceder en 1929 o, de forma menos acusada, en septiembre de 2008. Sin embargo, en el caso de esta última crisis financiera, como por otra parte en otras anteriores, la violencia generada ha sido canalizada en una dirección muy concreta, lejos del mercado, y apuntando al corazón de la sociedad.

## CONCLUSIÓN: LA CRISIS COMO DISPOSITIVO DISCIPLINARIO

El elemento sacrificial es esencial, por tanto, en el relato típico y tópico de las crisis capitalistas, porque indica que, desde un encuadre patológico y terapéutico de la crisis —el más convencional y defendido desde los poderes establecidos—, el riesgo de derrumbe sistémico es presentado como responsabilidad siempre de una combinación de los enemigos exteriores que nos contagian (el comercio internacional, otras economías, los precios de materias primas incontroladas, las maniobras finan-

cieras remotas, etc.) y los enemigos interiores que nos saquean y debilitan (los que no trabajan lo suficiente, los que han vivido por encima de sus posibilidades, los intoxicadores, los que han malgastado y dispendiado, etc.). No obstante, lo que no cambia es el desenlace de la narración, que siempre es el esperado: solicitar mayor poder y autonomía para las élites pudiendo constituirse en *cirujano de hierro* para ajustar, “sanear”, recortar y revitalizar el cuerpo económico.

Las crisis capitalistas, en general, y la última crisis financiera en concreto de manera extrema, han manejado los elementos argumentales y los recursos retóricos propios del relato de terror<sup>9</sup> –la inevitabilidad del mal, la fabricación del desasosiego, la crisis como monstruo cruel e insaciable, etc.– que tienen como efecto la creación de la máxima ansiedad, la determinación de los culpables necesarios (los judíos, por ejemplo, en otras crisis históricas; el excesivo gasto público en esta) la creación de los chivos expiatorios (hoy el Estado del bienestar o los pobres, hipotecados y endeudados), la justificación de las medidas más duras e implacables (siempre coincidentes con el código de valores del poder dominante convertido en padre vengativo) y la adhesión regresiva e infantilizada de las capas más debilitadas de la población que aceptan perder derechos, salarios, servicios y rentas con tal de sobrevivir a ese Moloch financiero desatado.

La crisis funciona así como un *dispositivo disciplinario* que ha ido complejizándose y revistiéndose de formas discursivas diferentes, desde las naturales, médicas, biológicas o profilácticas de los orígenes mismos de la modernidad a las tecnológicas, cibernéticas, económicas y financieras actuales, pero siempre con el resultado de una utilización de los cuerpos controlada y regulada por el par de conceptos utilidad/docilidad. La omnipresencia en la modernidad de la noción de crisis y sus imposiciones (esfuerzos y sacrificios para remontarla, duras e inmisericordes medidas curativas) indican que la economía política ha tomado el mando de las tecnologías disciplinarias y se convierte en matriz de todas las acciones, justificaciones y comportamientos requeridos (o mejor dicho exigidos). El discurso (y el recurso) de la crisis se convierte en una de las más potentes *tecnologías del yo* que convierte las prescripciones de la gubernamentalidad del poder en necesidad percibida subjetivamente y en comportamiento individual razonado, razonable y hasta voluntario<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Sobre el *storytelling* de la crisis como relato de terror, sus funciones y manipulaciones véanse las muy sugerentes páginas de Enrique Gil Calvo (2009 y 2012).

<sup>10</sup> Para el concepto de disciplina en Foucault, en el sentido que aquí lo utilizamos, véase el ya citado Foucault (1979); para el uso de la noción de tecnologías del yo, es fundamental consultar los textos recogidos en Foucault (1990).

La crisis es un fenómeno que tiene siempre una repercusión mucho mayor a la de la estricta naturaleza económica: es el detonante para la articulación de una nueva gubernamentalidad –como forma institucional de dominio de la población legitimada y subjetivada– que supone un ajuste disciplinario de los cuerpos a la producción del valor (mercantil) y del sentido (simbólico) de un orden ideológico que se reestructura conflictivamente en cada crisis. El poder y el control sobre la vida misma de la población se convierten en la variable estratégica para el análisis de las crisis como formas de gestión del conflicto social. La actual crisis es un buen ejemplo del incremento del biopoder liberal, porque además de codificar toda una nueva subjetividad en torno a la individualización mercantil (expresada en todas las formas posibles de actualización tecnológica y cognitiva de la legitimidad de la propiedad y el cálculo), supone un refuerzo de todos los poderes financieros por encima de cualquier valor público, social, comunitario o cultural. Recordemos que en los años setenta del siglo pasado, la Comisión Trilateral diagnosticó una *crisis de gobernabilidad de las democracias*<sup>11</sup> occidentales; demasiadas instancias cívicas –sindicatos, movimientos sociales, políticas públicas, entidades comunitarias, etc.–, aseguraba en su mítico informe, *distorsionaban* lo que debe ser el estricto funcionamiento de los mercados de precios y los mercados de votos (el individualismo económico y el político) y sus propuestas fueron, precisamente, romper con todas las formas de acción colectiva que “distorsionaban” el estricto funcionamiento tanto de las posibilidades de negocio como de la democracia competitiva de partidos.

El ciclo neoliberal ha sido precisamente una nueva gubernamentalización de los más genuinos principios de la razón mercantil que incrusta la existencia y los proyectos biográficos de las personas en las normas básicas de la valorización de los capitales privados. La crisis financiera ha supuesto el cierre de este ciclo de desarticulación del capitalismo regulado –con resultados biopolíticos tan evidentes como la individualización, vulnerabilización y mercantilización de la vida cotidiana de la población– como período donde todavía se tenían como referente las bases de protección social y sentido de la justicia construidas durante el período keynesiano de postguerra (parcialmente desmercantilizador, público, redistributivo, etc.); en la gran recesión actual, los ajustes y las nuevas convenciones sociales aceptadas sacrificialmente a partir de ella, indican una rearticulación en positivo y totalmente desprejuiciada de la disciplina liberal convertida ya en canon de sentido y en pensamiento subjetivamente activo como razón común en la población.

---

<sup>11</sup> Sobre el diagnóstico de la Comisión Trilateral el libro de Crozier, Huntington y Watanuki (1975) sigue siendo de necesaria (por sorprendente) lectura; para el concepto de gubernamentalidad y biopolítica en Foucault, curiosamente tan interesante para analizar un texto teóricamente tan distante a los objetivos de este autor como el de Crozier y sus compañeros, véase Foucault (2006 y 2009).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA, M. y ORLÉAN, André (1990): *La violencia de la moneda*, México DF, Siglo XXI.
- AKERLOF, George y SHILLER, Robert J. (2009): *Animal Spirits: Cómo influye la psicología humana en la economía*, Barcelona, Gestión 2000.
- ALONSO, Luis Enrique y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carlos J. (eds.) (2012a): *La financiarización de las relaciones salariales, Una perspectiva internacional*, Madrid, La Catarata.
- ALONSO, Luis Enrique y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carlos J. (eds.) (2012b): “El nuevo debate sobre el gerencialismo: ¿innovación creativa o maquiavelismo financiero?”, en Alonso, L. E. y Fernández Rodríguez, C. J., *La financiarización de las relaciones salariales, Una perspectiva internacional*, Madrid, La Catarata, pp. 104-126.
- ALONSO, Luis Enrique, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carlos J., e IBÁÑEZ ROJO, Rafael (2011): “Del consumismo a la culpabilidad: en torno a los efectos disciplinarios de la crisis económica”, *Política y Sociedad*, 48 (2): 353-379.
- ANISI, David (1995): *Creadores de escasez: del bienestar al miedo*, Madrid, Alianza.
- ANISI, David (2010): “Capitalismo y democracia”, en *Economía a contracorriente*. Antología de David Anisi, Madrid, La Catarata.
- BAUMAN, Zygmunt (2011): *Daños colaterales*, Madrid y México, Fondo de Cultura Económica.
- CROZIER, Michel J.; HUNGTINTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji (1975): *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York, New York University Press.
- FOUCAULT, Michel (1979): *Vigilar y castigar*, Madrid, Siglo XXI.
- FOUCAULT, Michel (1990): *Tecnologías del yo y otros textos afines*, Barcelona, Paidós.
- FOUCAULT, Michel (2006): *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1978-1979), Buenos Aires, FCE.
- FOUCAULT, Michel (2009): *Nacimiento de la biopolítica*. Curso en el Collège de France (1978-1979), Madrid, Akal.
- GALBRAITH, John K. (1984): *Anatomía del poder*. Barcelona, Plaza y Janés.
- GALBRAITH, John K. (1991): *Breve historia de la euforia financiera*. Barcelona, Ariel.
- GIL CALVO, Enrique (2009): *Crisis crónica. La construcción social de la gran recesión*, Madrid, Alianza.
- GIL CALVO, Enrique (2012): “La cultura del miedo y de la inseguridad y la crisis, en TEZANOS, José Felix (Ed.), *Los nuevos problemas sociales*, Madrid, Ed. Sistema, pp. 413-435.

- GIRARD, René (2002): *El chivo expiatorio*, Barcelona, Anagrama
- GIRARD, René (2005): *La violencia y lo sagrado*, Barcelona, Anagrama
- GIRARD, René (2012): *El sacrificio*, Madrid, Encuentro.
- GRAEBER, David (2012): *En deuda: una historia alternativa de la economía*, Barcelona, Ariel.
- HARVEY, David (2007): *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- HEILBRONER, Robert, L. (1976): *Business Civilization in Decline*, Nueva York, W.W. Norton.
- KAHNEMAN, Daniel (2003): "A perspective in judgement and choice. Mapping bounded rationality", *American Psychologist* 58 (9), 697-720.
- KINDLEBERGER, Charles P. y ALIBER, Robert Z. (2012): *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*, Barcelona, Ariel.
- KLIMECKI, Robin y WILLMOTT, Hugh (2012): "De las altas finanzas a la debacle: un relato sobre dos aspirantes a bancos", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 30 (2): 305-325.
- KOCH, Max (2011): *Capitalism and climate change. Theoretical discussion, historical development and policy responses*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- KRUGMAN, Paul (2013): "La depresión del Excel", en *El País*, 21 de abril.
- LANCHESTER, John, (2014): "About Capital", *New Statesman*, 5 marzo
- LAZZARATO, Maurizio (2012): *The Making of the Indebted Man: An Essay on the Neoliberal Condition*, Los Angeles, CA: Semiotext(e) Intervention Series.
- MARIS, Bernard (2015): *Carta abierta. A los gurús de la economía*, Barcelona, Ariel.
- MONTIER, James (2011): *Psicología financiera*, Bilbao, Deusto.
- NORTH, Douglas, WALLIS, John, WEINGAST, Barry (2009): *Violence and social Orders: a Conceptual Framework for Recorded Human History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- REINHART, Carmen M. y ROGOFF, Kenneth S. (2011): *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*, Madrid y México, Fondo de Cultura Económica.
- ROSANVALLON, Pierre (2012): *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA.
- SHEFRIN, Hersh (2002): *Beyond Greed and Fear Understanding Behavioral Finance and Psychology of Investing*, Oxford, Oxford University Press.
- STOCKHAMMER, Engelbert (2009): "The finance-dominated accumulation regime, income distribution and the present crisis", *Papeles de Europa*, 19: 58-81.
- STUCKLER, David y BASU, Sanjay (2013): *Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte*, Madrid, Taurus.



**Lina Gálvez**  
**Paula Rodríguez-Modroño**

Los retos de la crisis económica  
desde una perspectiva de género





*Gracanica.* Nadezda Petrovic.

---

*Este artículo analiza las consecuencias de la última crisis económica sobre el trabajo, posición y condiciones de vida de mujeres y hombres en España. La responsabilidad de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y la discriminación que sufren en los mercados y en el acceso a los recursos y a los centros de toma de decisiones, nos lleva a pensar que la refamilización de los cuidados, por el adelgazamiento del Estado y las privatizaciones, y el incremento de la precariedad laboral van a tener un fuerte impacto en el bienestar y las oportunidades presentes y futuras de las mujeres, que pueden poner en riesgo los aún débiles avances conseguidos en igualdad de género.*

## INTRODUCCIÓN

**L**OS individuos participan y son afectados por las crisis económicas, y por las políticas económicas que se desarrollan para salir de éstas, de muy diversas formas debido a su diferente posición y funciones en la familia, el mercado de trabajo, la sociedad, el territorio en el que habitan, etc. Pero además todas esas diferencias y desigualdades están atravesadas por el género de las personas, que las sitúa en muy distinto lugar. De ahí que la perspectiva de género sea esencial para analizar cómo nos afectan las crisis y los retos que nos plantean, sobre todo una crisis económica, social e institucional de la envergadura de la actual, y que tiene en el incremento de las desigualdades su origen mediato.

Los análisis de género de las crisis económicas previas y de la actual, realizados por Gálvez y Rodríguez (2011, 2013, 2015), revelan tres principales pautas históricas que hay que tener muy presentes si no queremos ahondar las desigualdades de género aún existentes en nuestra sociedad y retroceder a épocas pasadas por las que esperábamos no volver a transitar. La primera pauta es que de las crisis se sale con una intensificación del trabajo de las mujeres, considerando tanto el trabajo remunerado como el no remunerado, que suele incrementarse sobremanera durante las crisis y a la salida de éstas. Pues es el tiempo de las mujeres, siempre considerado más flexible, sobre el que pivotan gran parte de las estrategias familiares de supervivencia –y también de las estrategias gubernamentales, sobre todo los recortes– y, por tanto, es el trabajo de las mujeres el que da la holgura necesaria a los ajustes del modelo económico para salir de una situación de crisis (Carbonell, Gálvez y Rodríguez, 2014). La segunda pauta histórica es que tras la crisis el empleo masculino

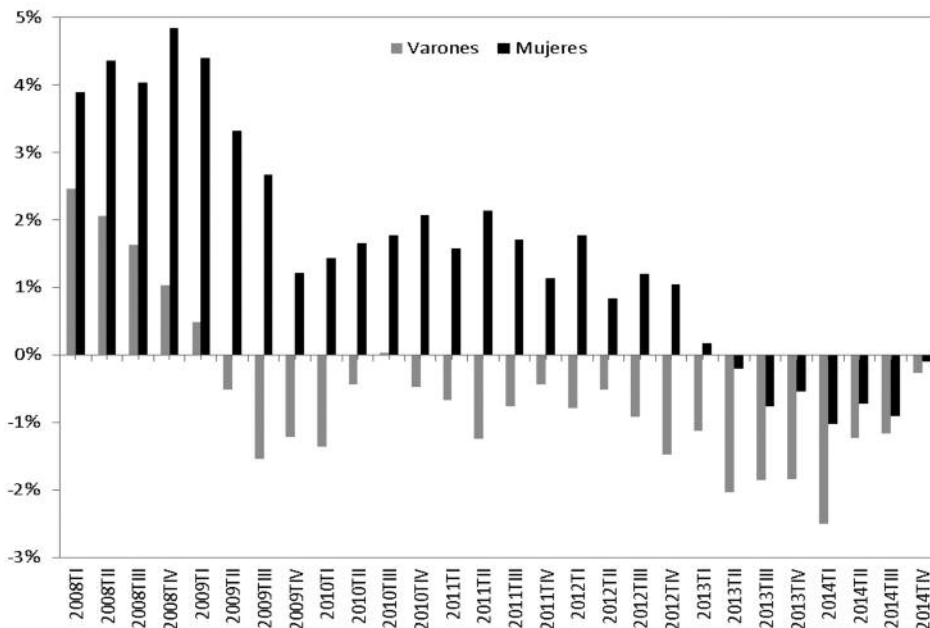
se recupera siempre antes que el femenino y éste último acaba siempre aún más precarizado que cuando se inicia la crisis, y la tercera, que de las crisis se sale con retrocesos en los avances en igualdad conseguidos en épocas de bonanza en lo relativo a la regulación, las políticas de igualdad y las reglas de juego en general, demostrando cómo con políticas económicas de corte deflacionista, las medidas de igualdad pasan a ser consideradas absolutamente prescindibles.

En el caso español, ya se evidencian estos tres retos para la igualdad de género, que a continuación detallamos, y que debemos tener siempre presentes con objeto de evitar los análisis incompletos y sesgados de la crisis que nos conduzcan a la aplicación de políticas erróneas y a la salida de la crisis con una profundización de las desigualdades en general, y de las de género en particular.

## INTENSIFICACIÓN DEL TRABAJO DE LAS MUJERES

Primero, se observa el riesgo de intensificación del trabajo de las mujeres. La intensificación del trabajo de las mujeres se produce a través de dos vías. Por un lado, durante la crisis ha habido un incremento de la tasa de actividad femenina y se ha observado el efecto del trabajador adicional para las mujeres en la mayoría de economías avanzadas (Karamessini y Rubery, 2014). Por trabajador adicional o añadido, se entiende la incorporación de población anteriormente inactiva a la actividad. En esta crisis son las mujeres las que han aumentado su participación en el mercado laboral, como estrategia de los hogares ante la pérdida de ingresos provocada por el desempleo del marido debido al fuerte aumento del desempleo en sectores que, como la construcción o la automoción, se encontraban muy masculinizados dada la alta segregación del mercado laboral. El análisis econométrico realizado para España por Addabbo, Rodríguez y Gálvez (2013, 2015a) resultaba en un incremento del 21% en la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo si su pareja está desempleada. La Figura 1 muestra como el efecto del trabajador añadido se ha producido entre las mujeres españolas desde el inicio de la crisis hasta el año 2013. A partir del segundo trimestre de 2013, las mujeres españolas se suman al efecto desánimo de los hombres, abandonando la búsqueda de empleo ante la falta de oportunidades de empleo (Rodríguez, 2014).

FIGURA 1  
Variación interanual en la población activa según sexo, 2008-2014



Fuente: EPA (INE).

Por otro lado, se produce también un incremento en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que suele recaer mayoritariamente sobre las mujeres. Los recortes de gasto público en servicios sociales y de cuidados (Harcourt, 2009), unidos a los menores ingresos de los hogares y, por tanto, a su menor capacidad para externalizar los cuidados, conducen a un incremento en el trabajo no remunerado de las mujeres, como ya hemos visto que ha ocurrido en otras crisis a lo largo de la historia. En ausencia de corresponsabilidad entre hombres y mujeres, recaen sobre estas últimas todos los trabajos vinculados a los servicios que el recorte social ha hecho desaparecer, deteriorado su calidad o aumentado su precio, reduciendo su accesibilidad –aunque obviamente también hay diferencias notables entre las mujeres al tener distintas edades, pertenecer a distintos estratos sociales, territorios, etc. A lo que además hay que añadir el efecto de la caída de las rentas familiares al disminuir los bienes y servicios que las familias pueden externalizar en el mercado. Todo ello limita enormemente la autonomía de las mujeres para “elegir” qué hacer con su vida. Este aumento de la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remun-

nerado para las mujeres supone una disminución de oportunidades, al disponer de menos flexibilidad, de menos movilidad y de menos tiempo, en definitiva, para formarse, reciclarse, buscar activamente empleo o involucrarse en la defensa activa de sus derechos.

Las reformas que se están imponiendo desde la Unión Europea y son acatadas por los gobiernos nacionales, como es el caso de España, promueven un Estado que se inhibe en el terreno social y que busca la privatización total de los servicios, o parcial a través del copago, y suponen una clara refamilización de los cuidados e individualización del riesgo, que tendrá como consecuencia un aumento de las desigualdades de género y de renta y, por tanto, de las oportunidades de las personas para poder llevar una vida que consideren digna de ser vivida. Asimismo, supondrá un recrudescimiento de los estereotipos de género que vinculan a las mujeres a la familia y el cuidado de forma prioritaria, volviendo a situar a las mujeres en una posición secundaria, auxiliar, en el mercado de trabajo, que tiene consecuencias devastadoras para las mujeres y para la sociedad en general, ya que afecta directamente a la competitividad de la economía española dadas las diferencias en los resultados en educación de las generaciones más jóvenes (Gálvez, 2013a).

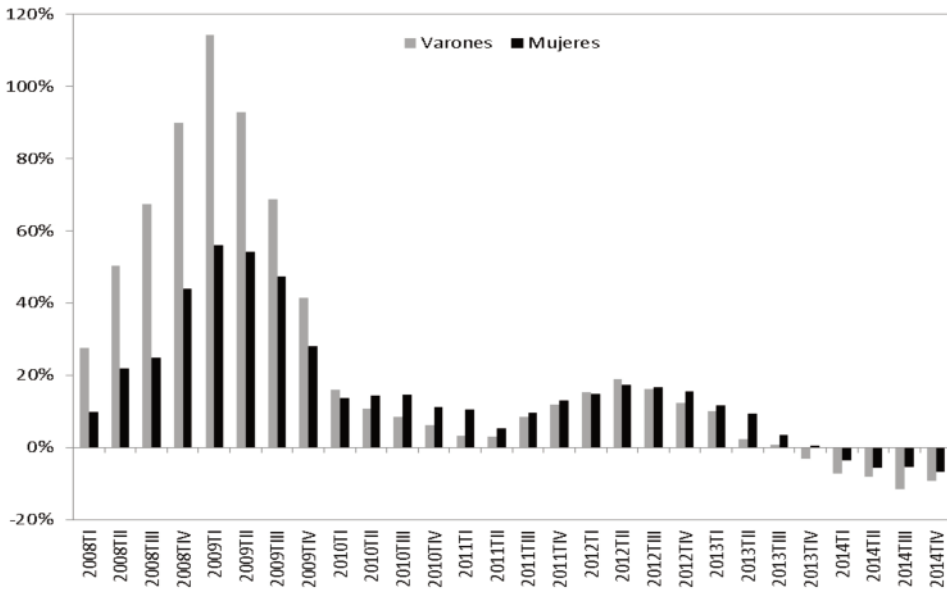
## LENTA RECUPERACIÓN Y PRECARIZACIÓN DEL EMPLEO

Segundo, aunque no podamos afirmar que la crisis ha concluido, sí se ha iniciado en 2014 un proceso de creación de puestos de trabajo, con una más pronta recuperación del empleo masculino, al igual que ha sucedido en la salida de crisis económicas anteriores (Rodríguez, 2012) o de países que habían salido antes de esta crisis, como Estados Unidos o el Reino Unido, país en el cual el empleo masculino comenzó a recuperarse en 2010 mientras que el femenino no ha comenzado a hacerlo hasta 2012.

Tal y como se observa en la Figura 2, en la primera fase de esta Gran Recesión las tasas de paro de mujeres y hombres en España se acercaron, debido a la masiva pérdida de empleos en sectores masculinizados como la construcción y a que la destrucción de empleo se concentró en los trabajadores con menos formación, constituyendo una ventaja de empleabilidad para las mujeres respecto a las crisis del siglo XX. Sin embargo, a mediados del año 2009 comenzó un crecimiento más moderado del desempleo con incrementos equivalentes en las tasas de paro de hombres y mujeres. Y a partir del tercer trimestre de 2011, las políticas de austeridad y

el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral propiciaron un rápido aumento del desempleo, incrementándose a un ritmo más rápido el desempleo femenino que el masculino. Y desde el último trimestre de 2013, el desempleo se está reduciendo a un nivel superior para los hombres que para las mujeres.

FIGURA 2  
Variación interanual en la población desempleada según sexo, 2008-2014



Fuente: EPA (INE).

Las mayores pérdidas de empleo femenino en fases más avanzadas de las crisis se deben tanto a la propagación de la crisis a toda la economía productiva como a las políticas públicas ciegas al género que se suelen adoptar en las crisis y recesiones. Las posibilidades de las mujeres de obtener un empleo se reducen enormemente tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Primero, por la intensificación del trabajo de las mujeres; y segundo porque las políticas públicas favorecen el empleo de los hombres. En España, los escasos planes de estímulo y gasto, como el Plan E, se concentraron de manera casi exclusiva en sectores fuertemente masculinizados.

Además, el empleo público ha sufrido un enorme descenso desde la segunda mitad de 2011 con la implantación de las políticas de austeridad, superando incluso

el deterioro del empleo en el sector privado. Esta pérdida de empleos públicos ha perjudicado triplemente a las mujeres (Rodríguez, 2014). Primero, porque las mujeres son mayoría en el sector público, estando aún más concentradas en aquellos ámbitos que han sufrido más recortes, como son el gasto social, sanitario y educativo. Segundo, porque las mujeres son las principales beneficiarias de las transferencias y ayudas públicas que están siendo eliminadas o recortadas. Y, tercero, porque las mujeres son las sustitutas “naturales” cuando se elimina la provisión formal de los cuidados por parte del Estado. De manera que las políticas de austeridad no sólo están mermando la cantidad y calidad de los puestos de trabajo actuales en sectores feminizados, sino hipotecando las posibilidades futuras de las mujeres de poder ofertar su trabajo con la misma libertad y capacidad que los hombres.

Asimismo, este deterioro en los puestos de trabajo y en sus condiciones laborales afecta no solo a las posibilidades presentes de las mujeres de ganar un salario y ser económicamente independientes, sino también a sus posibilidades de supervivencia digna en el futuro, en dos sentidos. En primer lugar, la precariedad y complementariedad que se asume a muchos empleos femeninos, hacen que sean de menores salarios, y/o más irregulares, lo que lleva a que la brecha salarial de género que se observa en la vida activa se haya distanciado con la crisis y aumente con las pensiones. En segundo lugar, las menores posibilidades de empleo y la precarización refuerzan los estereotipos de género y la posibilidad de imponer roles tradicionales de género.

Por una parte, el empleo se precariza con la crisis y aún más el de las mujeres. El empleo a tiempo parcial se está viendo incrementado con la crisis tanto para mujeres como para hombres, pero el porcentaje de mujeres españolas con empleos a tiempo parcial siempre ha sido más elevado que el de los hombres, de manera que en 2014 el 25,6% de las mujeres ocupadas en España tenían empleos a tiempo parcial, frente a sólo el 7,8% de los hombres. Y el 60,8% de las mujeres con jornadas a tiempo parcial lo hace porque no encuentra un trabajo a tiempo completo (26% en EU-15) en 2013.

Este aumento en el empleo a tiempo parcial de las mujeres agrava aún más la desigualdad en las rentas y los riesgos de encontrarse en una situación de pobreza o de exclusión social, no sólo porque se remuneran menos horas de trabajo sino porque el salario hora es menor en los trabajos a tiempo parcial femeninos que en los de tiempo completo y porque en el caso español, es en el tiempo parcial donde se da la mayor brecha de género en ingresos. De hecho, España es el país con la

mayor brecha salarial en el tiempo parcial, 33,7%, seguida de Portugal con 26,1%, pero muy lejos de Italia (12,6%), Alemania (11,9%), Suecia (7,6%); Reino Unido (6,7%), o Noruega (5,1%) (UGT, 2015). De manera que no es de extrañar que el porcentaje de mujeres que se encontraba en riesgo de pobreza después de transferencias sociales se haya elevado en España desde un 24,6% en 2007 hasta un 27,4% en 2011, en comparación con el 25,4% de las mujeres en la EU-28 y el 26,1% de los hombres.

Asimismo, el empeoramiento de las condiciones y rentas del trabajo de las mujeres junto con los recortes realizados está íntimamente ligado al aumento de la pobreza infantil, debido al incremento de los hogares en los que las mujeres aportan la principal o única fuente de ingresos. Las menores oportunidades laborales van necesariamente unidas a una pérdida de autonomía financiera de las mujeres, que no solo disminuye su libertad sino la inversión en las futuras generaciones y la sostenibilidad de nuestros sistemas de bienestar en dos aspectos. Por un lado, los datos de empleo y fecundidad en la Unión Europea muestran una clara correlación positiva entre tasas de actividad femenina y tasas de fecundidad. Mientras que España, con una de las tasas de actividad femenina más bajas, también muestra una de las tasas de fecundidad menores, lo que supone una amenaza muy seria en nuestra tasa de dependencia y sostenibilidad social.

Por otra parte, la pobreza que más ha aumentado en España durante la crisis ha sido la pobreza infantil, que además es la más gravosa porque las capacidades que pierdan los niños y niñas durante su infancia en relación en su acceso a la salud, educación, nutrición, ocio, etc., no se volverán a recuperar en la edad adulta, con la consiguiente pérdida de bienestar individual y colectivo. Pues bien, todos los estudios muestran como las condiciones de los niños y sobre todo las de las niñas, mejoran cuando las madres tienen ingresos propios, porque las mujeres tenemos unas pautas de consumo menos egoístas y el consumo familiar adquiere mayor importancia que en el caso de los hombres. Por lo que privar a las mujeres de ingresos propios decentes tiene incidencia directa en el bienestar de la infancia. Como también la tiene la disminución del tiempo que padres y madres vinculados al empleo pasan con sus hijos e hijas debido al aumento de las jornadas laborales y la tendencia hacia la disponibilidad total que se perfila con la salida austericida de esta crisis (Gálvez et al., 2013).

Las desigualdades de género en el mercado de trabajo español se ven también reforzadas a través del sistema de pensiones, continuando la situación de exclusión



de las mujeres y contribuyendo a que el 15% de las mujeres españolas vivan en riesgo de pobreza o exclusión social. En 2014 las jubiladas españolas ganaron como promedio una pensión contributiva mensual de 635,84 euros, en comparación con una pensión media de los hombres de 1.165,05 €. Las mujeres representan el 78,8% de personas que reciben una pensión de jubilación no contributiva, la cual asciende a solo 366,90 € al mes en 2014. Las últimas reformas del sistema han acentuado la brecha de género en las pensiones, al ampliar el período de cotización necesario para conseguir el total de la pensión de jubilación, aumentar el número mínimo de años cotizados o endurecer las reglas de cálculo de la pensión (Rodríguez, 2015). Igualmente, la tendencia hacia la privatización total o parcial de las pensiones puede desfavorecer aún más a las mujeres, por su menor capacidad de ahorro dado los menores niveles de renta que disfrutaban, y por las diferencias en el consumo, por lo general más volcado al gasto familiar que al gasto individual (Gálvez y Torres, 2010).

Por otra parte, las menores posibilidades de empleo para las mujeres y la precarización laboral de muchos sectores feminizados unidos a las privatizaciones y a las reformas laborales que desequilibran el poder contractual entre empresariado y trabajadoras y trabajadoras, contribuyen a que se refuercen los estereotipos de género y la vinculación, una vez más, de las mujeres con el hogar. El reforzamiento de los estereotipos de género no solo tendrá repercusiones en aquellas mujeres que “decidan” tener una vinculación nula, temporal o parcial con el mercado de trabajo para ocuparse de manera prioritaria del cuidado de la familia —dependientes e independientes—, sino también al conjunto de las mujeres, debido a lo que se conoce como *discriminación estadística* y que consiste en atribuir a las personas que componen un grupo los estereotipos del grupo, sin tener en cuenta las características individuales. Eso ayudará a reforzar la retroalimentación que se da entre la discriminación que las mujeres sufren en la familia y la que sufren en los mercados, ya que la realidad alimentará al estereotipo y el estereotipo condicionará fuertemente la realidad.

El deterioro de las oportunidades de incorporación al mercado de trabajo para las mujeres también se traduce muchas veces, sobre todo al principio de las crisis, en el autoempleo, al tener muchas menos posibilidades que los hombres de encontrar financiación para sus proyectos. Además, la promoción del emprendimiento y del autoempleo que se está llevando a cabo en la actualidad, supone otro trasvase de responsabilidades y riesgos a los trabajadores, al tiempo que se desdibuja la figura del empresariado y con quién negociar la mejora de sus condiciones de trabajo y de vida.

En definitiva, todas estas pérdidas han venido acompañadas de medidas que favorecen la separación total, parcial o temporal de las mujeres del mercado de trabajo, como la promoción del tiempo parcial con todas las consecuencias asociadas en términos de promoción y de desarrollo de una carrera profesional, con la consiguiente pérdida de autonomía financiera y de libertad de decisión, y sobre todo la precarización generalizada de las condiciones de trabajo, fruto del alto desempleo y de las reformas laborales flexibilizadoras, y también del deterioro de los servicios sociales y las rentas diferidas. Esto, que ya era un problema con anterioridad a la última reforma laboral, se ve en la actualidad agravado con una reforma que abarata el despido, permite las horas extraordinarias en los contratos a tiempo parcial o fija las condiciones para realizar con facilidad expedientes de regulación de empleo en la administración pública, que hasta ahora había sido un nicho privilegiado de empleo para las mujeres. A lo que habría que añadir la tendencia hacia un modelo de flexibilidad no vinculado con las necesidades del cuidado familiar, sino con las de las empresas, y que suele implicar avanzar hacia una relación contractual o informal de disponibilidad total, como los *zero hour contracts*, lo que invalida cualquier acuerdo de cuidado, afectando especialmente a las mujeres, que las estadísticas de usos del tiempo nos dicen que siguen siendo las principales proveedoras del mismo.

## RETROCESOS EN LOS AVANCES INSTITUCIONALES EN IGUALDAD

Por último, las crisis económicas conducen a retrocesos en los avances de igualdad conseguidos en tiempos de bonanza. Las crisis constituyen períodos de cambio que pueden generar oportunidades o impedimentos pero, en el caso de las mujeres, las crisis siempre suelen conducir a retrocesos en la igualdad de oportunidades. Como argumenta Elson (2010), el grado en que las crisis económicas y las respuestas a la misma refuerzan, destruyen o cuestionan las normas de género existentes es crucial y debe ser analizado a fondo. Todo análisis sobre una crisis económica debe cuestionar si las respuestas a las crisis abordan las desigualdades sistémicas de género o únicamente los síntomas generados por las propias crisis.

Y lo que observamos es que desde el inicio de la crisis y muy particularmente desde 2010 con el giro de la política económica hacia la mal llamada austeridad, se está ahondando en un modelo económico y social basado en la desigualdad, y modificando las reglas de juego, incluyendo los avances legislativos e institucionales en igualdad de género. Así, hemos presenciado el incumplimiento sistemático de la Ley de Igualdad de 2007, la supresión en 2010 del Ministerio de Igualdad creado en

2008, aunque suponía sólo el 0,03% de los presupuestos generales del Estado, o la desaparición de gobiernos paritarios. Lo cual explica que España haya sido el país del mundo que más puestos haya perdido en el último Índice Global de Igualdad de Género elaborado por el Foro Económico Mundial, pasando del puesto 12 en 2011 al 30 en 2013 y al 29 en 2014 (Gálvez y Rodríguez, 2014). Sin embargo, el deterioro en las normas formales hacia la igualdad de género es mayor de lo que refleja el desequilibrado gobierno de la nación, y que es el responsable del deterioro en el índice.

A todo ello podríamos añadir retrocesos como la anulación de la ampliación del permiso de paternidad no transferible, de las bonificaciones a la contratación de mujeres, la congelación del salario mínimo, la reforma del IRPF, los aplazamientos en la mejora de la pensión de viudedad, la privatización y reducción de servicios sociales, la destrucción del sistema de atención a la dependencia, los efectos de la entrada en vigor del capítulo de servicios sociales de la Ley de reforma de la administración local, la congelación de plantillas en el sector público, la bajada de salarios o el cierre de empresas públicas que agravarán aún más las desigualdades de género existentes. Y, como se ha comentado, los retrocesos que se podrían dar en el largo plazo con el incremento de las dificultades de conciliación y la promoción de los valores esencialistas de la maternidad, que pueden llevar a un cambio en las preferencias y elecciones de las mujeres respecto a su educación, carrera profesional o maternidad.

La implantación de estas medidas de política económica poco favorecedoras de la igualdad de género y del reequilibrio de reparto de los beneficios económicos entre capital y trabajo, favorable al primero, así como la insuficiente oposición a las mismas desde las esferas política, económica y social, solo pueden ser explicadas por un retroceso en la concienciación y en el nivel de compromiso en la lucha por la igualdad, así como por una involución en las normas de género existentes. Todos estos riesgos van unidos a un tratamiento esencialista de las mujeres como madres que las separa del objetivo de que las mujeres sean tratadas como un fin en sí mismas y no como medios para otros fines. Este es el sustrato en el que se construye la inferioridad de las mujeres y en el que encuentra terreno abonado la violencia machista, que sigue sin desaparecer y cuya lucha también sufre recortes (Gálvez y Rodríguez, 2014).

## CONCLUSIONES

La crisis económica, que está siendo utilizada como excusa para agudizar la ideología de la austeridad en toda Europa, ultimar el proceso de privatización de lo público y dismantelar el Estado de bienestar, está provocando un aumento de la desigualdad económica, del riesgo de pobreza y de exclusión social para la mayor parte de la población española, pero muy especialmente para las mujeres.

El estallido de la crisis y la implantación de políticas de austeridad, con su reprivatización de los cuidados y limitación de las oportunidades laborales, agravan aún más la situación de las mujeres (Addabbo, Rodríguez y Gálvez, 2015a, 2015b). Frente a un Estado que se inhibe y reprivatiza los cuidados es necesario que parte de la población se encargue de manera completa o parcial del cuidado de los dependientes y los independientes, de ahí que se estén tratando de imponer códigos culturales que ensalzan la maternidad, la vuelta a la familia y la comunidad como medio de control social (Gálvez 2013b, 2014). Aunque, por otra parte, los mayores niveles educativos de las mujeres, la especialización productiva de algunos países y la disminución de algunas brechas de género a la baja por el mayor deterioro relativo de los hombres durante la crisis, pueden conducirnos también a un proceso de mayor segmentación entre las propias mujeres.

La austeridad está expulsando el discurso feminista del centro de la acción de las políticas públicas como algo costoso, antipático y contrario a una ciudadanía sumisa que es la que necesita la austeridad para redimir su culpa por la deuda que ha generado su comportamiento “por encima de sus posibilidades”. De manera que de esta crisis parece que saldremos con un nuevo orden redistributivo y de género caracterizado por el incremento del trabajo a tiempo parcial, la privatización del cuidado, la precarización del empleo y la vida, y la consiguiente pérdida de autonomía y libertad y de participación en la *res publica* (Rodríguez, 2013; Gálvez, 2013a).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDABBO, T.; RODRÍGUEZ-MODROÑO, P. y GÁLVEZ, L. (2013): “Gender and the Great Recession: Changes in labour supply in Spain”, Dipartimento di Economia Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia, *DEMB Working Paper Series*, 10.
- ADDABBO, T.; RODRÍGUEZ-MODROÑO, P. y GÁLVEZ, L. (2015a): “Gender Differences in Labor Force Participation Rates in Spain and Italy under the Great Recession”, *Revista de Economía Mundial*, 41 (en prensa).

- ADDABBO, T.; RODRÍGUEZ-MODROÑO, P. y GÁLVEZ, L. (2015b): "Young People Living as Couples. How Women's Labour Supply is Adapting to the Crisis. Spain as a Case Study", *Economic Systems*, 39 (1): 27-42.
- CARBONELL, M.; GÁLVEZ, L.; RODRÍGUEZ, P. (2014): "Género y cuidados: respuestas sociales e institucionales al surgimiento de la sociedad de mercado en el contexto europeo". *Áreas. Revista internacional de Ciencias sociales*, 33: 17-33.
- ELSON, D. (2010): "Gender and the global economic crisis in developing countries: a framework for analysis", *Gender & Development*, 18 (2): 201-212.
- GÁLVEZ, L. (2013a): "Una lectura feminista del austericidio", *Revista de Economía Crítica*, 15: 80-110.
- GÁLVEZ, L. (2013b): "¿Cómo hemos llegado hasta aquí?", *Economía des de l'esquerra*, Fundació Nous Horitzons, Barcelona.
- GÁLVEZ, L. (2014): "Mujeres y crisis: un análisis feminista de la gran recesión y el austericidio", en C. Carrasco (ed.), *Con Voz Propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*, Madrid, Los libros de Viento Sur.
- GÁLVEZ, L. y RODRÍGUEZ MODROÑO, P. (2011): "La desigualdad de género en las crisis económicas", *Investigaciones Feministas*, 2: 113-132.
- GÁLVEZ, L. y RODRÍGUEZ MODROÑO, P. (2013): "El empleo de las mujeres en la España democrática y el impacto de la Gran Recesión", *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 32: 105-123.
- GÁLVEZ, L. y RODRÍGUEZ-MODROÑO, P. (2014): "Gendered impacts of the financial, social and political crisis and austerity measures in Spain", *The Impact of the crisis on Gender Equality and Women's Wellbeing in EU Mediterranean countries*, Geneva, UNICRI.
- GÁLVEZ, L. y RODRÍGUEZ MODROÑO, P. (2015): "Las raíces neoliberales de la crisis económica e institucional en España desde un enfoque feminista", *Pensar desde abajo*, 3 (en prensa).
- GÁLVEZ, L. y TORRES, J. (2010): *Desiguales. Mujeres y hombres ante la crisis financiera*, Barcelona, Icaria.
- GÁLVEZ, L.; DOMÍNGUEZ, M.; RODRÍGUEZ-MODROÑO, P. y MATUS, M. (2013): "Time use and children's well-being: implications for public policies", *Fiscal Studies*, 34 (3): 373-389.
- HARCOURT, W. (2009): "El impacto de la crisis en las mujeres de Europa Occidental", Asociación para los derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) Brief, 7.
- KARAMESSINI, M. y RUBERY, J. (eds.) (2014): *Women and austerity*, Croydon, Routledge.

- RODRIGUEZ MODROÑO, P. (2012): "Tipología de perdedoras en las crisis económicas de los siglos XX y XXI", Comunicación en XIII Jornadas de Economía Crítica, Sevilla, 09-11/02/2012.
- RODRIGUEZ MODROÑO, P. (2013): "¿Acercándonos en la precariedad? Mujeres y hombres en la crisis", Agenda Pública, eldiario.es, 14/10/2013.
- RODRIGUEZ MODROÑO, P. (2014): "Gender impacts of the crises in Spain", Comunicación en Wide Switzerland Conference "Feminist Perspectives on Responses to the Crises in Ecology and (Care) Economy", Berna, 31/10/2014.
- RODRIGUEZ MODROÑO, P. (2015): "Desigualdades de género en las pensiones", Agenda Pública, 10/04/2015.
- UGT (2015): Trabajar Igual, Cobrar Igual, Secretaria de la Mujer, UGT, Madrid.  
[http://www.ugt.es/Publicaciones/INFORME\\_UGT\\_SOBRE\\_IGUALDAD\\_SALARIAL\\_2015.pdf](http://www.ugt.es/Publicaciones/INFORME_UGT_SOBRE_IGUALDAD_SALARIAL_2015.pdf)



**Vicente Sánchez**

Crisis sistémica y papel de las instituciones





*Ksenija Atanasijevic. Nadezda Petrovic.*

---

*La reciente historia del capitalismo se mueve en el debate constante del papel que deben ejercer las instituciones en la economía. Las posturas enfrentadas acerca del intervencionismo se muestran hegemónicas por periodos de tiempo alternos. La crisis de 1929, la de 1973 y la de 2008 suponen no sólo la ruptura en el crecimiento económico, sino también en el giro de las teorías predominantes sobre los vínculos entre Estado y mercado. Un binomio teoría-praxis que, además, muestra la necesidad de enriquecer los elementos tradicionales del análisis económico en el intento de alcanzar una verdadera Economía Política que dé respuestas globales a las necesidades actuales.*

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**L año en el que el Premio Nobel de Economía recae en manos del estadounidense Paul Krugman<sup>1</sup> nos despertamos amargamente del sueño de crecimiento económico en el que estamos inmersos. Los quebrantos del sistema financiero son la causa de tan dramático despertar. El mercado privado de capitales regido por las leyes de la autorregulación se ve abocado al fracaso más absoluto, por cuanto su estabilización viene del aporte de las cuentas públicas. Ello se debe a que las pérdidas ocasionadas por el devenir que en los últimos años se configura hegemónico en los mercados financieros internacionales, no sólo no se queda en la esfera de las mayores bolsas del mundo, sino que traspassa de sus principales actores, los bancos y entidades financieras, a la siempre desequilibrada economía real.

Esta situación de desplome en el sistema financiero mundial muestra sus primeros síntomas, de forma más que evidente, a finales del año 2007 en la economía de Estados Unidos con la conjunción de tres factores: la bajada drástica en la demanda de viviendas, el estancamiento del mercado de crédito y la pérdida de empleo. En aquellos momentos se originan voces que abogan por una regulación de los mercados internacionales a través de nuevos agentes que, alejados de los modelos decimonónicos del Estado-nación, puedan hacer frente a los avatares de una economía globalizada.

Voces como las de los ex presidentes de la Comisión Europea Delors y Santer (2008), quienes, entre otros firmantes, manifiestan en un artículo de opinión: “Esta

---

<sup>1</sup> Quizás la concesión del galardón pueda entenderse como una muestra más de reconocimiento a las señales de advertencia que el profesor de Princeton lanza hace ya una década sobre el aumento de las entidades financieras no reguladas. Recordemos que sus principales trabajos están dirigidos a las finanzas y comercio internacional, dibujando nuevos conceptos en estas áreas de investigación, como son: la nueva teoría del comercio y la nueva geografía económica.

crisis financiera no es fruto del azar. No era imposible de prever, como pretenden hoy altos responsables del mundo de las finanzas y de la política. La voz de alarma ya había sido dada hacía varios años por personalidades de reconocido prestigio. La crisis supone de facto el fracaso de los mercados poco o mal regulados, y nos muestra una vez más que éstos no son capaces de autorregularse”.

Esta afirmación refleja perfectamente la evidente confrontación que sigue existiendo entre la concepción que defiende una economía de libre mercado frente a la que propone la regulación necesaria del mismo. El presente artículo se centra en clarificar cómo se configura el papel del Estado en la economía de libre mercado. Esto lo haremos bajo la perspectiva de la importancia manifiesta que desde finales del siglo XIX han tenido los elementos institucionales para la Economía. Más aún, en las vinculaciones existentes entre la teoría económica y las diversas propuestas que se han producido para el funcionamiento del capitalismo como sistema económico dominante. Interrelación cuya expresión más clara se encuentra implícita en las decisiones llevadas a cabo en los periodos de crisis económica y en los cambios de ciclo que se originan a partir de éstas.

## 2. LAS INSTITUCIONES: SU IMPORTANCIA PARA LA ECONOMÍA

Aunque, quizás, una de las mayores expresiones en el estudio de los nexos entre los fenómenos económicos, políticos e institucionales, para conferir una visión completa de la realidad económica, es la teoría de la “Public Choice” del último tercio del siglo XX, ésta no tendría un desarrollo teórico lógico si no nos remontamos al siglo anterior. Por ello, si señalamos los últimos años del siglo XIX como fecha de inicio de nuestro análisis, es porque en ese momento se abre paso de forma decisiva en el objeto de estudio de la Economía la tendencia a considerar los nexos entre dichos fenómenos. La corriente que protagoniza esta nueva percepción en la investigación económica es la institucionalista.

El institucionalismo<sup>2</sup> tiene dos señas de identidad que bien pueden ser calificadas como rupturistas para la teoría económica imperante en aquel momento (*Mainstream*

---

<sup>2</sup> El institucionalismo tiene sus comienzos en los últimos años del siglo XIX, bajo el paraguas de la American Economic Association. Es en su Declaración de Principios de 1919 (Walton H. Hamilton, 1919), "The Institutional Approach to Economic Theory", *American Economic Review*, 9(1), Supplement, pp. 309-318, recogido en R. Albelda, C. Gunn, and W. Waller (1987), *Alternatives to Economic Orthodoxy: A Reader in Political Economy*, pp. 204-212) en donde podemos apreciar las características que rodean a la Economía institucional: "Relatividad económica, propiedad, contratos, costumbre, competencia. Todas estas ideas fueron puestas de relieve por los fundadores de la American Economic Association". (Ely, 1975:114)

*Economics*). Por una parte, el estudio de la incidencia de los elementos institucionales en la economía. Por la otra, su oposición a la concepción neoclásica hegemónica en ese momento.

Veblen, Commons y Mitchell son las principales figuras de esta corriente de pensamiento económico. Interconectando la Sociología y la Economía, ponen en tela de juicio las ideas vertidas por la teoría neoclásica, pues determinan a través de su observación cómo esta teoría no tiene correlación con lo que realmente ocurre en la sociedad estadounidense de aquellos años.

De hecho, en el clima de decadencia de la sociedad norteamericana de su tiempo, que interpretan como una pérdida de valores de difícil recuperación, Veblen llega a bautizar a los más ricos de la Edad de Oro como la “clase ociosa”, sumergidos en lo que él llamaba un “consumo sospechoso”, pues entiende que el interés de esta clase no está, como defiende Karl Marx, en la propiedad de los medios de producción sino en la propiedad de los derechos de consumo. Así lo refleja el profesor de la Universidad de Chicago en su influyente obra *La teoría de la clase ociosa* (1899), publicada treinta y dos años después que el primer tomo de *El Capital – Crítica de la Economía Política* (Marx, 1867).

Los institucionalistas defienden que los postulados de la teoría económica neoclásica están lejos de alcanzar a través del libre mercado los objetivos que dichas teorías marcan a la economía. Ello era debido, en parte, a que la relevancia del papel de las instituciones en la economía pasa hasta esos momentos de forma inadvertida para los autores clásicos, o mejor dicho, su estudio no se desarrolla convenientemente por el escaso interés que manifiestan.

En este sentido, es cierto que algunos de los pensadores clásicos realizan incursiones sobre los escenarios que dichas instituciones pueden mantener, siempre en beneficio del mercado. Cabe citar a Adam Smith (1776), quien en su obra central *La Riqueza de las Naciones*, en concreto en el Libro V, capítulo III, afirma que: “El comercio y las manufacturas no pueden florecer fácilmente en cualquier Estado que no disfrute de una administración regular de justicia, en el que la gente no se siente segura de la posesión de sus propiedades, en el que el espíritu de los contratos no es defendido por la ley, y en el que la autoridad del Estado no tiene que utilizarse regularmente para forzar al pago de las deudas de todos aquellos que son capaces de pagar. El comercio y las manufacturas, en pocas palabras, no pueden florecer fácilmente en un Estado en el que no haya un cierto grado de confianza en la justicia

del gobierno”. Denotamos, a través de estas líneas, que en el pensamiento “smithiano” solo tienen cabida instituciones que sienten unas bases mínimas de convivencia, pero que en ningún caso interfieran en la dinámica de los mercados como así proponen los institucionalistas.

Por ello, ante la visión que podemos calificar de reduccionista, propia de la teoría clásica, el institucionalismo defiende la necesidad de llevar a cabo una revolución teórica que tenga por objeto adaptar la economía a los cambios operados en la realidad económico-social. Ello se debe a que tanto la economía clásica como la neoclásica imponen un corsé que impide explicar la actividad económica en toda su amplitud, por desechar el vínculo entre la actividad económica y las instituciones políticas y sociales. Este nuevo enfoque de investigación es favorecido, en gran medida, por el papel que el Estado desarrolla en la economía durante la mayor parte del siglo XX mediante el intervencionismo.

La mayor presencia del Estado en la economía se debe a que el desarrollo económico se convierte en objetivo prioritario. De suerte que el auge del institucionalismo viene de la mano de la preocupación creciente de los países, tras la Segunda Guerra Mundial, por un crecimiento económico equilibrado y sostenido. Se parte de la concepción de que el desarrollo económico<sup>3</sup> es un proceso complejo donde intervienen variables económicas e institucionales.

Pero si existe un aspecto que beneficia la influencia del institucionalismo en el pensamiento posterior éste es la Economía del Bienestar y, por ende, el desarrollo de la denominada “economía mixta” o “capitalismo de Estado”, en la que los elementos institucionales irrumpen en la economía como no sucede en etapas anteriores. Aun así, se aprecian diferentes etapas en la interpretación del papel del Estado en la economía. En el siglo XX son dos los puntos de inflexión sobre la concepción de esta presencia: la crisis de 1929 y la de 1973. A ellos debemos sumar un tercer punto de inflexión, la crisis de 2008, cuyas consecuencias seguimos sufriendo en la actualidad.

### 3. EL PRIMER PUNTO DE INFLEXIÓN: LA CRISIS DE 1929

La crisis de 1929, también conocida como crisis de Wall Street, supone, además del colapso del sistema, el fin de la etapa liberal en su doble sentido, tanto en la prima-

---

<sup>3</sup> Schumpeter (1944), uno de los autores que más profundiza en este nexo, al referirse al desenvolvimiento económico señala que “éste no es un fenómeno que pueda explicarse económicamente, sino que la economía -que carece de desenvolvimiento propio- está empujada por los cambios del mundo que la rodea, y que las causas y, por tanto, la explicación del desenvolvimiento, deben buscarse fuera del grupo de hechos que describe la teoría económica”.

cía de la teoría económica como en la práctica cotidiana de los mercados, aunque en ambos casos tarde algún tiempo en materializarse el cambio de una forma general.

En esta fecha aflora la preocupación social y económica ante un sistema que, más allá de las bondades expuestas por la teoría clásica, se ve incapaz, por una parte, de mantener un crecimiento continuo, como, por otra, de dar respuesta a las necesidades de desarrollo equilibrado y reparto de la riqueza, reforzadas éstas tras la revolución rusa de 1917 y la posterior creación del bloque soviético.

A raíz de las dudas ocasionadas por el colapso económico y, por tanto, en la capacidad del mercado para autorregularse, se busca un nuevo agente que venga a ganar la confianza social y que se muestre ajeno a la dinámica de los mercados. Ello se debe a que se considera necesario articular instrumentos que puedan garantizar de forma más fiable un crecimiento económico sostenido en el tiempo, a la vez que dicho crecimiento se realice en parámetros más armónicos y equitativos.

Se ve en el Estado la válvula de escape a esta situación, de manera que se convierte, a partir de entonces, en el agente que suple los “fallos del mercado”<sup>4</sup>. Su inmersión en la economía, en un primer momento, se hace sólo en aquellos espacios que el mercado no es capaz de cubrir y, por lo tanto, de dar respuestas. Esta situación comedida va en contra de las teorías de corte mucho más intervencionista o de las llamadas de economía planificada, como son las marxistas, tan enérgicas en aquellos años, que abogan por un sistema en el que el mercado es dirigido por las instituciones públicas, por ser éstas la representación del conjunto de la ciudadanía.

Aún así, ya sea de una forma tibia para algunos o excesiva para otros, se constata la presencia de un nuevo agente inmerso en la mecánica de los mercados, el Estado, cuyas actuaciones con anterioridad son básicamente externas al mismo y de escasa relevancia, debido a sus mínimas decisiones en el ámbito económico. De esta forma, encontramos que el crecimiento económico se ve correlacionado con un mayor grado de intervencionismo. Igualmente, se empieza a apreciar la influencia política en el desarrollo económico.

---

<sup>4</sup> Pigou representa la concepción más clara del cambio teórico que se produce en aquellos momentos. Giro que se define en dos aspectos: las limitaciones del mercado para garantizar el crecimiento económico y la presencia del Estado como instrumento garante de dicho crecimiento. Será con su obra *The Economist Welfare* de 1932 donde planteará su teoría de los “fallos del mercado”, cuestión que será profundamente revisada por Keynes, quien la lleva a situarse en el centro de las teorías económicas, a la vez que en el de las decisiones que a partir de entonces, y hasta la llegada de la crisis de 1973, se establezcan por los gobiernos de los países más industrializados, principalmente los de la Europa occidental, sin importar a priori los postulados ideológicos del partido que asumiera el poder, fueran socialdemócratas o conservadores.

Todos estos factores se ven potenciados con la necesidad de establecer unas reglas de juego que permitan una convivencia pacífica en todos los sentidos al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Por ello, se puede decir que 1945 representa el paso decisivo a las propuestas keynesianas<sup>5</sup>, en las que la Ciencia Económica pasa a interesarse de manera determinante por el conocimiento de las instituciones, junto con el comercio internacional y la industria, todo ello dentro de un marco social, el cual no sólo rodea las decisiones del mercado sino que influye de forma decisiva en las mismas.

Desde aquí hasta los primeros años de la década de los 70 es lo que podemos denominar la “época de Keynes” (Hicks, 1976). Es en estos años cuando realmente estamos ante un verdadero intervencionismo, con un Estado que estructura a la sociedad y se ve estructurado por ella. Aparece lo que se vendrá a denominar el Estado de Bienestar, al fortalecerse no sólo estas nuevas atribuciones económicas sino al hacerlo bajo el prisma de un fortalecido papel social. Un Estado Social que, en el caso de Europa, se configurará en lo que se viene a denominar “contrato social”, como pacto implícito entre capital, trabajo y el propio Estado. Este nuevo estadio debe ser analizado desde las causas que dan origen al mismo, las cuales podemos sintetizar en: la democratización política de la sociedad civil a través del reconocimiento de diversas fuerzas políticas; el reconocimiento de unos derechos universales que traspasan la frontera del individualismo para llegar a consolidar un determinado bienestar social; y la configuración del Estado, desde la sociedad civil, como garante del derecho social, con particular atención a la materia laboral y la legitimidad del movimiento sindical.

Será con el Estado de Bienestar y su atributo, posiblemente, más importante: “la democratización de la sociedad civil”<sup>6</sup>, cuando se alcancen las mayores cotas de intervencionismo, incluso llegando a la alteración del ciclo económico por parte de las decisiones políticas, como así se defiende en lo que se ha venido a denominar el “ciclo político de la economía”, es decir, las decisiones que se toman por parte de los Gobiernos sobre la dinámica de los mercados, en función de intereses partidistas o, mejor dicho, electoralistas.

---

<sup>5</sup> Keynes es, posiblemente, el economista del siglo XX más conocido fuera de los círculos propios de la Ciencia Económica, lo cual viene a confirmar, en cierta medida, la importancia que tienen sus teorías, no sólo en el devenir del pensamiento económico, sino en su influencia sobre el sistema económico y político. Es a través de los trabajos de este autor cuando se establecen los tres pilares fundamentales de la teoría intervencionista: el Estado y la sociedad se estructuran mutuamente, la sociedad civil no posee capacidad autorreguladora, por lo que ha de recurrir al Estado, y hay que trasladar al Estado un conjunto de acciones económicas, sociales y políticas ante la incapacidad demostrada por la sociedad para su resolución.

<sup>6</sup> Sólo recordar que es con la configuración del Estado de Bienestar cuando se da el impulso decisivo y aparece de forma generalizada, entre otros avances sociales, el derecho de sufragio para las mujeres.

Un mayor grado de intervencionismo es posible gracias a que la deriva democratizadora originaria del Estado de Bienestar lleva consigo, además, unas mayores cotas de autonomía para el mismo en relación al resto de componentes del sistema productivo, por cuanto al tener como principio el mantenimiento de una situación de equilibrio entre los intereses de los diferentes grupos de presión social y económico, es de esperar que su política económica y social no pueda dirigirse únicamente a satisfacer determinadas influencias, sino que deba mantener un cierto equilibrio que permita la integración de las diversas posiciones dentro del mismo paraguas social. Por esta vía el Estado se configura como juez y parte del sistema económico.

El acceso general de la ciudadanía a cierto número de prestaciones sociales y que el Estado se convierta en el garante de este derecho, refuerzan los vínculos entre Estado y legitimación del sistema. El efecto más directo de la suma de estos factores que dan origen al Estado de Bienestar, es, como habíamos mencionado, un mayor grado de intervencionismo, pero también, al erigirse el Estado en el titular de estas prestaciones, esto lleva aparejado la expansión del sector público y, por tanto, un incremento importante del gasto, como así se aprecia en los datos elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para los periodos 1960 a 1967 y 1968 a 1973. El gasto público en el total de los países miembros de la mencionada organización internacional pasa de representar el 29,4% del PIB al 32,1%, para las etapas anteriormente citadas, siendo aún mayor la diferencia en la euro área, donde pasa del 33,9% al 37,1%. Debemos añadir que el gasto social supone casi la mitad del total del gasto público, es decir, aproximadamente una cuarta parte del PIB, lo que lo convierte en la partida que más crece y la máxima responsable del incremento del gasto público.

Vistas así las cosas, con un Estado de Bienestar en apariencia consolidado y con un crecimiento económico equilibrado, podría parecer que las teorías de corte keynesiano pasasen a la posterioridad como las definitorias, convirtiéndose en las hegemónicas no sólo hasta los años 70, como así ocurre, sino prácticamente hasta la actualidad. La crisis del petróleo de 1973 se configura como el nuevo punto de inflexión. A partir de la misma se siembran las dudas hacia los postulados intervencionistas y, como resultado, se pone el punto y final a la centralidad que ostenta la teoría keynesiana en el Olimpo de la Ciencia Económica. Como resultado, se logra debilitar el fortalecimiento científico de la intervención del Estado en el mercado económico.

#### 4. EL SEGUNDO PUNTO DE INFLEXIÓN: LA CRISIS DE 1973

Con la crisis de 1973 o del petróleo vuelven a aparecer síntomas en la economía que se creen superados por la fórmula intervencionista, los cuales son: el estanca-



miento económico, el desempleo y la inflación. A ellos debemos sumar un nuevo elemento desestabilizador, el déficit público. Esta situación permite obtener a los defensores de las teorías liberales un nuevo impulso en sus demandas. Se pasa a señalar al Estado como uno de los causantes de la crisis económica, a través de la llamada distorsión intervencionista sobre la economía.

*La Teoría General* de Keynes (1936) se ve atacada públicamente de forma más directa y ácida por esta moderna etapa de pensamiento liberal, entre otros. Surge, en contraposición a la teoría de los “fallos del mercado”, la teoría de los “fallos del Estado”, lo que trae aparejado una revisión de los vínculos entre el Estado y la economía. Se produce un nuevo giro en la concepción del papel del Estado en la sociedad, frente al producido a raíz de la crisis de Wall Street, por cuanto se desprecia al Estado como garante de un desarrollo económico estable. Esta nueva concepción se plasma bajo los siguientes posicionamientos: las instituciones políticas deben configurarse como un elemento principalmente externo a la dinámica de los mercados, y la defensa de la independencia en el funcionamiento de los mercados.

Se intenta minimizar la actuación intervencionista del Estado, poniendo límites a las parcelas que son ocupadas en los años precedentes. Prueba de todo ello son las oleadas, en las siguientes décadas –cuestión que llega hasta nuestros días– de continuas privatizaciones de empresas públicas en todos los países configurados bajo la dinámica del Estado de Bienestar. Realidad que ocurre en los más diversos sectores y que, además, supone el fortalecimiento del sector privado en áreas consideradas como servicios básicos, que hasta entonces son de patrimonio casi exclusivo del Estado, como son: transportes, telecomunicaciones, energía, sanidad, educación...

A partir de la crisis del petróleo se inicia, además, un período de flexibilidad de los mercados, llegando en ciertos casos a una desregulación en toda regla como pone de manifiesto la crisis mundial que padecemos. Durante estos años comprobamos un aumento de la liberalización de la política monetaria, principalmente el movimiento de capitales, y de los mercados financieros, acompañado de la privatización de sectores y empresas públicas como apuntamos.

En contraposición, podemos comprobar que se mantienen los porcentajes en el gasto público, corroborando que existe una doble escala de interpretación con respecto a la implantación de las teorías económicas más neoliberales, pues como se puede comprobar el gasto público crece paulatinamente los años posteriores, como

hace en los años precedentes, principalmente en las décadas de los años 80 y 90, con un 47,4% y un 48 % del PIB respectivamente en la euro área, según la propia OCDE.

Los datos que facilita la organización internacional muestran cómo el porcentaje de gasto aumenta en las décadas siguientes a la crisis del petróleo, no sólo en valores absolutos sino, lo que es más importante, en porcentaje del producto interior bruto, de forma que se aprecia cómo los cambios surgidos a raíz de la crisis de 1929 y fortalecidos al final de la Segunda Guerra Mundial siguen un proceso que se puede denominar inversor en cuanto a la presencia del Estado en la economía. Así, se aprecia para las mayores economías del mundo un claro aumento de la presencia del Estado, si bien es cierto que la intervención a través de la regulación de los mercados lleva otro camino desde la crisis de 1973. Una de las muestras más representativas de esta última afirmación es la liberalización extrema de la economía que adopta la dictadura chilena tras el golpe de Estado perpetrado en septiembre de ese mismo año.

La liberalización de los mercados viene precedida por la reorientación teórica del convencimiento del Estado como único garante del crecimiento sostenido, a la necesidad de situarlo ajeno a los mecanismos del mercado económico. Aparecen así las corrientes monetarista, postkeynesianas y la teoría de las expectativas racionales para hegemonizar la respuesta a la insuficiencia económica keynesiana. Esto lleva aparejado el aumento del interés de la teoría económica por las vinculaciones entre los elementos políticos y la realidad económica. Aunque en este caso, a diferencia del pensamiento de finales del siglo XIX, sea con el objeto de intentar demostrar los efectos negativos que las instituciones provocan en la alteración de los mercados<sup>7</sup>. Pero si hay una doctrina que ha centrado sus trabajos en el análisis de los vínculos entre Economía y Política, ésta es la que se denomina la “Nueva Economía”.

Para los “nuevos economistas” el Estado falla en la consecución de los objetivos que alentaron su intervención en la economía. El Estado, además de no corregir los errores del mercado, introduce nuevas alteraciones en el funcionamiento de la actividad económica. De la misma forma, defienden que las políticas estatales están diseñadas por personas que no siempre están suficientemente preparadas para tal función. En este sentido, las palabras de Lepage (1982) son muy ilustrativas al afir-

---

<sup>7</sup> A ello se dedicarán, aunque con motivaciones diferentes, autores como Galbraith, Myrdal, Habermas, von Hayek y todos aquellos bajo la denominación de la “Nueva Economía”, como los teóricos de la “Public Choice”, y los teóricos marxistas.

mar que: “la crisis no debe ser considerada únicamente como resultado del fracaso de las doctrinas keynesianas dominantes, sino como manifestación del callejón sin salida al que nos ha llevado, por un lado, un sistema de pensamiento basado en una visión angélica de las propiedades del Estado y, de otro, una visión demasiado cuantitativa de la Ciencia Económica”. El pensador liberal francés coincide con aquellos que interpretan como origen de la crisis la pretensión de combinar dos sistemas incompatibles: mercado e intervencionismo estatal.

Esta inquietud por el estudio de la influencia de las instituciones en la economía dará un nuevo giro con la situación actual. En este caso para reformular de nuevo el grado de intervencionismo, optando por una mayor presencia del Estado en la economía, aunque sólo de forma puntual en los primeros años de la crisis, pues seguimos asistiendo a la privatización de empresas y la pérdida de influencia en determinados sectores en estos años, particularmente transportes, sanidad y educación.

Esto no es algo que haya podido suceder de la noche a la mañana, pues con una nueva etapa de cambio, en este caso la crisis financiera de 2008, se reactivan de nuevo las voces que propugnan una vuelta a los postulados keynesianos; no es que desaparecieran de la escena teórica, simplemente son en gran medida dilapidados por la anterior crisis, la de 1973. Encontramos a autores que ofrecen esta crisis como el resultante del “triunfo de la razón y la evidencia sobre la ideología y los intereses” (Stiglitz, 2009).

## 5. EL TERCER PUNTO DE INFLEXIÓN: LA CRISIS DE 2008

La crisis en la que nos encontramos inmersos empieza a dar sus primeros signos en la segunda mitad del año 2007, explotando con toda su crudeza en el 2008. Después de estos años sigue sin poder determinarse su duración y consecuencias, pero lo que sí se puede apreciar son las decisiones que se toman, ya sea con el objeto de paliar sus efectos, principalmente el problema del desempleo en las economías occidentales, como para poder encontrar una salida a la misma.

Lo que sí podemos afirmar en estos momentos es que la crisis actual supone un nuevo punto de inflexión en el capitalismo reciente, lo que hemos denominado como tercero tras la crisis de 1929 y la de 1973. Al igual que los dos anteriores, posee unas características propias, aunque en el caso de la situación actual, ésta tiene unas peculiaridades que la diferencian aún más de las dos anteriores.

Sintéticamente, la crisis de 1929 cierra la etapa liberal y la crisis de 1973 pone en duda la presencia del Estado en la economía y, por tanto, lo que se ha venido a denominar “economía mixta”. Ambas fechas tienen como semejanza que suponen el colapso en las economías nacionales. La característica diferenciadora de la crisis actual es que ésta se puede considerar como la primera crisis de carácter global. Una crisis de carácter global que ha puesto en evidencia la capacidad regulatoria de las instituciones existentes, ya sean de ámbito internacional, como las creadas al final de la Segunda Guerra Mundial, ya sea el propio Estado-nación.

Los organismos creados a partir de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, suponen un hito en las relaciones internacionales de aquella época, pero son incapaces tanto de reducir los efectos de la crisis actual como de protagonizar un papel central en su resolución. Primero, porque son creados en unas circunstancias completamente diferentes a las actuales; segundo, porque fueron diseñados con objetivos diferentes a las necesidades presentes de regulación internacional; tercero, porque muestran su imposibilidad para evolucionar al mismo ritmo que el funcionamiento de los mercados.

A la vista de las actuales circunstancias podemos afirmar que ambos organismos no sólo están desfasados, sino que en cierta medida son sobrepasados por otras instituciones emergentes en el papel de dar respuestas globales a un problema global, como es el caso del G-20<sup>8</sup> en los primeros años de la crisis. En todo caso, sus decisiones son puntuales y coordinadas con otros organismos, como en el caso de la ayuda a Islandia o el pacto entre el FMI, la UE y el Banco Mundial para salir al rescate de la economía húngara.

Por su parte, el Estado-nación se encuentra limitado ante una crisis que traspasa sus fronteras políticas y económicas. Aún así, ante la inoperancia de los organismos internacionales, se ve obligado a actuar con respuestas semejantes a las que se toman en anteriores periodos de colapso económico. La diferencia al aplicar las mismas recetas que en el pasado es que la enfermedad trasciende de una forma más evidente el carácter nacional de los mercados. Estamos ante un mundo de capitales que se mueven libremente sin agentes reguladores, de tal forma que nos encontramos ante un mercado financiero globalizado que pretende ser controlado por autoridades nacionales, en una clara pérdida del valor regulador de los estados.

---

<sup>8</sup> El G-20 fue creado en 1999 por los ocho países más industrializados: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia; las once economías emergentes: Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Sudáfrica y Turquía; y la Unión Europea como bloque.

Lo que queda claro es que el desarrollo de los mercados globales no va parejo a la creación de un marco institucional de alcance igualmente global. Parece obvio que mientras que para aquellos que defienden ser discípulos de las propuestas keynesianas, entre otros, el fortalecimiento de organismos internacionales reguladores de la economía global es normal, en una extensión del binomio: mercado nacional-agente estatal a mercado global-agente internacional, para los defensores de políticas liberales ese agente interventor supondría una nueva limitación ante la independencia de la economía frente a las instituciones.

Entre aquellos que se muestran contrarios a la liberalización de los mercados y exigen nuevos controles internacionales se encuentran las organizaciones sindicales. Prueba de ello se refleja en la *Declaración de Washington* de la Agrupación Global Unions (TUAC, 2008) donde se pone de manifiesto que esta crisis “debe marcar el final de la ideología de mercado financiero sin control alguno donde se ha permitido que la codicia sustituya al criterio racional sobre el valor del trabajo y la inversión en la economía real”. Es por ello que exigen a las instituciones gubernamentales e internacionales que establezcan “un nuevo orden económico que sea económicamente eficaz y socialmente justo: una tarea ambiciosa como la que hubo que abordar en la reunión de Bretton Woods en 1944”.

Esta ausencia de instituciones internacionales que puedan dar respuestas similares a las que viene tomando el Estado-nación, es debida a la unión de dos condicionantes que se retroalimentan entre sí desde la década de los ochenta. Por una parte, va en aumento el impulso de las medidas tendentes a dar más independencia al mercado frente a las decisiones de las instituciones, acompañado de una reducción del papel de las mismas en la economía. Por otra, la liberalización de los mercados es cada vez mayor, particularmente el financiero. Es decir, estábamos inmersos en las políticas nacidas de la crisis de 1973, o lo que es lo mismo: más mercado y menos Estado.

Que el mercado financiero sea el primero donde se aprecia la sintomatología de la crisis no es casual. De hecho, como acabamos de apuntar, es el más liberalizado y por ende el más globalizado. Esta realidad se refleja en economías como la islandesa, por cuanto mientras sus reservas se sitúan a final de 2008 alrededor de los 2.000 millones de euros, sus bancos poseen activos por valor de 100.000 millones. Ante este tipo de situaciones, diversas instituciones, incluso como en nuestro país la Comisión Nacional del Mercado de Valores (Losada, 2007) ya anuncia que: “el problema principal viene del hecho de que no se puede apostar por una autorregulación por parte de las empresas en esta materia”, frente a los mecanismos de vigilancia existentes anteriormente.

La prevalencia de las actuaciones del Estado-nación frente a los organismos internacionales deja vislumbrar dos contradicciones. Por una parte, en el caso de la Unión Europea, la debilidad para coordinar una salida conjunta a la crisis de todos sus miembros, pues aunque esta institución supone el avance más significativo en la coordinación entre Estados, su respuesta no es más que un anexo a las decisiones tomadas por cada uno de sus miembros para sus economías nacionales. Prueba de ello es la configuración de un plan de rescate en octubre de 2008 por parte del Eurogrupo, que incluye acciones subsidiarias como que cada Estado miembro actúa de forma coordinada con el resto de la Unión Europea, aunque tome sus propias decisiones, así como un decálogo de medidas a desarrollar por cada país, como la capitalización de los bancos comunitarios en dificultades con fondos públicos, o garantizar los préstamos interbancarios para reactivar este mercado. La segunda contradicción es que en una economía liberalizada y global se aprecian respuestas con medidas de carácter proteccionista, caso de la Administración norteamericana. Sirvan como ejemplo las decisiones sobre la utilización de acero de producción norteamericana para las obras de infraestructura de este país.

Con las naturales diferencias entre países, dos han sido las decisiones más comunes adoptadas por las principales economías: la inyección de liquidez en el sistema financiero, que en la práctica significa una “pseudo-nacionalización” de buena parte del tejido bancario<sup>9</sup>, y las políticas de motivación de la demanda interna. Lo que es sintomático es que encabezando las decisiones para paliar los efectos de la crisis encontramos a las dos Administraciones que son motor de la liberalización de sus economías en las décadas precedentes, Gran Bretaña y Estados Unidos<sup>10</sup>, iniciada con los gobiernos de Thatcher y Reagan respectivamente, bajo la influencia teórica de la Escuela de Chicago, en particular de Milton Friedman. Ambos Gobiernos reactivan el papel del Estado como agente incentivador de la economía.

En el caso de España comprobamos como se toman decisiones que vienen a recoger el espíritu de las acometidas en las dos economías citadas. Así, desde el Go-

---

<sup>9</sup> Estados Unidos: Freddie Mac y Fannie Mae, Aig y Citigroup. Alemania: Hypo Real State. Países Bajos: Fortis e Ing. Reino Unido: Northern Rock. Islandia: Kaupthing, Landsbanki y Glitnit. Portugal: Banco Portugués de Negocios. Francia, Bélgica y Luxemburgo: Dexia.

<sup>10</sup> En el caso de EEUU se realiza a través del llamado Plan Paulson, cuyo primer objetivo es la compra de los llamados activos tóxicos, externalizando de esta manera los productos bancarios más afectados por la crisis del mercado inmobiliario. Muestra de ello es la utilización de 250.000 millones de dólares para capitalizar parcialmente algunas de las principales entidades financieras: JP Morgan, Bank of America, Wells Fargo, Citi Bank, Goldman Sachs, Bank of New York, Merrill Lynch, Morgan and Stanley y State Street. A ello se añade la previsión de otros 620.000 millones de dólares para el fomento del consumo.

bierno español se crea, en fechas similares, un fondo a cargo del Tesoro para comprar a la banca activos financieros de alta calidad por 30.000 millones de euros, ampliables a 50.000 millones para garantizar los depósitos hasta los 100.000 euros, emitiendo Deuda Pública.

A las medidas financieras se añaden otras medidas como la aceleración de los presupuestos por parte del Ministerio de Fomento para ejecutar en apenas dos meses un 32% del presupuesto en inversión en obra civil. Es decir, de los 15.400 millones que tiene como objetivo, llegar al 95% del total. A la par, el Gobierno destina 9.000 millones a los municipios para obra pública nueva, financiándose con la emisión de deuda del Estado, y la aprobación de un fondo de actuaciones de dinamización de la economía por importe de 11.000 millones de euros, de los cuales 800 millones de euros están dirigidos al sector del automóvil.

De hecho, los datos muestran cómo la paulatina caída del gasto del Estado que se produce en todos los países miembros de la OCDE desde finales de los años noventa, da un cambio de tendencia entre los años 2007 a 2009 de forma generalizada, cuestión que en algunos países se extiende durante varios años más con el objetivo de equilibrar la economía. Mientras que en 2006 la presencia es del 46% del PIB para la euro área y del 38,8% para el conjunto de la OCDE, en 2009 ésta se sitúa en el 50,6% para la euro área y del 43,8% para la media de la OCDE, siendo este año el de mayor gasto del Estado en esta década. Desde entonces, toma la dinámica de los años anteriores a la crisis hasta situarse en el 2014 en el 49,1% para la euro área y el 41,5% para la OCDE, que lo sitúan aún en cifras de la década de los 90 del pasado siglo.

En este sentido, la diferencia de la presencia del Estado en la economía en términos cuantitativos, no sólo se encuentra en el volumen inversor, que como se puede comprobar da un vuelco en los años siguientes al estallido de la crisis, sino en la dirección de estas partidas económicas, dirigidas de forma decisiva al rescate bancario y a la activación del consumo, en contraposición al gasto social tan activo en épocas pasadas que configura la base del Estado de Bienestar. A ello se añade la salida del Estado de sectores básicos a favor de la iniciativa privada, junto con la pérdida de su poder regulatorio en el mercado, ya sea por el abandono de esta competencia en el ámbito nacional o por su incapacidad para diseñarla en el contexto internacional.

## 6. CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DEL CAMBIO

Tras cerca de cuarenta años donde la teoría liberal es hegemónica y la pérdida de presencia del Estado en el mercado es un hecho constante, vuelven a aparecer, a tenor de la crisis de 2008, voces que respaldan la creación de un nuevo equilibrio entre ambos agentes, con el objeto de configurar el clima necesario para garantizar el crecimiento económico y el reparto de la riqueza. Ahora bien, a tenor de las decisiones tomadas por los gobiernos de las principales economías una vez efectuado el “rescate financiero”, se constata un nuevo impulso en la externalización de las instituciones de la economía. Por una parte, se le exige al Estado salvar el sistema bancario a través de la inyección de un importante desembolso financiero. Por otra, la teoría económica predominante avala las decisiones políticas que, a día de hoy, continúan apostando por su salida de sectores básicos mediante la liberalización de los mismos y la privatización de empresas públicas.

Ante esta “doble moral” en la presencia del Estado en la economía, incluso autores como Joseph E. Stiglitz (2009) se suman a quienes abogan a favor del retorno a la primera línea del pensamiento económico de las ideas intervencionistas de corte keynesiano. Así lo podemos leer en su artículo *El retorno triunfante de John Maynard Keynes*, donde en primer lugar debemos señalar que el título ya supone un alegato a la victoria, en este caso moral, del Estado como agente regulador e incentivador del mercado. Esto entendemos no es por el término “*triumfante*”, sino por otorgar a la figura de Keynes la potestad de incluir su nombre al completo, como si de la presentación de un héroe salvador se tratase.

El autor norteamericano se muestra entusiasmado con una vuelta a las propuestas de corte keynesiano, alineándose con el profesor inglés tanto en la crítica a la supuesta autorregulación de los mercados, como en la defensa de las bonanzas de una política económica desde las instituciones, como así recoge al afirmar que: “Keynes sostenía no sólo que los mercados no se autocorregían, sino que, en una crisis pronunciada, la política monetaria probablemente resultara ineficiente y se necesitaba una política fiscal”. Igualmente, aboga por la idea de tener que reformular nuevamente los principios de la Economía como Ciencia para poder apreciar los valores de los que nos dotamos, pues parece lógico si nuestro objetivo sigue siendo el de conseguir un continuo desarrollo económico, unido a la distribución más eficiente y eficaz de la riqueza, o puesto en sus palabras: “si queremos crear una economía global más estable, más próspera y equitativa”.



A tenor de lo expuesto, como primera apreciación podemos señalar que la primera crisis de carácter global no supone el motor de cambio como ocurre en etapas anteriores, en este caso para configurar instituciones de carácter internacional que recojan el testigo del Estado-nación en su papel regulador e incentivador de la actividad económica. Muy al contrario, la presencia del mismo sigue la senda de debilitamiento de décadas anteriores, difuminando su actividad de forma cada vez más acentuada, lo cual se agrava con la incapacidad de crear organizaciones controladoras que se sitúen paralelas a la evolución de un mercado globalizado sin fronteras para la libre circulación de capitales.

Por todo ello, a modo de conclusión final, entendemos que se hace necesario un revulsivo teórico y su extensión a la sociedad civil, que venga a agitar las decisiones de los gobiernos, así como los postulados de la propia Ciencia Económica, en una vuelta a la filosofía moral de la que partió, situando al conjunto de la ciudadanía en el centro de los debates y en la adopción de medidas. En este sentido, la función del sindicalismo de clase es tanto la de realizar propuestas que vuelvan a situar al trabajo como elemento básico en el que articular la sociedad, como la de ejercer la correspondiente pedagogía ideológica. Es decir, conseguir la evolución de un sistema económico que ha demostrado la incapacidad del mercado para autorregularse, pues siguiendo las palabras de Aristóteles en su *Ética Nicomaquea*, al hablar de conseguir lo bueno de manera individual apuntaba que: “si bien merece la pena alcanzar este fin únicamente para un hombre, es mejor y más divino alcanzarlo para una nación o para las ciudades-estado”; en esta ocasión desde una concepción basada en un mundo global que garantice del avance social y económico sostenible.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES: *Ética Nicomaquea*, I, 2, siglo IV a. C.; en la traducción de Ross, p.2, citado por A. Sen (1989), “*Sobre Ética y Economía*”. Madrid, Alianza Editorial, p. 22.
- DELORS, J.; SANTER, J. y otros, (2008): Esta crisis financiera no es fruto del azar. *Le Monde* 21 de junio de 2008.
- ELY, R.T. (1975): intervención en la Mesa Redonda sobre “Institucional Economics”, en AER, vol. XXII, nº1, suplemento, Marzo de 1932, p. 114, citado por Tamames, R. (1975): *Fundamentos de Estructura Económica*. Madrid, Alianza Editorial, p.59.
- HICKS, J. (1976): *La crisis de la economía keynesiana*. Barcelona, Labor, p. 9.
- LEPAGE, H. (1982): *Mañana el liberalismo*. Madrid, Espasa- Calpe, p. 275.

- LOSADA, R. (2007): *Activismo e ingeniería financiera: implicaciones para el gobierno de las empresas y sus accionistas*, Monografía nº 25, Madrid: CNMV, p. 10.
- ODCE (2014): *Historical Statistic*, en <http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-historical-statistics>
- PIGOU, A.C. (1932): *The Economist Welfare*. London, Macmillan.
- SCHUMPETER, J. A. (1944): *Teoría del desenvolvimiento económico*. Méjico, Fondo de Cultura Económica, p. 74.
- STIGLITZ, J. E. (2009): “El retorno triunfante de John Maynard Keynes”, *El País* Tribuna Laboratorio de Ideas, 11 de enero.
- TUAC (2008): *Declaración de Washington de la Agrupación Global Unions*, grupo de trabajo sobre política económica, 29-31 de octubre de 2008. París, p. 1-2.



**John Evans**

Trabajando hacia un cambio de políticas.  
Las políticas de las principales instituciones  
internacionales en el G20  
y las demandas de la CSI y el TUAC



*Pejzaz sa crvenim nebom.* Nadezda Petrovic.

---

*Hacer oír la voz de los sindicatos a nivel internacional cuando se traten temas de naturaleza económica y social es una tarea básica de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y el TUAC (Comité Consultivo Sindical de la OCDE). Para ambas organizaciones es fundamental contar con un mensaje coherente y eficaz, así como tener acceso a los foros de gobierno económico internacional (OCDE, FMI, BM, OIT, G20), puesto que las estrategias diseñadas en tales instituciones son las que dan forma al entorno político y económico a nivel nacional.*

*Las demandas fundamentales de la CSI y el TUAC ante estas organizaciones son: crear empleo y reducir la desigualdad; conseguir una nueva regulación de los mercados financieros; hacer frente al cambio climático, potenciando un desarrollo sostenible, y asegurar que los sindicatos participan en las reuniones en que se toman decisiones importantes. En este momento hay mucho en juego. Si no se modifica el pensamiento económico preponderante en la última década, todo puede ir a peor.*

LA tarea básica para la promoción de políticas por parte de la CSI (Confederación Sindical Internacional) y el TUAC (Comité Consultivo Sindical de la OCDE) consiste en hacer que se escuche la voz de los sindicatos a nivel internacional cuando se traten temas de naturaleza económica y social. Nuestra prioridad siempre ha sido asegurarnos de contar con un mensaje coherente y eficaz, así como acceso a todos los foros de gobierno económico internacional (la OCDE, el FMI y el Banco Mundial, la OIT y el G20). La razón es que los mensajes, estrategias políticas y criterios de condicionalidad procedentes de dichas instituciones son los que dan forma al entorno político y económico que incide en los sindicatos a nivel nacional. Además, resulta muy complicado organizar a nuestros miembros y negociar en nombre de ellos cuando nos encontramos en un entorno hostil. Por eso, hemos de ganar los argumentos intelectuales y las batallas políticas relativas al papel que han de desempeñar los sindicatos en la economía y en la sociedad.

La importancia de presentar reivindicaciones creíbles ante estas instituciones quedó reforzada tras la crisis global provocada por el colapso del banco mercantil Lehman Brothers, en 2008. La vieja ortodoxia económica consistente en apenas regular los mercados financieros, dio lugar a una crisis económica y financiera que precipitó al mundo en una profunda recesión y en graves dificultades para las familias trabajadoras de España y de muchos otros países.

Para la mayoría de los países industrializados esto ha supuesto una década perdida en términos de desarrollo económico. En 2015, siete años después de que comenzara la crisis, la mayor parte de sus causas siguen sin haberse resuelto y

muchas de las políticas que se promulgaron con posterioridad han provocado mayores dificultades sociales e inestabilidad económica. El desempleo sigue aumentando por todo el mundo, y lo mismo ocurre con la desigualdad, además de que los riesgos financieros no han desaparecido. La OCDE y el FMI ya han revisado las proyecciones de crecimiento a la baja en siete ocasiones desde 2010, cuando las políticas de los gobiernos del G20 pasaron de intentar dar su apoyo a la economía global para evitar una recesión a convertirse en políticas de austeridad y que reducían la protección a los trabajadores.

La CSI y el TUAC se unieron para presentar la voz de los sindicatos ante el G20 inmediatamente después del colapso de Lehman, en octubre de 2008. En aquel momento teníamos cinco objetivos prioritarios: apoyar el empleo y el nivel de vida, reducir la desigualdad en los ingresos, potenciar unas trayectorias de desarrollo sostenibles, volver a regular los mercados financieros y asegurarnos de que los sindicatos ocupen su lugar en todas las reuniones en las que se tomen decisiones importantes, ya sea en el G20 o en otros foros. Siete años después, todos estos objetivos siguen siendo válidos, aunque podemos añadir un sexto: el de cumplir nuestras metas a la vez que combatimos el cambio climático.

Las políticas para lograr estos seis objetivos están siendo defendidas por la CSI y el TUAC, usando la plataforma del L20 ante el G20 de 2015, que está siendo presidido por el gobierno turco. Los sindicatos turcos nos apoyan en esta causa.

## EMPLEO Y CRECIMIENTO

Crear empleo y reducir la desigualdad en los ingresos han de ser dos de los puntos centrales en la agenda del G20. En Australia en 2014, el G20 se comprometió a elevar para 2018 el PIB del G20 en un 2,1 % por encima de la trayectoria que llevaban implícita las políticas en vigor. Llegados a este punto, el G20 no va bien encaminado. Al no modificar sus políticas, la brecha global en el empleo seguirá aumentando y para 2019 habrá más de 212 millones de personas desempleadas, frente a los 201 millones de 2014. La ralentización del crecimiento en las economías emergentes y la aparición de la deflación en Europa suponen riesgos significativos para el empleo y el nivel de vida. El crecimiento de muchas economías se ha quedado atascado a causa de la austeridad fiscal y porque los ingresos de las familias trabajadoras se han estancado.

Los límites de la austeridad quedan evidenciados por el rechazo que han mostrado los ciudadanos del G20 y de otros países a dichas políticas. En España se han

producido manifestaciones masivas para mostrar el descontento provocado por tales políticas, con los sindicatos a la cabeza, y el elevadísimo nivel de desempleo juvenil y las reformas en el mercado laboral, con la precariedad resultante en los puestos de trabajo, son asuntos que ya no pueden dejarse de lado. Mientras, existen grandes cantidades de capital descansando ociosas en los balances generales de las empresas. Aparte de sus efectos económicos, unos niveles elevados de desempleo suponen una amenaza para la cohesión social y contribuyen a que se produzca el rechazo por parte de algunos a unas sociedades abiertas y tolerantes, tal como demuestra el ascenso por toda Europa de los partidos de extrema derecha. Esta es, sin duda, una situación inaceptable para el futuro de nuestras democracias. Con el fin de restaurar la confianza y un crecimiento que sea verdaderamente inclusivo, los gobiernos han de actuar ya y escuchar nuestras propuestas, que no son sino un reflejo de lo que buscan las familias trabajadoras.

Potenciar el crecimiento, crear empleo y adoptar un rumbo de desarrollo más integrador y sostenible exige una estrategia equilibrada. Ha de producirse un incremento real generalizado en los salarios para que aumente el poder adquisitivo de los trabajadores de ingresos bajos y medios. Esto, junto con una mayor inversión pública, es absolutamente necesario para poder impulsar un crecimiento que cree abundante empleo y sea inclusivo y sostenible, además de estimular la demanda global<sup>1</sup>. Tienen que cambiar las recomendaciones relativas a las políticas estructurales y fomentarse unos salarios mínimos dignos y razonables a la luz de los distintos contextos nacionales, al tiempo que se potencia la cobertura de convenios colectivos, haciendo que este sea uno de los objetivos esenciales de las políticas de los gobiernos para garantizar un crecimiento integrador y sostenible para todos, hombres, mujeres y jóvenes, que tienen que enfrentarse a situaciones laborales muy complicadas derivadas de la salida de la crisis.

La presidencia turca del G20, en respuesta a la presión sindical, ha incluido la “integración” en la agenda del G20. Pero ahora han de cumplirse sin falta las expectativas suscitadas sobre la lucha contra la desigualdad en los ingresos y por el fomento de la integración de grupos vulnerables en el mercado laboral, y esto ha de supervisarse mediante el establecimiento de unos marcos de referencia claros. El

---

<sup>1</sup> Los Ministros de Trabajo y Economía del G20 reconocieron la validez de dicha estrategia en su reunión conjunta de Moscú de julio de 2013 y se comprometieron a promulgar “políticas para el mercado laboral y de inversión social que apoyen la demanda global y reduzcan la desigualdad, por ejemplo: incrementos generalizados en la productividad, una protección social dirigida, un salario mínimo establecido debidamente con respecto de los sistemas salariales nacionales, acuerdos nacionales sobre convenios colectivos y otras políticas para potenciar los vínculos entre la productividad, los salarios y el empleo”.



L20 ha asumido un modelo económico que revela que podría crearse hasta un 5,84% más de crecimiento en los países del G20 si se elevaran simultáneamente los salarios y los niveles de inversión pública<sup>2</sup>.

Para lograrlo, es esencial que exista una coordinación de políticas entre los distintos gobiernos, así como coherencia en las políticas entre los miembros del G20. Este grupo celebrará una reunión conjunta de Ministros de Trabajo y Economía en septiembre de 2015 y el L20 intentará asegurarse de que los planes de crecimiento y empleo del G20 estén mejor integrados. Para poder lograr una implantación de políticas más participativa y eficaz, deberán evaluarse los compromisos anteriores y tendrán que fortalecerse aún más las estructuras existentes de diálogo social. Además, nos estamos fijando en España puesto que su gobierno incluyó acciones concretas en los Planes de crecimiento y empleo del G20 en 2014, que deberán evaluarse comparándolas con las necesidades económicas y sociales reales.

En general, y mirando al futuro, hemos propuesto las siguientes medidas políticas al G20:

- Revisar los Planes de crecimiento y empleo del G20 relativos a las medidas necesarias para apoyar la demanda agregada;
- Incluir objetivos de inversión y evaluar el impacto a largo plazo de tales estrategias en el nivel de vida;
- Empezar acciones para revertir el descenso de la cuota que suponen los salarios de las rentas pequeñas y medianas en los países del G20 para conseguir un mayor poder adquisitivo en la economía real fortaleciendo los sistemas de convenio colectivo y elevando el salario mínimo;
- Apoyar la creación de trabajos de calidad mediante, entre otros aspectos, la aplicación y ratificación de derechos fundamentales en el trabajo, tal como quedan definidos por la OIT;
- Adoptar políticas estructurales específicas que resulten en el desarrollo de destrezas y en innovación, a la vez que se fortalecen los servicios públicos y de protección social;
- Reducir el empleo precario y fomentar la existencia de mercados laborales inclusivos, potenciando las tasas de actividad de grupos vulnerables, especialmente de mujeres y de comunidades étnicas minoritarias, incluso mediante la inversión en la economía asistencial a niños, ancianos y la asistencia sanitaria, además del aprendizaje continuo;

---

<sup>2</sup> Ozlem Onaran, Universidad de Greenwich, "The case for a coordinated policy mix of wage-led recovery and public investment in G20", Documento de trabajo del L20, 2014.

- Comenzar a implantar el acuerdo de “25 por 25” para reducir la brecha entre sexos en lo que respecta a la participación laboral y cerrar simultáneamente la brecha salarial existente entre ambos;
- Apoyar el empleo juvenil introduciendo garantías para los jóvenes y estrategias integrales para estos relativas a destrezas con objetivos concretos, incluida la formación profesional de calidad y las prácticas, como han solicitado el L20 y el B20, e incrementando las inversiones en una educación pública de calidad.

## ACELERAR EL IMPULSO EN TÉRMINOS DE TRIBUTACIÓN Y REGULACIÓN FINANCIERA

Un área en la que se ha conseguido algún progreso, aunque limitado, ha sido en la adopción del Plan de acción sobre Erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés) de la OCDE para frenar la evasión fiscal de las multinacionales (MN) y el compromiso relativo a intercambiar automáticamente información entre las autoridades tributarias para frenar la evasión fiscal. Los aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de las MN no deberían restringirse a los intercambios bilaterales entre las empresas y las autoridades tributarias. De importancia crucial es también la dimensión relativa de los distintos participantes en la declaración de impuestos. Siempre que se cumplan los requisitos de confidencialidad, el proceso debería extenderse también a un grupo más amplio de participantes, entre los que deberían incluirse los representantes de los trabajadores y accionistas que tengan un interés a largo plazo en los resultados de la compañía, así como las organizaciones relevantes de la sociedad civil. Si bien es cierto que se han conseguido ciertos avances en lo que respecta a la participación de los países en vías de desarrollo, aún queda margen de mejora en términos de la integración en el proceso de BEPS.

Será muy relevante que se tomen medidas dentro de los resultados del Plan de acción sobre BEPS y en la fase de implantación para potenciar la transparencia pública en la información relativa a los impuestos corporativos. Además, deberán movilizar recursos financieros y capacidades institucionales para ayudar tanto a la sociedad civil como a las administraciones fiscales de los países en vías de desarrollo para que participen en el proceso.

Los avances en las reformas financieras acordadas por el G20 son excesivamente lentos. Una preocupación importante radica en el reducido nivel de ambición existente para enfrentarse a los bancos considerados “demasiado grandes como para quebrar” con medidas estructurales eficaces, reformas para el sector bancario

que ya fueron estudiadas por el G20 y el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) en 2009-2010, y que posteriormente se abandonaron y no volvieron a aparecer en la agenda del G20 hasta la Cumbre del G20 en San Petersburgo. Todo ello ha resultado en una falta de coordinación entre las medidas de Estados Unidos (la regla Volker) y Europa (Loi Bancaire, reforma Vickers, Propuestas de Barnier) y en que no se tenga en cuenta su repercusión sobre el empleo, la protección de los consumidores y la gestión de riesgos. Y dada la historia del colapso financiero de 2008, la complacencia sencillamente no es aceptable.

Por todo ello, el G20 debería adoptar también un enfoque más integral en lo que respecta a los impuestos y las finanzas. El tratamiento fiscal del sector financiero (la banca, la banca en la sombra y los fondos privados de capital) está dificultando una implantación eficaz del Plan de acción sobre BEPS.

Para adelantar este punto de la agenda, los ministros de economía del G20 y los gobernadores de los bancos centrales tendrán que trabajar con el fin de acordar unos principios para una reforma bancaria estructural, armonizados internacionalmente, que permitan proteger a la banca minorista de las operaciones volátiles y de las actividades de la banca de inversión y así mantener un diálogo social efectivo con el sector bancario y garantizar la protección de los consumidores. Es necesario que se den pasos concretos para aumentar la coordinación entre el Plan de trabajo del CEF y el Plan de acción sobre BEPS de la OCDE y que nos aseguremos de que se adoptan unos planes eficaces de planificación tributaria agresiva y de control de la evasión fiscal para el sector financiero.

## POLÍTICAS DE DESARROLLO Y FINANCIACIÓN PARA AVANZAR HACIA UNAS SOCIEDADES MÁS IGUALITARIAS Y PRÓSPERAS

En 2015 aparecerán nuevos hitos con respecto de las futuras estrategias de desarrollo, con la conclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para después de 2015 y la tercera Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (FpD). Si bien es cierto que ambos procesos están relacionados, también lo es que se centran en distintos tipos de acciones. Estamos presionando a los gobiernos para que adopten medidas y estándares, y para que apoyen aquellas formas de implantación que cumplan con las necesidades de los trabajadores y de la economía real, lo que, entre otros aspectos, incluye la consecución de objetivos de trabajo digno, proteger los derechos humanos y promover una inversión responsable que potencie el crecimiento inclusivo de los países en vías de desarrollo, especialmente cuando se vaya a contar con el sector privado para dichos avances. El TUAC y la CSI han

estado trabajando en un contexto más general que el G20 y han preparado un listado de demandas básicas tanto en los procesos de los ODS como de la FpD.

Muchos aspectos deberán tratarse antes de que se celebre la conferencia de Addis Abeba de julio y la conclusión de los ODS en septiembre, pero también después, en su seguimiento. Deberán analizarse los objetivos y políticas de desarrollo y su financiación para abordar las desigualdades de ingresos y de género garantizando el acceso de las familias con bajos ingresos a trabajos de calidad, un salario mínimo y a actividades de formación, y cuantificar la pobreza y la desigualdad más allá del PIB de un modo multidimensional, especialmente cuando analicemos el medio de vida de los países con ingresos medios. Y eso también está relacionado con la transición hacia la economía formal, con unos marcos de redistribución de ingresos que partan de una agenda de trabajo digno basada en los derechos humanos y en la protección social universal.

Los legisladores y las instituciones internacionales deberían favorecer las inversiones sociales y sostenibles y potenciar la financiación pública, incluida aquella que permita ofrecer unos servicios de salud asequibles y una educación de calidad gratuita, así como una economía con bajas emisiones de carbono e inversión en infraestructuras. Para ello, es necesario que se establezcan marcos y garantías de responsabilidad y transparencia, inclusión financiera (especialmente para mujeres y jóvenes) y que se comparta el riesgo de forma justa entre los planes de financiación privados y públicos mediante una planificación a largo plazo. Sin tales provisiones, se pondrían en peligro las trayectorias de desarrollo sostenible por la obtención de beneficios a corto plazo.

Al mismo tiempo, los compromisos ya suscritos para asignar el 0,7 % de la Renta Nacional Bruta (RNB) para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no vinculada y la ayuda del 0,15-0,2% para los Países Menos Desarrollados (PMD) tienen que mantenerse en el tiempo con compromisos obligatorios para la erradicación de la pobreza y la consecución de los objetivos esenciales de desarrollo sostenible. Por último, deberá apoyarse a los países en vías de desarrollo en su movilización de recursos nacionales basados en sistemas tributarios progresivos, a la vez que se combate la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos.

## CONDUCTA COMERCIAL RESPONSABLE Y POLÍTICAS COMERCIALES PARA UNA MEJORA SOCIAL Y LA SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES

Las recientes tragedias ocurridas en Bangladesh, Camboya y Pakistán han puesto en el punto de mira las espantosas condiciones laborales existentes en las

cadenas de suministro, y subrayan la necesidad urgente de que los gobiernos adopten medidas en lo que respecta a la conducta empresarial responsable y a fomentar una mayor seguridad en los lugares de trabajo.

En vista de ello, resultará crucial que se refuerce la puesta en marcha de los Principios rectores sobre empresas y derechos humanos de la ONU desarrollando unos Planes nacionales de acción integrales, que aborden tanto la dimensión doméstica como la internacional y que ejecuten las Directrices para empresas multinacionales de la OCDE, concretamente reforzando los Puntos de contacto nacionales. El TUAC está colaborando activamente con esta última organización con la base de datos de sindicatos y la guía sobre la implantación de las Directrices para MN.

El L20 considera necesario que se establezcan procedimientos personalizados para identificar e incautar aquellas mercancías que se hayan producido con trabajo forzoso u otras formas de esclavitud moderna, y promover la ratificación del “Protocolo de 2014 al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso”. Eso está estrechamente relacionado con abordar el trabajo precario e informal mediante garantías legislativas vinculantes relativas a los derechos fundamentales y los procedimientos para su supervisión. Por consiguiente, ha de abogarse por la Declaración del G20 sobre lugares de trabajo seguros con medidas políticas decisivas que protejan la vida de los trabajadores, conforme a los principios de trabajo digno. No obstante, también nos gustaría apoyar acciones más ambiciosas, puesto que han de identificarse y establecerse a nivel nacional cuáles son las condiciones mediante las que una mejora económica de las cadenas de suministro pueda contribuir también a una mejora social.

Los gobiernos y regiones más importantes se encuentran inmersos en negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales de nuevos acuerdos comerciales en los que se incluyen una serie de aspectos nuevos, tales como la armonización normativa y de inversiones que van más allá del comercio. Dado que la mayoría de los miembros de la OMC no tomó parte de estos acuerdos, especialmente en el caso de los países en vías de desarrollo, animamos a las instituciones internacionales a que estudien la relación existente entre los nuevos convenios y la integridad del sistema comercial multilateral con el objetivo de promover la adopción de una única serie de normas comerciales redactadas de forma inclusiva y centrada en un desarrollo sostenible. Y para la 10ª Conferencia ministerial de la OMC, los gobiernos deberán garantizar que se llegue a un acuerdo sobre el programa de trabajo tras la reunión de Bali que dé prioridad a la implantación de la misión de desarrollo de la Ronda para el desarrollo de Doha, teniendo cuenta el principio del trato especial y diferenciado.

## FOMENTAR LA INVERSIÓN RESPONSABLE A LARGO PLAZO

El G20 ha asumido el liderazgo a la hora de movilizar a los inversores institucionales para que comprometan inversiones a largo plazo. En este sentido, los fondos de pensiones para los trabajadores han de desempeñar un papel esencial, dadas sus responsabilidades y horizontes de inversión a largo plazo. La agenda del G20 sobre infraestructuras está prestando una atención especial al uso del dinero público para “apalancar” las finanzas privadas. No obstante, este asunto ha de analizarse debidamente y gestionarse de forma transparente para que no se privaticen los superávits y los beneficios y se socialicen los déficits y las pérdidas. Además, no debe impedirse el desarrollo sostenido del acceso universal a los servicios públicos. Aparte de ello, el G20 debería ayudar a los inversores institucionales a utilizar responsablemente su capital de una forma paciente, productiva y comprometida, a la vez que se abandonan las conductas especulativas y centradas en el corto plazo.

El L20 ha convocado a los ministros de Economía del G20 para orientar la agenda de inversión a largo plazo hacia la integración de las políticas de inversión responsable por parte de los inversores institucionales (incluyendo criterios medioambientales, sociales y de gobierno corporativo reconocidos a nivel internacional), promoviendo el liderazgo mediante planes de jubilación organizados de forma colectiva y asegurando la responsabilidad, integridad y transparencia de los gestores de activos y banqueros (que incluyan mecanismos eficaces para la protección de los informantes). El establecimiento de normas estrictas resulta esencial si se desean alcanzar acuerdos justos y transparentes para compartir riesgos, cumplir con los objetivos de creación de empleo y con las normas de trabajo digno siempre que se emplee dinero público en apoyo de proyectos de infraestructura privados, y se mantenga el compromiso de preservar y apoyar el acceso universal a los servicios públicos.

## HACER FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y CONSEGUIR UN CRECIMIENTO ECOLÓGICO

Hemos sostenido también que el G20 se encuentra en una situación ideal para sentar las bases para llegar a unas conclusiones ambiciosas y justas con respecto de las negociaciones multilaterales sobre cambio climático que se celebrarán en París el mes de diciembre de este año. Puede apoyar activamente el rápido abono de las aportaciones del Fondo Verde para el Clima, como se prometió en 2014, y el desarrollo de impuestos a las emisiones de carbono y bonos de inversión ecológicos, para proporcionar a los inversores responsables distintas opciones de inversión a largo plazo.

Además, ha de incluirse la posible repercusión del cambio climático en la futura planificación de cualquier inversión, desarrollo de infraestructuras y políticas industriales. Así pues, es básico que se relacionen mejor las políticas económicas, de empleo e innovación con las relativas al cambio climático, incluso mediante la promoción de inversiones que permitan la transformación de ciertos sectores económicos tradicionales en otros más ecológicos, a la vez que se trabaja por conseguir unos medios de vida más sostenibles. Es de particular importancia que los gobiernos se comprometan a desarrollar estrategias de “transición justa” para acompañar a los trabajadores en la ingente transformación que se requiere en todos los sectores con nuevas oportunidades de trabajo digno, protección social y desarrollo de destrezas, lo que incluye que se impartan programas de formación para que los trabajadores puedan acceder a “trabajos verdes” de calidad, prestando una atención especial a las comunidades más vulnerables.

## APLICACIÓN DE COMPROMISOS PREVIOS

Por último, garantizar la aplicación y la supervisión oportunas y eficaces de los compromisos previos resulta esencial dada la legitimidad del G20 a la hora de presentar unas conclusiones tangibles para sus políticas. El marco de responsabilidad del G20, con el FMI y la OCDE a la cabeza, debería servir para crear un proceso integrador y suponer consultas con otras partes implicadas, lo que tiene una importancia crucial para garantizar una evaluación equilibrada de las políticas estructurales. La información procedente de los sindicatos deberá analizarse con interés, especialmente cuando hace referencia a modelos económicos y asesoramiento práctico sobre reformas en las políticas.

A corto plazo, la CSI y el TUAC llevarán a cabo una encuesta entre sus miembros sobre las acciones de seguimiento a nivel nacional. Concretamente, el L20 se centrará en la implantación de los compromisos relativos a la creación de empleo, la reducción de la brecha entre los sexos en el trabajo<sup>3</sup>, inversiones en infraestructuras, prácticas de calidad y normas fiscales (a través del proceso de BEPS).

Asimismo, el L20 organizará una serie de reuniones para las centrales sindicales del G20, para así aportar distintas perspectivas al proceso del G20. Además, estamos inmersos en conversaciones con empresas del B20 para evaluar los acuerdos

---

<sup>3</sup> El G20 acordó en 2014 reducir la brecha existente en términos de participación en el mercado laboral entre hombres y mujeres.

previos y garantizar la expansión de las “Prácticas de calidad”, infraestructuras y otros asuntos, así como con la sociedad civil mediante el C20 sobre prioridades de las políticas comunes.

En este momento hay mucho en juego. Las decisiones políticas y económicas a nivel nacional, en el G20 y las relativas a políticas de desarrollo y sobre cambio climático de este año pueden sentar las bases para establecer unas condiciones económicas y sociales más justas y sólidas. No obstante, si no se modifica el pensamiento económico preponderante durante la última década, pese a la patente evidencia de que están aumentando las desigualdades y los riesgos sistémicos por la falta de regulación de los mercados financieros y el fracaso de las políticas de austeridad, todas estas decisiones pueden ir hacia peor. Por consiguiente, es de suma importancia que el movimiento sindical siga luchando por que se produzca un cambio en las políticas y se tomen medidas concretas que beneficien a las familias trabajadoras de todo el mundo en todos estos contextos políticos y foros<sup>4</sup>.

---

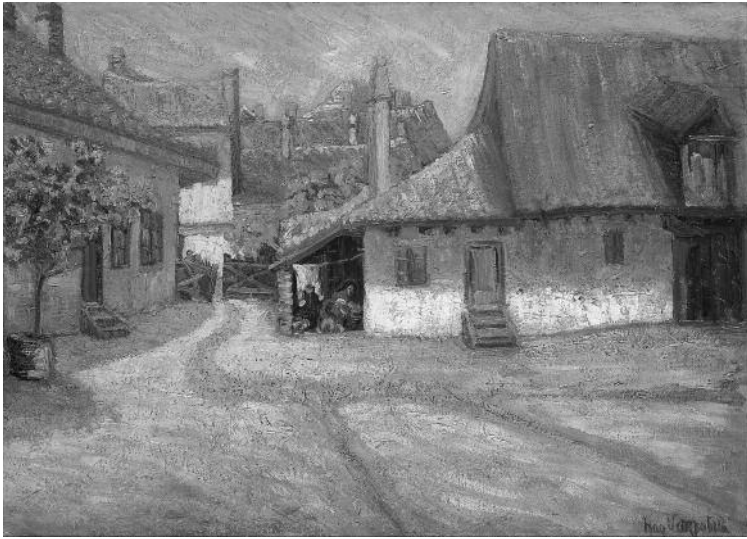
<sup>4</sup> Para más información: [www.tuac.org](http://www.tuac.org); <http://www.tuacoecdmneguidelines.org/Home.asp>; [www.labour20.org](http://www.labour20.org); <https://youtube.com/TUACSecretariat> y en el Twitter @TUACOECD





**Francisco Rodríguez**

Estado del bienestar  
en una zona euro que oscila entre  
recesión y crecimiento blando



*Belgrade Suburb. Nadezda Petrovic.*

---

*Desde finales de los ochenta, los países europeos alternan fases recesivas con fases de crecimiento blando. Los salarios reales retroceden y se agravan las desigualdades sociales. La crisis, que deriva de las tendencias subyacentes al nuevo régimen de acumulación supeditado al poder hegemónico de las finanzas, ha evidenciado las debilidades del entramado comunitario. En cuanto a las políticas impuestas para salir de la crisis, han resultado ser equivocadas y desembocan en un cuestionamiento sin precedentes del Estado del bienestar. Pero no solo agravan el malestar social sino que cuestionan la pervivencia de los pilares constitutivos de la propia democracia en la eurozona.*

*¿Qué sistema es éste que cada éxito económico es un desastre social?*

EL ROTO

## 1. INTRODUCCIÓN

**A**UN cuando la economía mundial pasó por una fase de crecimiento sostenido entre finales de los noventa y 2007, la zona euro ya padecía un escaso dinamismo. Desde finales de los ochenta, tras sumarse al final de las Treinta Gloriosas la caída del muro de Berlín, los países europeos, desmintiendo las bondades atribuidas al mercado único y a la moneda única, se hallan en situación de crecimiento blando, retroceso de los salarios reales, cuestionamiento creciente de los pilares centrales del Estado del bienestar y deterioro de las desigualdades. La crisis financiera y económica, que ha derivado en una gran crisis social que está alterando los equilibrios políticos establecidos hasta la fecha, ha llevado el proceso de concentración extrema de la renta en beneficio de los más afortunados<sup>1</sup>. Las desigualdades se agravan a todos los niveles según progresan los procesos de recortes sociales y de remercantilización de los servicios públicos. Ahora, a la dinámica de crecimiento blando se añaden los riesgos de una desinflación susceptible de derivar en deflación, lo que ha motivado una mayor heterodoxia del BCE.

El relato de la crisis construido por los gobernantes y poderes económicos es tramposo. La crisis ha sido reinterpretada con el objetivo de ocultar el papel desempeñado por las finanzas e imponer unas políticas que suponen un profundo cuestionamiento de los derechos laborales y sociales. Salir de la misma pasaría por imponer una fuerte devaluación salarial y mermar los pilares centrales del Estado de bienestar

---

<sup>1</sup> Rodríguez Ortiz, Francisco: *Las máscaras de la crisis: Europa a la deriva*, Libros de la Catarata, Madrid, 2012.

para mejorar la competitividad en una economía global. Paralelamente, la capacidad de acción pública es cada vez más residual según se asienta una nueva gobernanza económica que refuerza paradójicamente el poder de los mercados financieros erigidos, tras acceder a los fondos del BCE, en principales tenedores de la deuda pública. Imponen sus opciones políticas, limitando, como se observa en Grecia, el desempeño de los compromisos democráticos contraídos con los ciudadanos. Adda<sup>2</sup> señala que: “incapaces de liberarse de las imposiciones de los mercados, los gobiernos europeos se han entregado a la razón de las naciones acreedoras, que imponían una carrera suicida hacia la deflación interna, en el preciso momento en que la recesión se extendía al conjunto de la zona euro”.

Esta deslegitimación del Estado tiene un importante componente ideológico y hunde sus raíces en las “revoluciones” liberales de los años ochenta<sup>3</sup>. Así, Europa, presa de la quimera neoliberal de la *restricción presupuestaria expansiva*, se ha equivocado en todo: diagnóstico, tiempos y terapias. En lugar de seguir el rumbo de la política macroeconómica norteamericana, que actúa como *seguro colectivo de actividad*<sup>4</sup> y aspira a compatibilizar una recuperación más fuerte en el corto plazo con el logro de los objetivos de estabilidad fiscal a más largo plazo, la política europea ha contribuido a elevar la incertidumbre y ha desembocado en la segunda recesión<sup>5</sup>.

Las políticas impuestas llevan al estancamiento, esgrimido como prueba absurda de que se necesita una mayor dosis de austeridad. Aunque Europa ha salido de la recesión, la recuperación carece de consistencia, es irregular, coexiste con un paro masivo y con un creciente cuestionamiento del anterior “acervo” social que ya no es tal. La crisis financiera y económica es utilizada como coartada para acometer un ajuste fiscal que privilegia un enfoque poco equilibrado, que concede la primacía al recorte del gasto y se centra en el gasto social. El Presidente del BCE no tenía reparos en evidenciar los objetivos ideológicos y económicos perseguidos. Así, afirmaba en una entrevista concedida al *Wall Street Journal* en febrero de 2012: “La Europa social está acabada”. Se percibe, retomando una expresión de Hannah Arendt, un proceso de banalización del mal que debilita los fundamentos de la democracia, tanto más cuanto que se acentúa, bajo la égida del capital financiero, una

<sup>2</sup> Adda, Jacques: *La mondialisation de l'économie*, La Découverte, huitième édition revue et augmentée, Paris, 2012, p. 315.

<sup>3</sup> Ontiveros, Emilio; Guillén, Mauro: *Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2012, p. 95.

<sup>4</sup> Fitoussi, Jean-Paul: *La politique de l'impuissance*, Arléa, Paris, 2005, p. 99.

<sup>5</sup> Pisani-Ferry: *Le réveil des démons: la crise de l'euro et comment nous en sortir*, Fayard, Paris, 2011, p. 97.

concentración del poder económico que limita la capacidad de actuación de los gobiernos. La idea de Europa como factor de modernización y de progreso es sustituida de forma creciente por la de Europa como factor de regresión social.

Ese dogmatismo económico eleva el riesgo de que Europa se adentre en un escenario de deflación y padezca una tercera recesión. Pese a que se genere una cierta euforia a partir del tercer trimestre de 2013, las tasas de crecimiento son irrisionarias e irregulares. El proceso de desapalancamiento de los sectores privados es incipiente y lastrado por la baja inflación. Ello combinado a un paro masivo, una política de restricción salarial extrema, el mantenimiento de unas políticas presupuestarias restrictivas –pese a ser atenuado el rigor respecto de 2012, año de “austericidio”– hace que las expectativas de crecimiento de la eurozona sean moderadas a medio plazo. Una salida por lo alto de la crisis resulta tanto más improbable cuanto que se van agravando las incertidumbres en torno a la intensidad del crecimiento en las economías emergentes. Europa proyecta a Alemania como el “modelo” virtuoso que todos habrían de seguir y se condena a un período prolongado de crecimiento blando. Parece querer retornar a un estado de “estancamiento secular” y obvia que sin crecimiento resulta imposible responder a una crisis de endeudamiento privado y público.

## 2. CARACTERIZACIÓN ESTRUCTURAL DE LA CRISIS

Esta crisis expresa el agotamiento de un régimen de acumulación insostenible. Los gobernantes, con independencia de sus supuestos anclajes ideológicos, apelan desde los años ochenta a las nuevas restricciones que derivarían de la globalización y han socavado las bases de la relación salarial fordista, que ha propiciado un período prolongado de prosperidad. Las economías centrales no necesitaban deuda para crecer regularmente debido a que unas reglas colectivas garantizaban una progresión regular de los salarios y de los impuestos<sup>6</sup>, así como un reparto más equitativo entre asalariados y accionistas. Tras observarse una ralentización de las ganancias de productividad y un deterioro de la rentabilidad del capital, se ha considerado caduco el “pacto keynesiano” y los salarios reales han dejado de recoger las ganancias de productividad. El reparto de la renta, pese a aumentar la tasa de la población asalariada y estar incluidas en las rentas del trabajo las retribuciones exorbitantes de personas que deberían ser consideradas como rentas del capital,

---

<sup>6</sup> Larroutourou, Pierre: *C'est plus grave que ce qu'on vous dit... mais on peut s'en sortir!*, Nova Editions, Paris, 2012, p. 32.

ha sido cada vez más favorable para las rentas del capital<sup>7</sup>. Por no hablar de la tendencia a la concentración de la riqueza y patrimonio en el 1%, o incluso 0,1%, de la población más afortunada<sup>8</sup>.

Los efectos económicos negativos asociados a la creciente moderación salarial, que se verá intensificada tras la caída del muro de Berlín, auge de las economías emergentes, procesos y amenazas de deslocalización, han tendido a ser contrarrestados mediante el endeudamiento generalizado de los varios agentes privados. A partir de finales de los noventa, la mejora del nivel de vida de franjas importantes de la población, con mayor o menor intensidad según los países, ya no se basaba en un progreso de los salarios reales sino que provenía del acceso a una financiación barata y generosa que produjo un efecto riqueza ficticio, tanto más cuanto que tendía a subir el valor de los activos adquiridos. Ello favoreció que las familias elevaran sus inversiones y consumo muy por encima de sus ingresos reales y suscitó una nueva dinámica de endeudamiento, que afectó también a las empresas y entidades financieras a partir de la segunda mitad de los años noventa<sup>9</sup>.

Así pues, la acumulación de deuda privada –no así la pública, muy encauzada antes del estallido de la crisis– ha detentado un papel central en esta Gran Recesión, y relevante ha resultado también el deterioro de las desigualdades sociales, las cuales se han agudizado con la crisis y las medidas propugnadas para salir de la misma. “Las flaquezas del sector privado han terminado creando un pasivo en el sector público que los ciudadanos europeos se ven ahora obligados a enjugar, soportando unos programas de austeridad que no contribuyen a mejorar la situación sino a empeorarla. En todos estos países, la crisis fiscal ha sido una *consecuencia* de la crisis financiera que ha acabado por recalar en sus costas, *no su causa*. Decir que se trata de su raíz causal es confundir deliberadamente, y por motivos políticos, la causa y el efecto”<sup>10</sup>.

El deterioro de los déficits públicos y de los ratios de endeudamiento no proviene de una falta previa de disciplina fiscal de los gobiernos para atender las necesidades de un Estado del bienestar sobredimensionado, sino que deriva de las necesidades de regulación macroeconómica en la fase más contractiva del ciclo económico. Además, en paralelo a la regresión salarial, era aligerada la presión fiscal ejercida sobre

<sup>7</sup> Sapir, Jacques: *La démondialisation*, Le Seuil, Paris, 2011, pp.67-75.

<sup>8</sup> Piketty, Thomas : *Le capital au XXI siècle*, Seuil, Paris, 2013.

<sup>9</sup> Artus, Patrick: *Les incendiaires*, Perrin, Paris, 2007.

<sup>10</sup> Blyth, Mark: *Austeridad: historia de una idea peligrosa*, Crítica, Barcelona, 2014, pp. 155-156.

las rentas superiores y las del capital, abriéndose también el abanico de las desgravaciones y deducciones para las empresas. Y tendían a aumentar los impuestos indirectos. Este giro dado a la política tributaria, que limitaba su equidad y la suficiencia del sistema, llevó a los gobiernos de los países desarrollados a sustituir la exigencia fiscal por el endeudamiento para cubrir gastos<sup>11</sup>.

La crisis de las deudas públicas en la eurozona resulta de la crisis financiera que la precedió y de “unos mecanismos de degradación de los presupuestos públicos inducidos por treinta años de bajadas de impuestos y de competencia fiscal”<sup>12</sup>. De ahí el poder ascendente de unos mercados financieros erigidos en la principal fuente de financiación de unos Estados que han renunciado a un mayor uso de la vía tributaria, han recortado de forma continua el tipo real del impuesto de sociedades respecto del tipo teórico, han rebajado la imposición sobre las rentas del capital, han privatizado la banca antaño pública, han renunciado a una lucha efectiva contra el fraude, etc. Un poder tanto más pronunciado en la eurozona cuanto que ésta ha optado por supeditarse al poder de un banco central “independiente” al que, en contra de la situación vigente en Estados Unidos, Reino Unido o Japón, se prohíbe ser prestamista de último recurso<sup>13</sup>.

“Si los mercados han desencadenado sus furias contra la zona euro más que contra Estados Unidos o el Reino Unido, ello se debe a que han descubierto una falla. Mientras los gobiernos de otros países desarrollados no pueden quebrar porque siempre pueden ser refinanciados por el Banco Central, si fuera necesario mediante creación monetaria, los países miembros de la zona euro han renunciado a dicha posibilidad”<sup>14</sup>.

El punto de arranque de la crisis financiera y económica se sitúa, pues, en el incremento de las desigualdades sociales en los países desarrollados, lo que limitó la demanda y propició un endeudamiento creciente en un entorno de bajos tipos de interés. Más importante aún que una imposición correctiva, por irrenunciable que sea, resulta un reparto primario de la renta equitativo. Una fiscalidad justa en un sistema que alimenta la injusticia resulta ser un sueño inasequible<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Borrell, Josep; Missé, Andreu: *La crisis del euro: de Atenas a Madrid*, Turpial, Madrid, 2012, p. 41.

<sup>12</sup> Coriat, Benjamin; Coutrot, Thomas; Lang, Dany; Légé, Philippe; Sterdyniak, Henri: *La espiral de la austeridad: España intervenida*, Pasos Perdidos, Madrid, 2012, pp. 11-12.

<sup>13</sup> Medialdea García, Bibiana; Sanabria Marín, Antonio: “La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización”, *Revista de Economía Mundial*, nº 33, Universidad de Huelva, 2013.

<sup>14</sup> Cossart, Jacques; Douville-Feer, Evelyne; Harribey, Jean-Marie; Husson, Michel; Jeffers, Esther; Khalfa, Pierre; Math, Antoine; Plihon, Dominique; Toussaint, Eric: *Le piège de la dette publique*, Editions Les Liens qui Libèrent, Paris, 2011, p. 100.

<sup>15</sup> Gadrey, Jean: “Impôts, fabrication du “ras-le bol” et réalité de l’injustice”, *Le Monde Diplomatique*, Paris, décembre 2013, p. 13.



“La exigencia de rentabilidad del capital sin relación con la tasa de crecimiento efectiva solo puede acarrear una redistribución en detrimento de los hogares más pobres, cuyas rentas provienen únicamente, o casi, del trabajo. Esta redistribución tiene efectos negativos sobre la demanda agregada que sólo puede ser sostenida mediante el juego combinado de un endeudamiento creciente de estos hogares e importaciones masivas de productos con bajo precio provenientes de los países emergentes. El carácter difícilmente sostenible de este crecimiento sólo podía desembocar en una crisis financiera de tamaño mayor, teniendo en cuenta la naturaleza de los mecanismos creados para alcanzar los objetivos de rentabilidad financiera”<sup>16</sup>.

### 3. UNA POLÍTICA ECONÓMICA BASADA EN IDEAS ERRÓNEAS

#### 3.1. “Modelo” alemán y ajuste salarial competitivo

La crisis económica europea radicaliza tanto más las estrategias competitivas centradas en la moderación salarial cuanto que al pertenecer a la UME, el restablecimiento de la competitividad ya no pasa por la alteración del tipo de cambio nominal y se impide además a la política presupuestaria asumir un papel contracíclico. La “necesidad” de una mayor restricción salarial sería más sensible en las economías periféricas que gozan de peor especialización sectorial e intrasectorial, tienen menor capacidad de diferenciación-innovación del producto, gozan de una menor productividad total de los factores y están más expuestas a la competencia de las economías “emergentes”. Este proceso de disciplina salarial se vería reforzado, a su vez, por la independencia del BCE, una de cuyas “virtudes” radicaría en que, en caso de inflación subirían los tipos de interés, se restringiría la liquidez, la actividad económica se contraería y el paro subiría. Todo lo cual induciría unas negociaciones salariales más “responsables”.

Pero la generalización de la estrategia de “devaluación salarial interna” acaba incidiendo negativamente en el crecimiento de la eurozona, lo que contribuye a deteriorar por los dos lados la ratio deuda/PIB. Al igual que ocurre con las devaluaciones monetarias, las devaluaciones salariales solo surten efecto cuando son aplicadas por un número limitado de países. Mayor es el número de países económicamente unidos que se decanta por dicha estrategia y más negativamente se verán afectadas la demanda global y el crecimiento<sup>17</sup>. Una reducción de los salarios, que contribuye

<sup>16</sup> Gaffard, Jean-Luc; Sarraceno, Francesco: “Redistribution des revenus et instabilité. À la recherche des causes réelles de la crise financière”, *Revue de l'OFCE*, n° 110, juillet 2009, Paris, p. 76.

<sup>17</sup> Coriat, Benjamin; Coutrot, Thomas, Lang, Dany; Sterdyniak, Henri: *L'Europe mal-traitée*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2012, p. 79.

a rebajar los costes de producción e incide de forma positiva en la rentabilidad *potencial*, es susceptible no obstante de trabar el retorno al equilibrio en el mercado de trabajo si reduce el volumen de la demanda solvente. Una situación que se agrava en situación de restricción de crédito. Para que la rentabilidad potencial del capital sea *real*, han de ser creadas unas condiciones favorables tanto del lado de la oferta como del de la demanda.

La relación entre las políticas de oferta y de demanda es circular. El problema radica en que Europa está encarando sus problemas de oferta persiguiendo menores salarios, un despido más fácil y barato, etc. cuando el estímulo de la oferta habría de pasar por la prioridad concedida al empleo, inversión e innovación. Así, se detecta en la periferia europea que pese a elevarse la participación de las rentas del capital en la renta nacional, el paro masivo, retroceso salarial, recorte de las prestaciones por desempleo, pérdida de poder adquisitivo de las pensiones, incremento de los impuestos indirectos, etc., han producido una atonía del consumo privado que incide negativamente en la inversión y en el empleo. Si añadimos a ello la imposibilidad de que la política monetaria atenúe los efectos contractivos asociados a la restricción presupuestaria y fiscal, entendemos que los multiplicadores sean muy superiores a lo que se había estimado<sup>18</sup>. Y esa atonía no puede ser compensada por el impulso de las exportaciones.

En España, el 80% del PIB está representado por el consumo interno, privado y público. Por el contrario, las exportaciones netas representan menos del 3% del PIB. Si la bajada de los salarios y los recortes en el sector público reducen el consumo interno un 1%, el PIB se contrae un 0,8%. Para compensar esa caída, las exportaciones netas deberían crecer más de un 25%. Un escenario que se antoja irrealista. El sector exterior, como ya se atisba a partir de 2014, no puede sustituir la pujanza de la demanda interna en una economía como la española.

En estos momentos, en contra del diagnóstico que más consenso concita entre los gobernantes europeos, las causas del débil crecimiento europeo no radican en la oferta sino que residen en una insuficiente demanda<sup>19</sup>. La extrapolación del “modelo alemán” obvia además un hecho fundamental: Alemania ha aumentado la competitividad de sus exportaciones –pasan a representar el 52% del PIB en 2012 frente

---

<sup>18</sup> Timbeau, Xavier (dir.): “Le commencement de la déflation. Perspectives 2013-2014 pour l'économie mondiale”, *Revue de l'OFCE*, nº 129, Presses de Sciences-Po, Paris, avril 2013.

<sup>19</sup> Fitoussi, Jean-Paul: “L'Europe a un problème politique, pas économique”, *Alternatives Économiques*, Hors-série, 2º trimestre, Paris, 2011, pp. 10-11.

al 24% de 1992<sup>20</sup>—, no sólo por la moderación salarial sino también mediante la innovación y la calidad tecnológica de sus productos. Se coloca en segmentos competitivos fuera de coste/precio. Y cabe no obviar que se ha beneficiado de la sobrevaloración con la que las demás monedas europeas se han incorporado al euro y a que ya no se podían ajustar a la baja. Asimismo, los apologetas del “modelo” alemán obvian que la recesión fue particularmente dura en Alemania en 2009, cuando el PIB se contrajo un 5,1%. Según datos de Eurostat, el PIB alemán ha aumentado un 14,3% entre 2000 y 2013 frente al 14,1% en que lo ha hecho el francés. O sea, una tasa de crecimiento anual cercana al 1%.

“Alemania, que posee los medios necesarios para mejorar el bienestar de su población y ayudar al ajuste de sus socios”<sup>21</sup>, ha impuesto un ajuste asimétrico destructivo para el crecimiento de la zona euro. El ajuste vía tipo de cambio requeriría ser sustituido por un movimiento descendente de los precios relativos logrado mediante una rebaja extrema de los salarios en los países deficitarios y endeudados. Se descarta que dichos salarios aumenten en los países excedentarios y acreedores, lo que haría más tolerable el ajuste. De hecho, el FMI reprendía a Alemania en julio de 2014 y denunciaba que sus excedentes crecientes desde la creación del euro contribuían a retrasar la salida de la crisis. Alemania, cuya tasa de paro está en mínimos históricos, y cuyas cuentas públicas están equilibradas, rechaza asumir un papel de consumidor europeo de último recurso (consumo interno y aumento de las inversiones públicas, una de las más bajas de la UE). Ello requeriría un cambio de la política salarial y aceptar generar un diferencial de inflación respecto de los países deficitarios para favorecer la depreciación del tipo de cambio real de estos últimos<sup>22</sup>, algo improbable aunque necesario vistos los riesgos deflacionistas que se ciernen sobre la zona euro. La experiencia alemana, en contra de lo que pregonan los dirigentes, no es un argumento a favor de la austeridad sino más bien un argumento a favor de unas políticas más expansivas en los países que gozan de un mayor margen de maniobra y de una gran autonomía respecto de los mercados.

Pero, más allá de cambios superficiales, caben pocas esperanzas. Además, ahora se antoja más incierto el transcurrir de la economía mundial al hallarse en fase de ralentización las economías emergentes, muy expuestas al cambio de sesgo de la política monetaria norteamericana. Apostar por las exportaciones resulta tanto menos factible para la mayor parte de las economías cuanto que es débil el propio

<sup>20</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>.

<sup>21</sup> Aglietta, Michel: *Sortir de la crise et inventer l'avenir*, Michalon, Paris, 2014, p. 112.

<sup>22</sup> Rodríguez Ortiz, Francisco: *Las máscaras de la crisis*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2012.

crecimiento de la zona euro. Asimismo, es obvio que todas las economías no pueden mejorar *simultáneamente* sus saldos corrientes y la estrategia centrada en la contención de los costes salariales permite eventualmente ganancias de competitividad a *corto plazo* pero una reducción permanente de los salarios no puede ser una estrategia de largo plazo, *al impedir una verdadera reindustrialización*. Sesga contra el cambio técnico y la productividad total de los factores. La generalización a la zona euro de la estrategia de desinflación salarial, mecanismo de ajuste consustancial a la UME esbozada en Maastricht, hace que esta se adentre en una fase prolongada de “crecimiento blando”, cuando no de recesión, cuando desaparece la muleta del endeudamiento.

El estancamiento de los salarios ha sido un desencadenante de la crisis financiera y económica. En la actualidad, presentada la restricción salarial extrema como respuesta a la misma, actúa como un elemento de debilitamiento de la recuperación en Europa<sup>23</sup> y de su retroceso a nivel mundial. De hecho, la propia OCDE advertía en su Informe de otoño de 2014 que los riesgos de deflación eran preocupantes en la zona euro, al afectar negativamente a la inversión y al consumo, al ser ascendentes los *tipos reales* y al penalizar las decisiones de gasto si se anticipa que los precios de los bienes y servicios van a seguir cayendo. La desinflación acusada solo deja de ser problemática cuando proviene de ganancias de productividad superiores a los incrementos de los costes salariales. Pero tal no es el caso en Europa. Su origen, más allá del precio del crudo, radica en una contracción de la actividad, de la demanda y en un paro masivo cuya evolución “confirma el conjunto de los indicadores que hacen referencia al agotamiento de los resortes del crecimiento”<sup>24</sup>. Así, Martin Wolf, columnista destacado del *Financial Times*, aludía a finales de noviembre de 2014 al “síndrome de deficiencia crónica de la demanda” como herencia de la crisis y sostenía que la debilidad de la demanda requería “tratamientos radicales para enfermedades económicas inusuales”.

### 3.2. Financiarización de la economía y restricción crediticia

Las finanzas se han ido autonomizando respecto de la economía real. El componente financiero del capitalismo tiende a la supremacía y condiciona el desarrollo del sistema económico. Pero la Gran Recesión ha evidenciado la fuerza destructiva asociada a la autonomización de la esfera financiera y las debilidades de la regula-

---

<sup>23</sup> Boccara, Paul: *La crise systémique Europe et monde: quelles réponses?*, Le Temps des Cerises, Paris, 2011, p. 64.

<sup>24</sup> Aglietta, Michel: *Sortir de la crise et inventer l'avenir*, Michalon, Paris, 2014, p. 27.

ción pública. El auge de la denominada *finanza de mercado*, que se refiere a canales de financiación de la economía fuera de los balances bancarios, hace que las finanzas hayan dejado de estar controladas por la colectividad y hayan aumentado los riesgos.

La globalización financiera ofrece teóricamente una diversificación de productos, áreas geográficas y mejora la relación rendimiento/riesgos, más aún tras generalizarse las titulaciones que hacen que prestatarios y acreedores estén unidos por las mismas anticipaciones en torno al alza del precio de los activos. Ello alimenta inicialmente una demanda de inversión y luego, círculo vicioso, según aumenta el endeudamiento privado, una mayor demanda de activos cuyo precio se espera siga subiendo. Pero en un momento dado la burbuja pincha. El precio de los activos empieza a decrecer, se manifiestan los peligros asociados al exceso de endeudamiento: caída de la demanda y recesión<sup>25</sup>. En estos mismos momentos prevalecen nuevamente riesgos de euforia excesiva en los mercados financieros, euforia difícilmente explicable por la leve mejoría económica y llamada a remitir en cuanto no cuente con el respaldo de la abundante liquidez transmitida por los bancos centrales.

Las políticas de austeridad, la recesión y el paro masivo deterioran el balance de las entidades financieras debido al incremento de la morosidad<sup>26</sup>. Los mercados de capitales se muestran más renuentes a refinar las instituciones financieras, lo que afecta a su capacidad de crédito. En cuanto a las nuevas normas prudenciales conocidas como Basilea III, endurecen las exigencias de capital pero al imponer a los bancos una mayor ratio de solvencia (fondos propios respecto del riesgo de crédito), no solo garantizan una mayor estabilidad del sistema financiero sino que tienen efectos procíclicos. En efecto, los bancos padecen mayores pérdidas o depreciación de sus activos en la fase baja del ciclo económico, lo que merma sus recursos propios y se ven abocados a cortar el grifo del crédito, lo que intensifica la ralentización económica<sup>27</sup>. Ahora bien, las declaraciones y actuaciones del BCE entre julio de 2012 y marzo de 2015 han recortado drásticamente las primas de riesgo de los países

---

<sup>25</sup> Aglietta, Michel: "Dette publique et politique monétaire dans la zone euro", en: CEPII: *L'Économie mondiale 2015*, La Découverte, Paris, 2014, p. 30.

<sup>26</sup> El FMI alertaba durante la Asamblea de abril de 2014 sobre el hecho de que el lento saneamiento lastaba la recuperación. Estimaba que el importe de los activos morosos en el conjunto de las entidades europeas ascendía a 800.000 millones de euros, el doble que en 2009. Asimismo, destacaba una peligrosa relación circular para el crecimiento: "La reestructuración de la deuda del sector empresarial en la zona del euro se ha visto estancada porque no ha concluido el saneamiento de los balances de los bancos".

<sup>27</sup> Los bancos satisfacen sin mayores problemas las exigencias de recursos propios cuando el ciclo económico se acelera. El riesgo de sus activos es débil (denominador) y se aprecia el valor de sus fondos propios (numerador). La restricción reglamentaria es, pues, menor en la fase álgida del ciclo, lo que propicia un desenfreo del crédito.

más frágiles, han contribuido a estabilizar el sistema financiero y han alentado cierta apertura del grifo del crédito. Sin embargo, el hecho de que España y otros países hayan abaratado de forma drástica la financiación de la deuda pública, cuando alcanza volúmenes récord, confirma los peligros del estancamiento y nos revela que los inversores no se creen que el BCE pueda mantener los precios en su objetivo del 2%. Atisban más bien un horizonte de deflación. Todo lo cual lleva a temer la generación de una burbuja de la deuda.

En cuanto al proyecto de Unión Bancaria Europea, descafeinado y supeditado a las exigencias germanas, no resuelve realmente el problema de la fragmentación del espacio financiero europeo ni despeja totalmente las incertidumbres referidas a la solvencia de los bancos. Y, sin embargo, más que las cacareadas reformas estructurales, que prolongan la anemia económica, el retorno de Europa a un crecimiento socialmente sostenible requiere despejar las incógnitas en torno a la estabilidad y solvencia de la banca. El Banco de Pagos Internacionales denunciaba en junio de 2014 que: "las pérdidas no reconocidas distorsionan los incentivos de los bancos, desviando recursos para mantener a flote a prestatarios con problemas en lugar de financiar nuevos proyectos". Europa ha alumbrado una unión monetaria sin las necesarias capacidades políticas de regulación en el ámbito europeo<sup>28</sup> y el actual proyecto de Unión Bancaria demuestra que se persiste en el error. Debido a que "los países miembros de la zona euro se hallan en situación de ser unos Estados federados huérfanos de un Estado federal"<sup>29</sup>, es incapaz de compensar las disfunciones que surgen como consecuencia de la ausencia de un prestamista de último recurso y la ausencia de un mecanismo automático de solidaridad financiera bajo forma de presupuesto comunitario y comunitarización de parte de la deuda.

### 3.3. Unas reglas de ajuste presupuestario irracionales y contraproducentes

La naturaleza del endeudamiento público es diferente a la del endeudamiento privado. Tiene un elevado componente contracíclico. Renunciar con excesiva premura a la aplicación de estímulos fiscales y recortar los gastos públicos en aquellas economías cuya producción se halla en fase de contracción, acentúa la recesión en lugar de originar el esperado ahorro fiscal. En contra de la percepción simplista de la *restricción presupuestaria expansiva*, la ratio deuda/PIB tiende a empeorar, lo que

---

<sup>28</sup> Habermas, Jürgen: "Hoy, más que nunca, Europa es un proyecto constitucional", Madrid, *Política Exterior*, nº 150, noviembre-diciembre, 2012, p. 23.

<sup>29</sup> Fitoussi, Jean-Paul: *Le théorème du lampadaire*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2013, p. 129.

puede generar un empeoramiento de los *spreads* sobre los tipos de interés. Ello, como se ha presenciado en la zona euro hasta julio de 2012, cuando el BCE adelantó su disposición a intervenir de forma contundente para evitar una implosión del euro, ha socavado la capacidad de muchos países para hacer frente al servicio de su deuda<sup>30</sup>. No le ha quedado más remedio al BCE que pasar de la retórica a los actos entre junio de 2014 y marzo de 2015. Así, poco tiene que ver con la eficacia del ajuste presupuestario que la prima de riesgo país de España haya sido recortada desde los 600 puntos en julio de 2012 a los menos de 100 puntos en marzo de 2015. Los objetivos de déficit se han incumplido desde 2012 y la deuda sigue creciendo. Además, los inversores están valorando las expectativas del crecimiento para 2015, año electoral que se beneficia de la caída del precio del crudo, de una depreciación del euro, estímulos transmitidos por la nueva política monetaria del BCE, de cierto impulso fiscal y presupuestario, etc.

Pero el hecho de que la política fiscal y presupuestaria haya de asumir un compromiso contracíclico nos revela que las intervenciones públicas *no pueden ser permanentes*. Los problemas de financiación y extraer en un momento dado excedentes abultados para corregir los desequilibrios hacen que quede imposibilitado por un largo período de tiempo el uso anticíclico de las políticas presupuestarias. Pero también es obvio que sin crecimiento, los déficits y deudas públicas empeoran y queda comprometida la sostenibilidad. El presupuesto tiene que arrojar un excedente primario equivalente a la carga de los intereses para *estabilizar* el peso de la deuda. Una tarea imposible cuando el déficit primario es elevado y la economía padece un crecimiento negativo. No existe razón alguna para que la sostenibilidad de la deuda sea apreciada mediante cifras arbitrarias del 60%, como las fijadas en Maastricht, o del 90%, máximo adelantado por Reinhart y Rogoff. La sostenibilidad es función de la situación económica presente y futura. En caso de fuerte contracción, el Estado ha de endeudarse no solo para hacer frente a la carga de los intereses de la deuda sino porque sus ingresos son insuficientes para cubrir sus otros gastos al contraerse la base imponible. Ello le llevará a subir los impuestos y/o a reducir el gasto público. Esta opción ha sido la preferida por los mercados, gobernantes e instituciones internacionales.

Ahora bien, ambas opciones contribuyen a deprimir aún más la actividad en un entorno recesivo. “Los Estados se ven inducidos a perseguir una sostenibilidad que

---

<sup>30</sup> Muñoz de Bustillo, Rafael: “La crisis del nunca acabar. El comportamiento macroeconómico español 2008-2013”, en: García, Norberto; Ruesga, Santos (coords): *¿Qué ha pasado con la economía española?*, Pirámide, Madrid, 2014, p. 71.

desaparece con la recesión, cuando esperan encontrarse con dicha sostenibilidad mediante la restricción<sup>31</sup>. La tarea de consolidación presupuestaria, tarea de largo plazo, se ha de iniciar tras la recesión y no durante la misma. De ahí derivan los nuevos coeficientes para los multiplicadores fiscales aplicados por el FMI, tanto más elevados cuanto que los agentes privados priman el desendeudamiento, el paro es elevado, prevalece cierta restricción crediticia y los tipos de interés de referencia están cercanos a cero. Así, el ajuste presupuestario brusco e intenso al que han sido sometidos los países de la eurozona surte efectos contractivos sobre la actividad, y la deuda pública no solo no disminuye sino que sigue aumentando<sup>32</sup>.

El problema en Europa no radica tanto en el ajuste presupuestario en sí como en sus plazos, amplitud del mismo, traslación simultánea a todos los Estados miembros y en que resulta un error constitucionalizar unas reglas rígidas de equilibrio presupuestario contraproducentes e irracionales desde el punto de vista económico. Pretender estabilizar la economía a largo plazo mediante la constitucionalización de unas reglas intangibles referidas al déficit estructural<sup>33</sup> se antoja una tarea imposible. Por definición, las variables que influyen en el futuro son imprevisibles. Ninguna regla resiste el paso del tiempo debido a que las sociedades cambian y padecen shocks no contemplados por ningún modelo, por pretensiones científicas que tenga. Se pueden sugerir unas reglas ex post a medio plazo, pero en ningún caso ex ante para un período largo, lo que priva a los gobiernos de cualquier autonomía para hacer frente a coyunturas adversas.

Asimismo resulta confuso, impreciso y de imposible medición real el concepto de déficit estructural recogido en el *Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*. Requeriría que fuera determinado el desfase entre crecimiento potencial y crecimiento real. El problema radica en que no existe teoría económica convincente que permita evaluar rigurosamente la producción potencial y su valoración empírica difiere ampliamente según el tipo de análisis que se haga. Mayor sea el desfase entre la producción real y la potencial, mayor será la parte considerada como coyuntural del déficit. Más débil resulte el crecimiento potencial, más elevado será el déficit estructural y más importante resultaría el esfuerzo de ajuste presupuestario exigido a un país.

---

<sup>31</sup> Timbeau, Xavier: "La débâcle de l'austérité", *Revue de l'OFCE*, nº 125, Presses de Sciences-Po, Paris, 2012. Recogido en: *Problèmes économiques*, nº 3075, La Documentation Française, Paris, deuxième quinzaine octobre 2013, p. 14.

<sup>32</sup> Aglietta, Michel; Brand, Thomas: *Un new-deal pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris, 2013, p. 134, p. 155.

<sup>33</sup> La Constitución española se reformó sin debate en verano de 2011. El art. 135 recoge que "los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta".



“El Pacto presupuestario precisa que ha de ser empleado el método de estimación de la Comisión. Éste, de inspiración liberal, tiende a subestimar el desfase entre la producción real y la producción potencial, sobre todo en período de recesión”<sup>34</sup>.

Para los economistas de la oferta, las rigideces en los mercados de trabajo harían que la producción potencial, cuyo crecimiento ha sido revisado a la baja a lo largo de la recesión, fuera cercana a la real. La parte coyuntural del déficit sería débil. Todo déficit tendería a ser estructural, lo que obligaría a una mayor restricción presupuestaria. Un enfoque no compartido por los keynesianos. Contemplan la posibilidad de una insuficiencia de demanda efectiva. Así, la producción real podría caer por debajo de su nivel potencial y ser el grueso del déficit de tipo coyuntural. Resulta extraño imponer una regla, cuyo incumplimiento es objeto de sanción, que apela a determinantes ideológicos e imposible medir con el rigor necesario. Asimismo, convendría que las inversiones, que son utilizadas durante muchos años y generadoras de riqueza presente y futura, fueran financiadas mediante endeudamiento público.

Aglietta<sup>35</sup> apunta que lo peor se halla en la definición de la “regla de oro”, debido a que el concepto de saldo estructural recoge el conjunto de los gastos, incluidos los de las inversiones públicas. Al tener que ser respetado, de hecho, el equilibrio presupuestario, ello significa que las inversiones del Estado han de ser autofinanciadas con ingresos corrientes. Resulta antieconómico que los ingresos de hoy tengan que soportar el peso de unas inversiones cuyo uso se extiende sobre varias décadas y generaciones, lo que “equivale a suprimir la transferencia intergeneracional que subyace a la deuda pública”<sup>36</sup>. Es como si se prohibiera a las empresas endeudarse y solo pudiesen autofinanciarse. La regla comunitaria supone que Europa está condenada a un estado estacionario o bien, lo que es estúpido, que el crecimiento es independiente de la inversión pública.

La integración europea está subordinada desde Maastricht a una rigidez de actuación de la política presupuestaria que no se justifica por la lógica económica que subyace a una unión monetaria. Si la política monetaria única es utilizada teóricamente para estabilizar la situación media de la UME, las políticas presupuestarias de cada país deberían poder ser utilizadas mucho más libremente en una unión monetaria que en un régimen de cambios flexibles para responder a las perturbaciones nacionales<sup>37</sup>. De no ser así, el peso del ajuste recae en el mercado de trabajo y en los salarios.

<sup>34</sup> Coriat, Benjamin; Coutrot, Thomas, Lang, Dany; Sterdyniak, Henri: *L'Europe mal-traitée*, Les Liens qui Libèrent, Paris, 2012, P. 37.

<sup>35</sup> Aglietta, Michel: *Zone euro: éclatement ou fédération*, Michalon, Paris, 2012, pp. 115 y siguientes.

<sup>36</sup> Aglietta, Michel; Brand, Thomas: *Un new-deal pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris, 2013, p. 219.

<sup>37</sup> Artus, Patrick; Gravet, Isabelle: *La crise de l'euro*, Armand Colin, Paris, 2012, p. 73.

Ahora bien, debido a que los “brotes verdes” que irrumpen a partir de la segunda mitad de 2013, merced a una relajación de la política austericida extrema llevada a cabo hasta finales de 2012, presentan signos de debilidad a partir de la segunda mitad de 2014, el FMI y la Comisión pasaban a cuestionar, no sin ambigüedades, el ajuste fiscal promovido por ellos. Un cambio de actitud que acompañaba el nuevo rumbo tomado por la política monetaria del BCE para precipitar la depreciación del euro, luchar contra las crecientes tensiones deflacionistas e intentar normalizar los canales de transmisión de la política monetaria, toda vez que pese a la abundante liquidez perdura un acceso relativamente difícil al crédito para las Pymes. A ese nuevo carro del ajuste flexible según los países, defendido por el FMI, se ha subido la miríada de “expertos” y académicos, antes fervorosos defensores de las bondades de la austeridad extrema.

“En mayo de 2013, la Comisión europea ha constatado, a su manera, la quiebra de su política. Propone un acuerdo tramposo: ralentizar de forma marginal el ritmo de la austeridad presupuestaria a cambio de lo cual los Estados deben acelerar aún más el de las “reformas estructurales”, es decir según la jerga liberal cuestionar las estructuras (protección social, derecho laboral, servicios públicos...) que traban el supuesto buen funcionamiento de los mercados.

Las máscaras que ya estaban rotas desde hace tiempo caen definitivamente. Pese a que la crisis supone la muerte del neoliberalismo, la Unión Europea se erige en guardiana de este modelo en quiebra. Y para ello no duda en hacer repicar las campanas que anuncian la muerte de la Europa social”<sup>38</sup>.

La imposibilidad demostrada por la zona euro para adentrarse por la senda de un crecimiento sostenido llevaban a la OCDE y el FMI a recomendar que se apoyara la demanda impulsando las políticas monetarias no convencionales, tanto más manejables cuanto que el paro es masivo y son inexistentes las presiones inflacionistas. Pero, paradójicamente, urgen a proseguir con las llamadas reformas estructurales, muchas de las cuales sesgan contra la propia demanda que se pretende alentar por la vía monetaria. En noviembre de 2014, la Comisión Europea rebajaba sus previsiones de crecimiento en la zona euro al 1,1% para 2015. Había de reconocer que se encaminaba hacia un largo estancamiento y que amenazaba con caer en su tercera recesión. Europa se parecía cada vez más a Japón: bajo crecimiento y muy baja inflación, dos elementos que traban el proceso de digestión de unos abultados endeudamientos privados y públicos.

---

<sup>38</sup> Ramaux, Christophe: “Réhabiliter les États sociaux nationaux pour construire une Europe enfin sociale”, en: *Les Économistes Atterrés: Changer l'Europe*, Les Liens qui Libèrent, Paris, 2013, p. 166.

## Previsiones de crecimiento de la Comisión Europea (variación en %)

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Alemania</b>	1,3	1,1	1,8
<b>Francia</b>	0,3	0,7	1,5
<b>Italia</b>	-0,4	0,6	1,1
<b>España</b>	1,2	1,7	2,2
<b>Bélgica</b>	0,9	0,9	1,1
<b>Portugal</b>	0,9	1,3	1,7
<b>Grecia</b>	0,6	2,9	3,7
<b>Holanda</b>	0,9	1,4	1,7
<b>Zona euro</b>	0,8	1,1	1,7
<b>Reino Unido</b>	3,1	2,7	2,5
<b>Unión Europea</b>	1,3	1,5	2,0

Fuente: *Comisión Europea*. 4 noviembre 2014

Parece difícil que la política monetaria pueda eludir la “japonización” de las economías europeas si sigue operando en solitario y se prosigue en lo fundamental con la consolidación presupuestaria y la máxima restricción salarial. Sus decisiones, una vez llevados los tipos a cero, ya no contribuyen a abaratar las cargas de los endeudados y no garantizan que el crédito vaya a fluir hacia la financiación de la inversión y el consumo, aunque condicione la inyección de liquidez a los bancos al aumento del crédito a las pequeñas y medianas empresas de las economías periféricas (TLTRO). El problema central de las economías del sur de Europa ya no reside en la falta de liquidez para conceder préstamos<sup>39</sup>. Al acercarse Europa al estado de “estancamiento secular”, la ruptura de los canales de transmisión de la política monetaria responde a la insuficiencia de demanda por parte de las empresas, sobre todo las Pymes, y familias, necesario desendeudamiento privado y restablecimiento del balance de las entidades financieras. Así, Draghi reconocía en su comparecencia ante el Parlamento Europeo a finales de septiembre de 2014 que, dejada a su suerte, “la política monetaria no puede producir crecimiento” y proponía combinar estímulos monetarios y fiscales, inversión a escala europea y reformas estructurales. Salir de la trampa de la liquidez requeriría acudir a políticas más expansivas en los países con mayor margen. Una política presupuestaria más expansiva se vería también facilitada si pudiese ser monetizada parte de la deuda pública, lo que contribuiría a resolver los problemas derivados de las crisis de balance.

<sup>39</sup> Aglietta, Michel: *Europe: sortir de la crise et inventer l'avenir*, Michalon, Paris, 2014, p. 77.

Europa sigue aferrada a unas ideas erróneas en el desempeño de la política económica. Expresión de que la música de fondo poco ha variado han sido las presiones ejercidas sobre el gobierno galo para que acometiera un plan de ahorro del gasto de 50.000 millones de euros entre 2015 y 2017... y regalase 41.000 millones en impuestos y cotizaciones a las empresas. A cambio, se permite a Francia retrasar al 2017 la rebaja de su déficit público del 4,3% al 3%. Un trato en cualquier caso más generoso que el dispensado a las nuevas autoridades griegas.

#### 4. CRECIENTE CUESTIONAMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

No solo los salarios han perdido peso en el reparto de la renta sino que el desgaste del modelo keynesiano, acentuado con la crisis, lleva parejo un cuestionamiento sin precedentes del pacto social implícito entre Capital, Trabajo y Estado, cuya proyección más elaborada se plasmó en Europa en el Estado del bienestar. La productividad total de los factores ha tendido a decrecer, la natalidad ha bajado, la población envejece, el desempleo es masivo, el trabajo va asociado a la precariedad, con un auge del tiempo parcial, y está peor remunerado. La fiscalidad ha perdido gran parte de su progresividad, el fraude es masivo y, además, como apunta Gray, producto de la globalización, invocada como coartada, competir con países en los que se ha impuesto un régimen de desregulación, de impuestos bajos y de baja protección social lleva a los Estados que mantenían economías sociales de mercado a recortar los componentes centrales del Estado del bienestar<sup>40</sup>. El modelo social europeo (MSE) habría pasado a ser una rémora para la competitividad y el desarrollo económico de Europa. “El éxito que ha tenido el concepto de globalización tiene que ver con los altos contenidos ideológicos al servicio de una sola causa: justificar el desmontaje del Estado del bienestar y reducir al mínimo el Estado social”<sup>41</sup>.

El paro masivo, fenómeno con distintas trayectorias nacionales, asociado a la creciente desindustrialización de países como Francia, Italia o España daña irreversiblemente la cohesión social y compromete los equilibrios económicos asociados a la integración social. Según los análisis liberales, las “rigideces” institucionales en el mercado de trabajo impedirían un ajuste vía salarios y obligarían a ajustar vía empleo. Solo una desregulación radical del mercado de trabajo permitiría rebajar los

---

<sup>40</sup> Gray, John: *Falso amanecer: los engaños del capitalismo global*, Paidós, Barcelona, 2000, p. 115-116.

<sup>41</sup> Sotelo, Ignacio: *El Estado Social*, Trotta, Madrid, 2010, p. 310.

costes salariales y erradicar el paro estructural. Estas explicaciones, pese a que solo han contribuido a elevar el paro estructural “van a resultar determinantes en la orientación de las propuestas europeas en términos de lucha contra el paro”<sup>42</sup>.

Así, el nuevo mantra en Europa para reencontrarse con el crecimiento pasa por intensificar la desregulación del mercado de trabajo a cambio de flexibilizar el proceso de ajuste presupuestario. Las economías europeas solo podrían ser competitivas recortando los salarios, el acervo social e institucionalizando las varias modalidades de empleo precario. Paralelamente, habría de ser recortada la iniciativa pública mediante una contracción radical de los gastos, un recorte de los impuestos progresivos, una privatización creciente y remercantilización de los servicios públicos. Paradójicamente, el cuestionamiento del MSE se intensifica en el preciso momento en que la crisis económica y social lo hace más necesario para contener la tendencia de las fuerzas del mercado a quebrar aún más la cohesión social.

Las políticas de austeridad implementadas no solo aspiran a sanear el sistema económico sino que se enmarcan en una “estrategia de dominación para cambiar el modelo social”<sup>43</sup>. Consecuencia de ello es el aumento de las desigualdades sociales que, denunciante en sí, limita el dinamismo económico y proyecta a Europa hacia la deflación. Por contra, la prioridad debería ser concedida a la reindustrialización y al empleo, base del modelo social, así como habrían de ser establecidas unas prioridades justas en el gasto social y una distribución equitativa de sus fuentes de financiación. Y habrían de ser promovidos unos impuestos de ámbito europeo (tasa sobre las transacciones financieras, medioambientales, impuestos sobre empresas transnacionales que eluden sus obligaciones tributarias, etc.) para acometer un plan Marshall que apoyara dicha reindustrialización.

Caben pocas esperanzas. El Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, ha propuesto impulsar un plan para Europa por un importe de 300.000 millones de euros en tres años (0,77% del PIB de la UE). Pese a lo insignificante de la cifra comprometida, Berlín cegó las vías de nueva financiación. Bruselas ideó a finales de noviembre de 2014 un nuevo vehículo financiero alimentado con 16.000 millones de euros provenientes del presupuesto (fondos no utilizados; el dinero nuevo ascendía a 2.000 millones) y otros 5.000 millones del BEI, una cuantía insignificante que de-

---

<sup>42</sup> Bruyère, Mireille; Issehane, Sabina: “L’Union européenne et l’emploi: l’illusion de la flexibilité du travail comme remède au chômage” en: *Changer l’Europe*, Les Économistes Atterrés, Les Liens qui Libèrent, Paris, 2013, p. 106.

<sup>43</sup> Naïr, Sami: *El desengaño europeo*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2014, p. 23.

bería actuar como palanca para, habida cuenta la abultada liquidez existente en los mercados y los bajos tipos de interés, atraer inversión privada y alcanzar los famosos 300.000 millones. Poco dinero público efectivo y mucha ingeniería financiera para, según la Comisión, lograr un crecimiento adicional del PIB en los tres próximos años de entre un 2,5% y un 3%. Y, de forma más que voluntarista, alude a la creación de 3,3 millones de empleos.

La nueva situación política vigente en Europa, con ascenso de populismos y corrientes antieuropeas de diversa índole, ha obligado a añadir la pata de la inversión a las dos patas anteriores: recortes y reformas regresivas. Pero Alemania, pese a reconocer lagunas e insuficiencias en materia de inversión, reitera su oposición a cualquier flexibilización de las reglas presupuestarias e insiste en la bondad de las políticas de austeridad. En cuanto al gobierno francés, se ha decantado por la adopción de políticas restrictivas... y por el suicidio político.

Pero cabe destacar que esta crítica al MSE es consustancial a la propia lógica de ajuste subyacente a la Unión Monetaria. Esta sólo resultaría favorable para el empleo y permitiría rebajar la tasa de paro si fuera pareja con una desindexación salarial radical, una elevada flexibilidad en los procesos de negociación colectiva, una rebaja de las cuotas patronales y de los niveles de protección social, tanto más cuanto que desaparece la herramienta de ajuste del tipo de cambio. Una lógica de ajuste que fue muy claramente expuesta por Otmar Issing, Economista Jefe del Bundesbank y luego miembro del Comité Ejecutivo del BCE:

“La unión social en el debate social europeo significa especialmente una armonización de los estándares sociales, y, lo que es más, al nivel más alto posible. La unión social requiere un gran número de regulaciones más estrictas del mercado de trabajo. La unión monetaria requiere lo contrario: una flexibilidad considerablemente mayor en el mercado de trabajo”<sup>44</sup>.

Enfoque compartido por Mundell, teórico de las áreas monetarias óptimas e inspirador del proyecto de integración monetaria europea. La UME resultaría incongruente con un nivel elevado de protección social, percibido como ineficiente, y con un empleo de calidad que mantuviera estándares elevados de retribución.

“La UEM no eliminará el problema del desempleo en Europa, debido a unos excesivos impuestos, un mercado de trabajo regulado en exceso y una red de protección social que

---

<sup>44</sup> Issing, Otmar: *Cuadernos de Información Económica*, nº 112, Madrid, julio 1996, p. 40.

ha superado los límites de la eficiencia y de la capacidad fiscal. No obstante, la moneda única trabajará en la dirección de un menor desempleo. Sin la supuesta arma de la política de tipos de cambio, los gobiernos tendrán que hacer hincapié en el futuro a la reforma de las disposiciones microeconómicas que han protegido a los trabajadores, en parte a costa de los desempleados<sup>45</sup>.

No le falta razón a Martín Seco cuando afirma que “la Unión Europea y Monetaria es el proyecto más claro de insurrección del capital frente al Estado social”<sup>46</sup>. En cuanto a la crisis, radicaliza las políticas que resquebrajan los pilares del Estado de bienestar, estrategia presentada como defensiva para adecuarse a los retos competitivos inducidos por la mundialización. Las políticas de oferta por las que se han decantado las autoridades europeas, que no únicas políticas de oferta posibles, entrarían en conflicto con las exigencias sociales y requerirían una ruptura del anterior contrato social, base de la democracia en Europa y elemento que tanto ha contribuido a cohesionar sus sociedades. Así, según datos de Eurostat, el coeficiente de Gini armonizado de la renta disponible de hogares equivalentes de la UE señala que las desigualdades no han dejado de incrementarse en España, donde había a finales de 2014 tres millones de personas ocupadas menos que en 2007. El ritmo de destrucción de puestos de trabajo ha casi triplicado el descenso del PIB –caso único–, lo que se plasma en una pérdida masiva de afiliados a la Seguridad Social que compromete aún más los equilibrios financieros y añade presiones negativas sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas.

Sin embargo, no se puede establecer una relación de causa a efecto entre eficiencia económica y protección social. Los Estados europeos que carecen de mayor dinamismo económico y que más padecen los efectos negativos asociados al sobreendeudamiento privado son aquellos cuyos gastos en materia de política social absorben una parte menor de su riqueza. ¿Sería posible retornar al pacto keynesiano anterior a la contrarrevolución ideológica de los años ochenta, pacto que ha aportado el bienestar y ha cimentado los modernos derechos ciudadanos? Esa opción resulta poco viable tras la constitucionalización de unas reglas presupuestarias irracionales y tiene difícil encaje con la lógica de ajuste que subyace a la UME.

“El pacto keynesiano no sólo se ha roto, sino que el discurso de la financiarización total lo ha convertido en políticamente imposible –lo mismo que a la socialdemocracia– al subor-

---

<sup>45</sup> Mundell, Robert: “El futuro del euro: una expectativa favorable”, *Política Exterior*, Madrid, nº 63, mayo.junio 1998, p. 15.

<sup>46</sup> Martín Seco, Juan Francisco: *Contra el euro: historia de una ratonera*, Península, Barcelona, 2013, p. 43.

dinar e incluso al constitucionalizar, como en el caso español, una ortodoxia presupuestaria y una subordinación de lo social a lo financiero, que hace imposible los típicos intercambios políticos desmercantilizadores que garantizaban en la era keynesiana, y aunque en decadencia también en el ciclo neoliberal ascendente —desde los procesos de negociación colectiva generalizada hasta los pactos de rentas—, un cierto control social del mercado y una cierta redistribución positiva de rentas y riesgos. Posdemocracia, pues, para una sociedad posmoderna, fragmentada, precarizada, individualizada, de derechos sociales y laborales en declive, y donde el incremento de la desigualdad social y el desgaste de las clases medias se hace ya inocultable<sup>47</sup>.

## CONCLUSIONES

Las crisis que se suceden desde finales de 2007 señalan los límites de un régimen de acumulación basado en una fuerte restricción salarial compensada por un abultado endeudamiento privado. Paradójicamente, los gobernantes europeos, que se han entregado a la “razón” económica de las potencias acreedoras, se han decantado por la estrategia de la deflación salarial interna radical, el recorte de las políticas sociales y una amputación de los servicios públicos. Unas políticas equivocadas cuyos efectos negativos sobre el crecimiento ya no pueden ser contrarrestados mediante un mayor endeudamiento privado. Pero este “error” no es inocente. Las políticas de austeridad, más que poner fin al déficit, pretenden socializar el miedo para culminar las reformas estructurales perseguidas desde los años ochenta, cuyo núcleo central se halla en el mercado de trabajo y relaciones laborales. Reencontrarse con un mayor dinamismo económico implicaría profundizar en las desigualdades y cuestionar la cohesión social que se había alcanzado. Y, expectativa autorrealizada, al adentrarse Europa en un período de crecimiento blando prolongado, el Estado del bienestar, a falta de una reforma fiscal radical, es presentado como insostenible.

Aunque el euro pida a gritos otra política económica coordinada de los gobiernos, ajustes simétricos, un *New-Deal* masivo a escala europea así como evolucionar hacia una unión de transferencias y dotar al BCE del papel de prestamista de último recurso de los Estados, esas necesidades son descartadas. La actual gobernanza económica europea solo concibe unas reglas restrictivas, cuya gestión habría de in-

---

<sup>47</sup> Alonso, Luis Enrique: “El contexto sociopolítico de la crisis económica: límites institucionales y protesta social”, en: García, Norberto; Ruesga, Santos: *¿Qué ha pasado con la economía española?*, Pirámide, Madrid, 2014, p. 110.



cumbir a unas autoridades independientes. Dichas reglas impiden la constitucionalización de un gobierno económico dotado de legitimidad democrática. El poder monetario y presupuestario sustraído al poder de los Estados no origina la emergencia de un poder económico de ámbito europeo y el beneficiario de esta limitación no es otro que el Leviatán financiero. La opción liberal de la globalización por la que se han decantado las instituciones europeas resulta incompatible con la emergencia de unas instituciones políticas que se ajusten al tamaño de los mercados. De ahí que se entronicen unas reglas macroeconómicas *restrictivas* sin potenciar en paralelo la emergencia de una regulación macroeconómica de ámbito supranacional<sup>48</sup>.

Europa está siendo gobernada por instituciones carentes de cualquier legitimidad democrática que tutelan las democracias de algunos países y les imponen unos programas económicos incongruentes de profunda regresión social. Pero el miedo que infunden sus recetas ultraortodoxas se erige en el instrumento más poderoso de control social. Consecuencia de estos procesos es que el campo de expresión de las elecciones nacionales se reduce a casi nada y se evidencia que en esta nueva democracia mutilada los gobernantes elegidos tienen cada vez menos capacidad de mando y, por contra, los que ostentan el mando real tienden a no ser elegidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDA, Jacques (2012): *La mondialisation de l'économie*, 8<sup>e</sup> Édition revue et augmentée, La Découverte, Paris.
- AGLIETTA, Michel (2012): *Zone euro: éclatement ou fédération*, Michalon, Paris.
- (2014): *Europe: sortir de la crise et inventer l'avenir*, Michalon, Paris.
- (2014): "Dette publique et politique monétaire dans la zone euro", en: CEPII: *L'Économie mondiale 2015*, La Découverte, Paris.
- AGLIETTA, Michel; BRAND, Thomas (2013): *Un new deal pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris.
- ALONSO, Luis Enrique (2014): "El contexto sociopolítico de la crisis económica: límites institucionales y protesta social", en: García, Norberto; Ruesga, Santos: *¿Qué ha pasado con la economía española?*, Pirámide, Madrid.
- AMENDOLA, Mario; GAFFARD, Jean-Luc (2012): *Capitalisme et cohésion sociale*, Economica, Paris.

---

<sup>48</sup> Rodríguez Ortiz, Francisco: "Crisis de la deuda y nueva gobernanza económica: una alternativa conservadora al gobierno económico europeo", *Revista de Economía Mundial*, Universidad de Huelva, n° 33, julio 2013.

- ARTUS Patrick (2007): *Les incendiaires*, Perrin, Paris.
- ARTUS, Patrick; GRAVET, Isabelle (2012): *La crise de l'euro*, Armand Colin, Paris.
- BLANCHARD, Olivier; LEIGH, Daniel (2013): "Growth forecast errors and fiscal multipliers", FMI, Working Paper, n° 2013/1, Washington. Recogido de "Erreurs de prévision: quand le FMI fait son mea culpa", *Problèmes économiques*, n° 3075, La Documentation Française, Paris, deuxième quinzaine octobre 2013.
- BLYTH, Mark (2014): *Austeridad: historia de una idea peligrosa*, Crítica, Barcelona.
- BOCCARA, Paul (2011): *La crise systémique Europe et monde: quelles réponses?*, Le Temps des Cerises, Paris.
- BORRELL, Josep; MISSÉ, Andreu (2012): *La crisis del euro: de Atenas a Madrid*, Turpial, Madrid.
- BOYER, Robert (2011): *Les financiers détruiront-ils le capitalisme?*, Economica, Paris.
- BRENDER, Anton; PISANI, Florence; GAGNA, Émile (2012): *La crise des dettes souveraines*, La Découverte, Paris.
- BRUYÈRE, Mireille; ISSEHANE, Sabina (2013): "L'Union européenne et l'emploi: l'illusion de la flexibilité du travail comme remède au chômage", en: *Les Économistes Atterrés*, Changer l'Europe, Les Liens qui Libèrent, Paris.
- BUNTENBACH, Annelie (2012): "Un cambio de rumbo para una Europa más social", *Gaceta Sindical*, nueva etapa, n° 18, Madrid, junio 2012.
- COHEN, Élie (2013): *Crise ou changement de modèle?*, La Documentation Française, Paris.
- CORIAM, Benjamin; COUTROT, Thomas; LANG, Dany; STERDYNIAK, Henri (2012): *L'Europe mal-traitée*, Les Liens qui Libèrent, Paris.
- CORIAM, Benjamin; COUTROT, Thomas; LANG, Dany; LÉGÉ, Philippe ; STERDYNIAK, Henri (2012): *La espiral de la austeridad: España intervenida*, Pasos Perdidos, Madrid.
- COSSART, Jacques; DOURILLE-FEER, Evelyne; HARRIBÉY, Jean-Marie; HUSSON, Michel; JEFFERS, Esther; KHALFA, Pierre; MATH, Antoine; PLIHON, Dominique; TOUSSAINT, Eric (2011): *Le piège de la dette publique*, Editions Les Liens qui Libèrent, Paris.
- DENORD, François; SCHWARTZ, Antoine (2009): *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Raisons d'agir, Paris.
- FITOUSSI, Jean-Paul (2002): *La règle et le choix*, Le Seuil, Paris.
- (2004): *La democracia y el mercado*, Paidós, Barcelona.
- (2005): *La politique de l'impuissance*, Arléa, Paris.
- (2013): *Le théorème du lampadaire*, Les Liens qui Libèrent, Paris.

- GAFFARD, Jean-Luc; SARRACENO, Francesco (2009): “Redistribution des revenus et instabilité. À la recherche des causes réelles de la crise financière”, *Revue de l’OFCE*, nº 110, juillet 2009, Paris.
- GRAY, John (2000): *Falso amanecer: los engaños del capitalismo global*, Paidós, Barcelona.
- HABERMAS, Jürgen (2012): “Hoy, más que nunca, Europa es un proyecto constitucional”, Madrid, *Política Exterior*, nº 150, noviembre-diciembre, 2012.
- HÉRITIER, Pierre (Coord) (1996): *Un pacte social pour l’Europe*, Ed. Ouvrières, Paris.
- ISSING, Otmar (1997): “Europa en el camino hacia la Unión Monetaria”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 58, Madrid.
- LARROUTUROU, Pierre (2012): *C’est plus grave que ce qu’on vous dit... mais on peut s’en sortir!*, Nova Editions, Paris.
- MAFFEI, Benoît; FORGET, Jack (2011): *L’Europe survivra-t-elle a la mondialisation?*, Economica, Paris.
- MARTÍN SECO, Juan Francisco (2013): *Contra el euro: historia de una ratonera*, Península, Barcelona.
- MATHIEU, Catherine; STERDYNIK, Henri (2008): “Le modèle social européen et l’Europe sociale”, *Revue de l’OFCE*, Presses de Sciences Po, nº 104, Paris, janvier 2008.
- MEDIALDEA GARCÍA, Bibiana; SANABRIA MARÍN, Antonio (2013): “La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización”, *Revista de Economía Mundial*, nº 33, Universidad de Huelva.
- MUNDELL, Robert (1998): “El futuro del euro: una expectativa favorable”, *Política Exterior*, nº 63, Madrid, mayo-junio 1998.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (2014): “La crisis del nunca acabar. El comportamiento macroeconómico español 2008-2013”, en: García, Norberto; Ruesga, Santos (coords): *¿Qué ha pasado con la economía española?*, Pirámide, Madrid.
- NAÏR, Sami (2014): *El desengaño europeo*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- ONTIVEROS, Emilio; GUILLÉN, Mauro (2012): *Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- PIKETTY, Thomas (2011): *Le capital au XXI siècle*, Seuil, Paris.
- PISANI-FERRY, Jean (2011): *Le réveil des démons: la crise de l’euro et comment nous en sortir*, Fayard, Paris.
- RAMAUX, Christophe (2013): “Réhabiliter les États sociaux nationaux pour construire une Europe enfin sociale”, en: Les Économistes Atterrés: *Changer l’Europe*, Les Liens qui Libèrent, Paris.

- RODRÍGUEZ ORTIZ, Francisco (2012): *Las máscaras de la crisis: Europa a la deriva*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- (2013): “Crisis de la deuda y nueva gobernanza económica: una alternativa conservadora al gobierno económico europeo”, *Revista de Economía Mundial*, Universidad de Huelva, nº 33, julio 2013.
- (2013): “Europa: una deriva liberal que prolonga la crisis, cuestiona los principios democráticos y banaliza el mal”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, FUHEM, nº 123, diciembre 2013.
- ROGOFF, Kenneth; REINHART, Carmen (2011): *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid.
- SAPIR, Jacques (2011): *La démondialisation*, Le Seuil, Paris.
- (2012): *Faut-il sortir de l'euro?*, Seuil, Paris.
- SOTELO, Ignacio (2010): *El Estado Social*, Trotta, Madrid.
- TIMBEAU, Xavier (dir.) (2013): “Le commencement de la déflation. Perspectives 2013-2014 pour l'économie mondiale”, *Revue de l'OFCE*, nº 129, Presses de Sciences Po, Paris, avril 2013.
- (2013): “La crise sur un plateau. Perspectives 2013-2014”, *Revue de l'OFCE*, Presses de Sciences-Po, Paris, nº 130, octobre 2013.
- TUTIN, Christian (1997): “Pour une convergence socialement acceptable”; en: *La monnaie unique en débat*, Syros, Paris.



**Christophe Degryse**  
**Philippe Pochet**

Por un Plan europeo de inversiones



*Zoran markovik. Nadezda Petrovic.*

---

*Aunque no se puede hablar de un cambio de paradigma, es preciso admitir que en los últimos meses la Unión Europea ha comenzado a abordar de otra forma la crisis económica, financiera y del euro. Se ha pasado de un enfoque bipolar de la crisis (austeridad, reformas estructurales) a un enfoque tripolar (responsabilidad presupuestaria, reformas negociadas, inversiones para la reactivación).*

*El fracaso de las políticas aplicadas desde 2010 ha llevado al nuevo presidente de la Comisión Europea a proponer un Plan de inversiones. La Confederación Europea de Sindicatos, que ha reclamado reiteradamente el cambio de estas políticas y presentó en 2013 el “Plan para la inversión, el desarrollo sostenible y empleos de calidad”, considera este Plan decepcionante e insuficiente, ya que son escasos los recursos asignados y no cuestiona las políticas que acompañaron a la austeridad, como la congelación o reducción salarial.*

## 1. INTRODUCCIÓN

**A**UNQUE no podamos hablar de auténtico cambio de paradigma, debemos admitir que, desde hace unos meses, la Unión Europea aborda de otra forma la crisis económica, financiera y del euro. Después de haber hecho de los programas de austeridad y de las reformas estructurales el único eje de su respuesta política a la crisis, un tercer factor ha venido a completar los dos anteriores: la necesidad de promover el crecimiento económico a través de la inversión. Estaríamos pasando, pues, de un razonamiento basado en la austeridad a otro centrado en la inversión.

## 2. EL RAZONAMIENTO DE LA AUSTERIDAD

La crisis bancaria y financiera de 2007-2008 tuvo un doble efecto en la economía y en las finanzas públicas de los Estados Miembros de la Unión Europea (UE). Por una parte, provocó una recesión económica que acarreó medidas de apoyo público a la economía, un incremento del gasto social y una reducción de los ingresos fiscales; por otra, obligó a muchos gobiernos a adoptar planes de rescate de la banca, llamados sistémicos, para evitar la bancarrota del conjunto del sector financiero europeo. Este doble impacto disparó los déficits públicos, hasta hacerlos estallar en algunos casos, y propulsó la deuda pública de los Estados Miembros hasta niveles muy superiores a la disciplina impuesta por el Pacto de estabilidad y de crecimiento (que fija, en principio, el techo del déficit en un 3% y el de la deuda pública en un 60% del PIB).

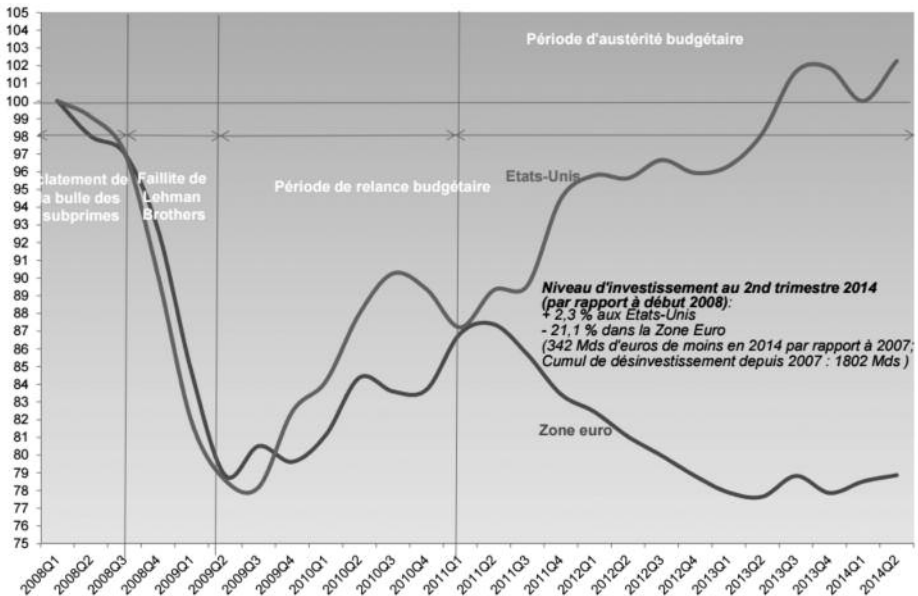
Esta fase de rescate urgente del sector bancario y financiero transcurrió paralelamente, en todos los países de la UE, a un periodo de reactivación presupuestaria,



de 2008 a 2010. Durante esta etapa, diversos gobiernos y centros de estudios reflexionaron sobre la oportunidad que ofrecería la crisis de emprender una política de reactivación keynesiana “verde”. Varios institutos de investigación (Watt, 2009) llegaron incluso a calcular la “parte verde” de los programas de inversiones públicas para la reactivación. Pero, ya en 2011, empezó el periodo de austeridad generalizada en Europa y el aumento continuo del número de parados. En cambio los Estados Unidos, con otra trayectoria presupuestaria, experimentaron una disminución de su tasa de desempleo. Mientras que a finales de 2009, la UE y los Estados Unidos tenían alrededor 15 millones de parados, cada uno, a finales de 2014 la UE tenía dos veces más desempleados que los Estados Unidos (18 millones contra menos de 9). Durante este periodo de austeridad generalizada, las inversiones en Europa cayeron estrepitosamente (ver gráfico siguiente).

### Inversión total (Índice 100 en 2008)

Fuente: OCDE



No entraremos a valorar en detalle los elementos de la nueva “gobernanza económica” implantada durante este periodo. Tenía un doble objetivo: en primer lugar, sanear rápidamente las finanzas públicas de los Estados Miembros reduciendo los déficits y las deudas públicas con compromisos precisos en el tiempo y aplicando sanciones en caso de incumplimiento (Degryse 2012); en segundo lugar, emprender reformas estructurales para que la economía europea fuera más competitiva (reducción del coste de la mano de obra, flexibilización de la legislación laboral, estrechamiento del ámbito de la negociación colectiva, bajada de las prestaciones sociales, etc.) (Clauwaert, 2012), con la esperanza de relanzar el crecimiento.

Este razonamiento de la austeridad generalizada fue inmediatamente cuestionado por diversos economistas e interlocutores sociales, y en particular por el movimiento sindical, en base a tres grandes argumentos: los programas de austeridad llegaban demasiado temprano (cuando la mayor parte de las economías europeas estaban aún débiles); se aplicaban en todos los países simultáneamente (lo que sólo podía producir un desmoronamiento de la demanda interna europea y, por lo tanto, una doble recesión en vez de una recuperación), y eran demasiado rígidos (sus trayectorias presupuestarias no se ajustaban a la realidad).

Los contra-argumentos más utilizados para rechazar estas críticas se sitúan en una perspectiva de largo plazo: no imponer a las futuras generaciones el peso de una deuda pública excesiva. También se esgrime un argumento a más corto plazo: crear confianza en los mercados para reactivar la economía.

En cualquier caso, el balance de las políticas de austeridad aplicadas de forma coordinada a partir de 2010 es hoy el siguiente: estancamiento de la economía, trampa de liquidez, riesgo de deflación, divergencias económicas y sociales crecientes en el seno de la unión monetaria, paro.

### 3. EL RAZONAMIENTO DE UN PLAN DE INVERSIÓN

Los argumentos alegados desde 2010 a favor de la austeridad tienen dos grandes ángulos muertos. En primer lugar, la austeridad presupuestaria practicada en nombre de las futuras generaciones desemboca efectivamente, por ahora, en una merma de los déficits públicos –pero no aún de las deudas, que siguen creciendo. Sin embargo, al mismo tiempo, esta política ha disparado de forma duradera el paro hasta niveles insostenibles (sobre todo en Grecia, España, Chipre, Portugal, Italia, Irlanda), un paro que castiga sobre todo a las generaciones jóvenes, es decir aquellas en nombre de las cuales se quiso reducir el endeudamiento público. Los jóvenes europeos tienen hoy, de media, 2,6 veces más probabilidad de estar en paro que los adultos (ISE 2015:33).

Entre 2007, justo antes de la crisis, y 2014, la zona euro pasó de una tasa de paro juvenil del 15,6% al 23,7%<sup>1</sup>. En otras palabras, la política europea del “buen padre de familia” quizás salve mañana a los jóvenes de un endeudamiento excesivo, pero está arrastrando hoy al paro a uno de cada cuatro.

---

<sup>1</sup> A título comparativo: actualmente, esta tasa es del 13,4% en Estados Unidos y del 6,3% en Japón (fuente: Eurostat).

Éste constituye además el segundo ángulo muerto de las políticas de austeridad: es evidente que nadie puede desear legar grandes deudas a las futuras generaciones, pero sería bueno también que nadie quisiera legar a sus nietos el coste del déficit de financiación, de la degradación, por no decir el desmantelamiento, de infraestructuras, instituciones y servicios públicos.

Sería totalmente irresponsable legarles infraestructuras de transporte y de energía deterioradas, sistemas educativos anémicos, una sanidad en ruina, una institución judicial y una policía incapaces de funcionar. Impondríamos en realidad a nuestros nietos lo que podríamos llamar un “endeudamiento de recuperación”, como ilustran, por ejemplo, los altos costes presupuestarios de reparación de infraestructuras viarias descuidadas durante décadas por querer ahorrar.

Peor todavía: sería irresponsable legarles un modelo económico y de producción industrial que, por falta de inversiones, de investigación y de innovación, no pudiera responder a los dos mayores desafíos que nos afectan a todos: el cambio climático y el dramático declive de la biodiversidad.

Según algunos análisis, las políticas de austeridad llevadas a cabo en casi todos los países de la UE desde el principio de la crisis privaron a éstos, como media, de un 3% del PIB europeo de inversiones públicas (Truger 2015), es decir, de varios cientos de miles de millones de euros al año.

CUADRO 1  
*Formación bruta de capital fijo en porcentaje del PIB en una muestra de países de la UE (2004-8 y 2014)*

	2004-8	2014(*)
EU	22,0	19,4
Eurozona	22,5	19,5
Alemania	19,7	19,9
Estonia	34,1	26,3
Irlanda	27,3	16,1
Grecia	23,6	11,5
España	30,0	18,5
Francia	22,5	21,4
Italia	21,3	17,4
Austria	23,2	22,1
Polonia	20,4	19,7
Portugal	22,8	15,3
Rumania	31,2	22,6
Suecia	23,1	22,6
Reino Unido	18,1	17,4

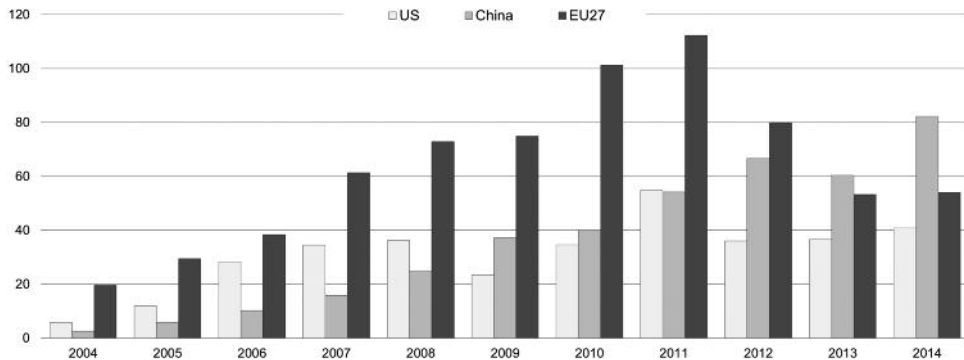
Fuente: Myant, 2015. Calculado a partir de la base de datos de AMECO  
(\*) los datos de 2014 son estimaciones

La situación es relativamente dispar en Europa, donde las inversiones se han desplomado en muchos países y han repuntado ligeramente en Alemania. En Grecia, la inversión se hundió a menos de la mitad en relación con el periodo 2004-2008, y ello por un motivo obvio: el derrumbamiento de la demanda provocado por la fuerte caída generalizada del poder adquisitivo, consecuencia de las políticas de austeridad particularmente severas aplicadas en este país (Myant, 2015,b).

Las inversiones públicas disminuyeron también, a veces de forma pronunciada, lo que no debería sorprendernos. En efecto, un estudio de la OCDE sobre la distribución de las reducciones presupuestarias cuando éstas son elevadas muestra que, históricamente, son siempre las inversiones públicas las que primero se contraen.

Las inversiones para una transición energética también se derrumbaron en 2013 y 2014. Se sitúan ahora por debajo de su nivel de 2007. China está dejando muy atrás a Europa, que antes tenía una ventaja comparativa; lo cual es una buena noticia en sí pero no para el futuro de la competitividad europea.

GRÁFICO 1  
*Nuevas inversiones en energías renovables (miles de millones de USD)*



Fuente: Mills (2015)

#### 4. EL PLAN DE LA CES

Son estas consideraciones las que, hace tiempo ya, llevaron a la Confederación Europea de Sindicatos (CES) a reclamar el fin de las políticas de austeridad. En febrero de 2010, en una reunión del “Diálogo macroeconómico”, la CES advirtió que la austeridad presupuestaria adoptada por cada vez más Estados Miembros “matará la demanda interior, desatará espirales competitivas de bajadas de salarios, falseará

el mercado interior e incrementará el paro y la miseria social” (CES 2010a). Fue hace cinco años. El 15 de junio de 2010, en una carta dirigida a los Jefes de Estado y de Gobierno europeos, John Monks, el entonces Secretario General de la CES declaraba: “Pensamos que los responsables políticos europeos han cedido al pánico, en particular bajo la presión de los mercados financieros. Este pánico azotará duramente una economía ya frágil y podría sumir a Europa en la recesión. Este tipo de medidas de recorte sincronizadas fueron tomadas por el Presidente estadounidense Hoover en 1931, con las consecuencias desastrosas que todos conocemos” (CES 2010b).

Tras la propuesta del sindicato alemán DGB de un nuevo “plan Marshall” para Europa, la CES fue una de las primeras en exigir la implantación de un plan de inversión a escala europea. En noviembre de 2013 propuso un “Plan para la inversión, el crecimiento sostenible y empleos de calidad” (CES 2013). Concretamente, se trataba de fijar un objetivo de inversión anual complementario del 2% del PIB europeo durante 10 años. Este plan incorporaba un elemento de solidaridad (los países más ricos y más sólidos tenían que contribuir más) y de transición justa hacia un modelo económico de bajo contenido en carbono. Las inversiones estarían orientadas prioritariamente hacia la transformación energética, las redes e infraestructuras de transporte, pero también hacia la educación y la formación, el desarrollo de las redes de banda ancha, la política industrial (haciendo hincapié en la eficiencia energética y en el uso racional de los recursos), la renovación urbana, la salud y la protección social, las infraestructuras y las viviendas adaptadas a la tercera edad, las viviendas sociales, y la promoción de una gestión sostenible del agua. La financiación se realizaría mediante la emisión de bonos europeos a largo plazo con tipos de interés relativamente bajos; se confiaba la gestión, la coordinación y la supervisión de este programa de inversión a un órgano europeo creado ex profeso.

Se midieron los efectos benéficos de este plan de inversión en el PIB y en el empleo, pero también en los ingresos fiscales y en la reducción de los gastos de seguridad social<sup>2</sup> a pesar de las dificultades de evaluar sus consecuencias exactas por factores externos imprevisibles (como la evolución de los tipos de interés, etc.).

Una primera respuesta a nivel europeo llegó en 2012 con el “Pacto por el crecimiento y el empleo” que preveía una inversión de 120.000 millones mediante una ampliación de 10.000 millones del capital del BEI.

---

<sup>2</sup> El Consejo económico del movimiento laborista (ECLM en sus siglas en inglés) calculó los efectos de las inversiones públicas en la UE en un incremento anual del 2% entre 2015 y 2019.

## 5. EL PLAN JUNCKER

El nuevo Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, parece consciente de la necesidad de impulsar la inversión y de lanzar señales positivas a nivel europeo. Sin renegar de los dos grandes ejes que guían las políticas de la UE (la austeridad presupuestaria, rebautizada como “responsabilidad” presupuestaria, y las reformas estructurales, pero negociadas ahora con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social), el Sr. Juncker añade un tercer eje: la reactivación económica, mediante la adopción de un Plan de inversión. El tono cambia, por lo menos, aunque no se modifican radicalmente las reglas presupuestarias.

Ciertamente, la Comisión publicó una comunicación sobre un uso más flexible del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero no escogió la solución más sencilla que consistía en permitir que se excluyeran de la contabilidad del Pacto de Estabilidad determinadas inversiones nacionales (cuya naturaleza había que definir).

En su informe de octubre 2014, el FMI dedica su tercer capítulo a la inversión. Resumiendo, subraya que el incremento de la inversión pública tiene un efecto particularmente importante en la producción si se reúnen tres condiciones:

- Realización de la inversión en un periodo de ralentización económica y de política monetaria complaciente, que limita la subida de los tipos de interés frente al incremento de la inversión.
- Alta eficiencia de la inversión pública, lo que significa que el incremento de gastos de inversión no se despilfarra sino que se asigna a proyectos de elevada rentabilidad.
- Financiación de la inversión pública con préstamos, y no con subidas de impuestos o reducciones de otros gastos, ya que ambas opciones acarrearán caídas similares del ratio deuda pública/PIB.

Estas tres condiciones se daban en Europa para que una inversión por endeudamiento (multiplicador 3 según el FMI) tuviera un efecto máximo. Sin embargo, no se eligió esta vía. Nos quedamos pues, de alguna forma, con un escenario de recambio (*second best*) en un marco político sin cambios (mayorías de centro-derecha y dominio alemán).

A finales de 2014, el Sr. Juncker anunció los detalles de su Plan de inversión (Comisión Europea 2014). Concretamente, se trataba de crear un nuevo “Fondo europeo para las inversiones estratégicas”, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI). La Comisión Europea y el BEI aportaban una garantía de 21.000 mi-

lones de euros, que debía tener un efecto multiplicador de 1 a 15, es decir una capacidad de movilización total de 315.000 millones de euros en inversiones adicionales entre 2015 y 2017. Estas inversiones debían dedicarse a infraestructuras de transporte y energéticas, redes de banda ancha, educación, investigación e innovación, energías renovables, así como a PYMES y empresas de mediana capitalización.

Los proyectos financiados en este marco debían tener un valor añadido europeo (apoyando los objetivos de la UE), presentar perspectivas de beneficios socioeconómicos elevados y poderse emprender rápidamente, es decir, como tarde, en los tres próximos años.

Alrededor de un cuarto de la inversión debía beneficiar a PYMES y empresas de mediana capitalización de menos de 3.000 trabajadores.

La Comisión identificó 2.000 proyectos (propuestos por los Estados Miembros) por un importe aproximado de 1,3 billón de euros.

Las principales críticas recibidas por esta iniciativa se refieren a la escasez de recursos financieros puestos a su disposición. Frente al declive de las inversiones públicas y privadas desde la crisis, causa del estancamiento económico, el empujón del Sr. Juncker podía resultar insuficiente. Tan sólo representa una tercera parte de las inversiones necesarias para volver al nivel de 2004-2008 (Myant, 2015:4, cuadro 1).

Esta iniciativa podía conllevar también una contradicción interna. Si queremos un multiplicador de 15 y una importante participación del sector privado, los proyectos seleccionados deben ser los que menos riesgos conlleven y los que presenten las perspectivas más rentables, es decir en su mayor parte los propuestos por los Estados donde la actividad económica es sólida, donde hay menos paro y unas finanzas públicas sanas. Es lo que se desprende también del estudio de la OIT sobre las inversiones en Europa. Un análisis de la distribución geográfica de los préstamos del BEI muestra que los países con las menores tasas de paro reciben más préstamos que los que tienen tasas de paro elevadas (ILO, 2015). Si el Plan Juncker beneficiara principalmente a los países del núcleo de la zona euro, como bien podía ser el caso, sin dejar más que migajas a los países “periféricos” con más dificultades, podía dudarse de su capacidad para alcanzar su objetivo.

La composición de los proyectos financiados también es importante. ¿Qué lugar se reserva, por ejemplo, a los proyectos relativos a la educación? ¿Se van a desarrollar aún más los partenariados privado-público (PPP) que a menudo son la vía de entrada de una privatización rampante?

En otras palabras, se corre el riesgo de financiar proyectos muy seguros (que no hubieran necesitado forzosamente este impulso europeo) en los países que menos lo necesitan (aunque puedan tener efectos positivos fuera del país beneficiario) mientras que la mejor solución en términos de eficacia macroeconómica consistiría en financiar proyectos más arriesgados en aquellos países que más lo necesitan, por la vía del endeudamiento. Pero actuar así entraría demasiado en contradicción con el discurso de austeridad generalizada dominante desde hace 5 años.

Por último, por su propia naturaleza, este plan no trae consigo el cuestionamiento del resto de políticas que contribuyeron, desde 2010, a hundir la demanda, es decir, la congelación o la reducción salarial. Ciertamente que este es otro debate, pero el nexo con el impulso de la demanda es evidente.

## 6. CONCLUSIÓN

Entre 2014 y 2015 habríamos pasado, pues, de un enfoque bipolar de la crisis (austeridad, reformas estructurales) a un enfoque tripolar (responsabilidad presupuestaria, reformas negociadas, inversiones para la reactivación). Esta evolución sólo puede apreciarse positivamente si tenemos en cuenta el fracaso total de las políticas aplicadas desde 2010. Sin embargo, subsisten tres interrogantes: sobre el importe de las inversiones (¿será suficiente habida cuenta del hundimiento de las inversiones en los años anteriores?); sobre el riesgo de que estas inversiones refuercen la recuperación económica de los países con un crecimiento dinámico y no se apliquen de forma prioritaria a los países periféricos en recesión o en crisis más o menos profunda; y por último sobre la naturaleza de estas inversiones (¿las prioridades definidas serán realmente satisfechas con proyectos de calidad?).

Cabe subrayar, además, que más allá de la iniciativa europea a favor de la inversión, la UE debería reflexionar sobre la cuestión de la dinamización de la demanda.

En cualquier caso, la evolución europea de un razonamiento a otro arroja también un nuevo elemento político: volver a situar el tema del futuro de la economía europea en el epicentro de la agenda política. Allá donde la austeridad cerró todos los horizontes, la prioridad de la inversión exige, por el contrario, abrirse hacia el futuro planteando la siguiente pregunta: ¿qué sociedad queremos para nuestros hijos?



## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CES (2010a): “No permitan que la especulación financiera gobierne Europa”, Nota de prensa CES, 15 de febrero 2010.
- CES (2010b): “Consejo Europeo: la CES advierte contra las medidas de austeridad”, Carta a los Jefes de Estado y de Gobierno (Consejo Europeo de 17-18 de junio 2010), 15 de junio 2010.
- CES (2013): “Un nuevo rumbo para Europa: Plan de la CES para la inversión, el desarrollo sostenible y empleos de calidad”, adoptado en la reunión del Comité Ejecutivo de 7 de noviembre de 2013.  
(<http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/FR-A-new-path-for-europe.pdf>)
- CLAUWAERT, S.; SCHÖMANN I. (2012): “The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise”, ETUI, Working Paper 2012.04  
<http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise>
- COMISIÓN EUROPEA (2014): Un plan de inversiones para Europa, COM/2014/0903 final  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0903&from=ES>
- DEGRYSE, C. (2013): “The New European Economic Governance”, ETUI, Working Paper 2012.14.  
<http://www.etui.org/content/download/7573/72426/file/12+WP+2012+14+EN+Web+Version.pdf>
- EURACTIV (2015): El economista Jeremy Rifkin estima que el Plan Juncker es insuficiente  
[http://www.euractiv.fr/sections/priorites-ue-2020/leconomiste-jeremy-rifkin-juge-le-plan-juncker-insuffisant-312563?utm\\_source=EurActiv+Newsletter&utm\\_campaign=c6be53a2e4-newsletter\\_dernieres\\_infos&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_da6c5d4235-c6be53a2e4-78104029](http://www.euractiv.fr/sections/priorites-ue-2020/leconomiste-jeremy-rifkin-juge-le-plan-juncker-insuffisant-312563?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=c6be53a2e4-newsletter_dernieres_infos&utm_medium=email&utm_term=0_da6c5d4235-c6be53a2e4-78104029)
- ISE (2015): *Benchmarking Working Europe 2015*, ISE, Bruselas.
- MYANT, M. (2015): “Juncker’s investment plan: a start, but we need more”, ETUI Policy Brief n° 3/2015 European Economic, Employment and Social Policy  
<http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Juncker-s-investment-plan-a-start-but-we-need-more>
- OIT (2015): “An employment-oriented investment strategy for Europe”, Ginebra.
- TRUGER (2014): “Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies in the Euro area”, IMK, Working Paper 140.  
[http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_wp\\_140\\_2014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_140_2014.pdf)
- WATT, A. (2009): “A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis” (with the collaboration of Mariya Nikolova), ETUI Working Paper 2009.05.

**Jesús Ferreiro**

# Las tendencias de la política fiscal en los países europeos<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido financiado por el European Union Seventh Framework Programme (FP7/2007-2013) Proyecto de Investigación FESSUD (Número Proyecto: 266800), y por el Gobierno Vasco (Grupo de Investigación Consolidado IT712/13).



*Resnic.* Nadezda Petrovic.

---

*En este artículo se analiza el comportamiento desde el inicio de la crisis de la política fiscal aplicada en los países miembros de la Unión Europea. Para ello se analiza la orientación discrecional expansiva o restrictiva, procíclica o anticíclica, de las políticas fiscales nacionales. Asimismo, se estudia la evolución de los ingresos y los gastos públicos en la Unión Europea. Se confirma la ausencia de una única estrategia de política fiscal en la Unión Europea regida por los principios de austeridad y de recorte de gastos, y que, por tanto, existen significativas diferencias en las estrategias de política fiscal dentro de la Unión Europea.*

## 1. INTRODUCCIÓN

UNA idea extendida tanto entre la comunidad académica como en otros ámbitos socio-políticos es que las políticas fiscales en los países europeos están caracterizadas por un mismo patrón: el de la austeridad. Hay así una creencia generalizada de que todas las economías europeas llevan en los últimos años, al menos en la presente década, medidas presupuestarias dirigidas a reducir los desequilibrios presupuestarios (déficit y endeudamiento públicos), a través de la aplicación de profundos recortes en los gastos públicos. Esta extensión de las políticas de consolidación fiscal sería una de las principales causas del estancamiento de la economía europea, en especial, en el caso de la zona euro<sup>2</sup>.

El objetivo de este trabajo no es el de discutir si las políticas de ajuste fiscal son, como sus defensores argumentan, expansivas o no. Los estudios más recientes reconocen ya sin ambages que las políticas de ajuste fiscal tienen un efecto negativo sobre la actividad económica y el crecimiento, y que sólo en determinadas circunstancias (tamaño muy elevado e insostenible del déficit y la deuda pública, situación de expansión económica o, al menos, de crecimiento positivo, acompañamiento de una política monetaria expansiva, puesta en práctica de otras medidas de política económica, como políticas de rentas o reformas estructurales, expansión económica en los principales socios comerciales, etc.) las políticas de ajuste fiscal pueden a medio plazo estimular la actividad económica<sup>3</sup> (Ferreiro, Gómez y Serrano, 2014a).

---

<sup>2</sup> Para un análisis crítico de las causas de la crisis económica en Europa y de las consecuencias de las políticas ortodoxas aplicadas, así como de las posibles alternativas, el lector interesado puede consultar Bitzenis, Karagiannis y Marangos (2015).

<sup>3</sup> Esto no significa que toda política fiscal expansiva sea buena per se, ni que no existan circunstancias en las cuales la reducción de los desequilibrios fiscales sea necesaria, e incluso, inevitable. El caso español es un buen ejemplo de cómo la puesta en práctica de una política fiscal expansiva equivocada, tanto en su momento (especialmente en el caso de la expansión fiscal aplicada entre 2006 y 2008, esto es, antes del inicio de la crisis en España) como en las medidas aplicadas por el lado de los ingresos y los gastos, condujo a unos déficits insostenibles sin que hubiera tenido un efecto de estímulo económico apreciable, forzando a adoptar medidas de ajuste fiscal en un contexto de recesión económica (Ferreiro, Gómez y Serrano, 2013, 2014a y 2014b).

Al contrario, el objetivo de este trabajo es analizar si realmente la idea de la existencia generalizada de la austeridad fiscal se corresponde con la realidad o no; es decir, si podemos realmente hablar de una estrategia única de política fiscal en Europa basada en la aplicación de medidas encaminadas a reducir los desequilibrios fiscales, con independencia de la situación económica, y basándose en recortes del gasto.

Si nos centramos en la operativa de la política fiscal antes de la actual crisis, los estudios existentes muestran que sí se produjo una convergencia en las políticas fiscales europeas, al menos en lo que se refiere al control y reducción de los déficits públicos. Sin embargo, tal convergencia dista mucho de haberse producido en lo que se refiere al tamaño, y sobre todo, la composición del gasto público, manteniéndose o incluso aumentando las divergencias existentes entre los países europeos (Ferreiro, Carrasco y Gómez, 2014; Ferreiro, García del Valle y Gómez, 2010, 2012 y 2013), lo que muestra la existencia de diferentes preferencias sociales y políticas sobre el tamaño y composición deseado del gasto público en Europa. La confirmación de la idea de una austeridad general en el conjunto de la Unión Europea implicaría que a raíz de la actual crisis, los países europeos habrían convergido no sólo en el tamaño de sus desequilibrios presupuestarios sino también en la propia dimensión de sus sectores públicos al basar el ajuste fiscal en profundos recortes del gasto público.

El objetivo del artículo es, por tanto, comprobar si se puede defender la hipótesis de una austeridad generalizada a todos los estados europeos, o si, por el contrario, existen significativas diferencias en cuanto a la actuación de las políticas fiscales europeas. Para ello, en la primera sección se analiza la orientación de la política fiscal en los países miembros de la Unión Europea. En la segunda sección, analizamos el comportamiento de los ingresos y gastos públicos. La última sección presenta las conclusiones del artículo.

TABLA 1  
Orientación de la política fiscal en la Unión Europea (2008-2013)

Año	Política fiscal	Orientación	Países	Orientación
2008	Expansiva (21)	Anticíclica (0)		
		Procíclica (21)	BE, DE, EE, IE, GR, ES, IT, CY, MT, AT, SI, SK, FI, LV, UK, DK, BG, CZ, LT, PL, RO	Anticíclica (6)
	Restringida (6)	Anticíclica (6)	FR, LU, NL, PT, SE, HU	Procíclica (21)
		Procíclica (0)		
2009	Expansiva (21)	Anticíclica (19)	BE, IE, GR, ES, FR, IT, CY, LU, NL, AT, PT, SK, FI, UK, DK, BG, CZ, HR, LT	Anticíclica (20)
		Procíclica (2)	LV, PL	Procíclica (8)
	Restringida (7)	Anticíclica (1)	RO	
		Procíclica (6)	DE, EE, MT, SI, SE, HU	
2010	Expansiva (13)	Anticíclica (12)	DE, IE, LU, MT, NL, AT, PT, FI, SE, DK, HR, HU	Anticíclica (13)
		Procíclica (1)	PL	Procíclica (15)
	Restringida (15)	Anticíclica (1)	CY	
		Procíclica (14)	BE, EE, GR, ES, FR, IT, SI, SK, LV, UK, BG, CZ, LT, RO	
2011	Expansiva (6)	Anticíclica (4)	BE, SI, SE, HR	Anticíclica (6)
		Procíclica (2)	EE, CY,	Procíclica (22)
	Restringida (22)	Anticíclica (2)	DE, PL	
		Procíclica (20)	IE, GR, ES, FR, IT, LU, MT, NL, AT, PT, SK, FI, LV, UK, DK, BG, CZ, LT, HU, RO	
2012	Expansiva (11)	Anticíclica (10)	GR, ES, MT, PT, FI, SE, DK, CZ, HR, HU	Anticíclica (10)
		Procíclica (1)	EE	Procíclica (18)
	Restringida (17)	Anticíclica (0)		
		Procíclica (17)	BE, DE, IE, FR, IT, CY, LU, NL, AT, SI, SK, LV, UK, BG, LT, PL, RO	
2013	Expansiva (10)	Anticíclica (9)	GR, SI, SE, UK, BG, HR, HU, PL, RO	Anticíclica (10)
		Procíclica (1)	LV	Procíclica (18)
	Restringida (18)	Anticíclica (1)	EE	
		Procíclica (17)	BE, DE, IE, ES, FR, IT, CY, LU, MT, NL, AT, PT, SK, FI, DK, CZ, LT	

Leyenda: Bélgica (BE), Bulgaria (BG), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Alemania (DE), Estonia (EE), Irlanda (IE), Grecia (GR), España (ES), Francia (FR), Croacia (HR), Italia (IT), Chipre (CY), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Hungría (HU), Malta (MT), Holanda (NL), Austria (AT), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Eslovenia (SI), Eslovaquia (SK), Finlandia (FI), Suecia (SE), Reino Unido (UK)

Fuente: Ferreira, Gálvez y González (2015)

## 2. ¿HA HABIDO UNA ÚNICA ESTRATEGIA DE POLÍTICA FISCAL DURANTE LA CRISIS?

La tabla 1 muestra la orientación de la política fiscal en los países de la Unión Europea desde el inicio de la crisis en el año 2008 hasta el año 2013. Los datos indican si la política fiscal en cada año de los estudiados es expansiva o restrictiva, así como si es procíclica o anticíclica. Para realizar este estudio, la variable clave es la evolución del saldo presupuestario. Ahora bien, dado que este saldo está influido por los efectos de las fluctuaciones económicas sobre los ingresos y gastos públicos, para definir la orientación expansiva o restrictiva discrecional de la política fiscal (es decir, el cambio en el saldo presupuestario que se registra como resultado de las medidas discrecionales adoptadas por las autoridades públicas), se ha usado el cambio en el saldo primario cíclicamente ajustado de los gobiernos generales de la Unión Europea, de tal forma que se excluye del saldo presupuestario total el pago de intereses de la deuda y el saldo coyuntural; esto es, el efecto de los cambios en la actividad económica sobre las finanzas públicas. Una mejora en el saldo primario cíclicamente ajustado (un mayor superávit o un menor déficit) se identifica con una política fiscal restrictiva, mientras que un empeoramiento del mismo (un menor superávit o un mayor déficit) se identifica con una política fiscal expansiva.

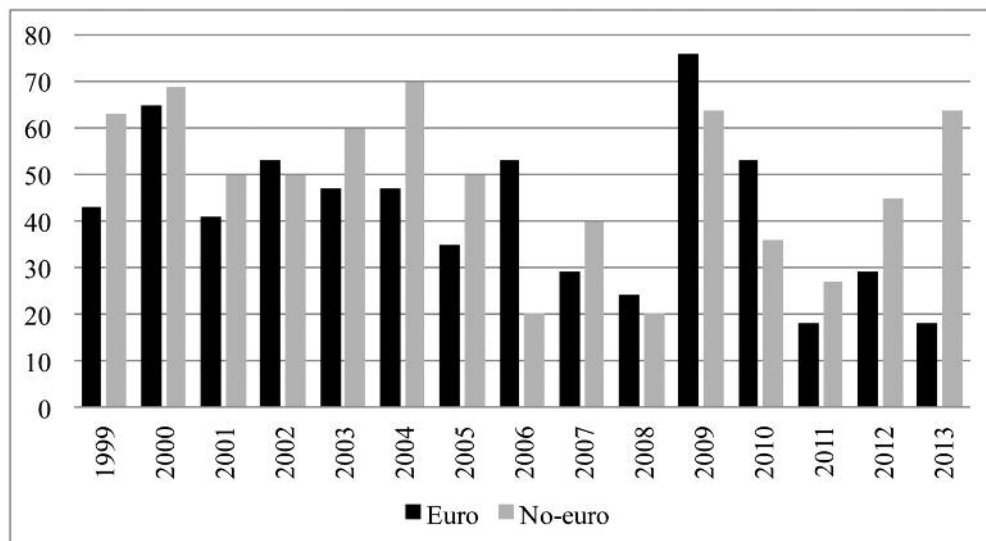
La política fiscal puede, a su vez, ser procíclica o anticíclica en función de la orientación expansiva o restrictiva de la misma y de la situación del ciclo económico. En este sentido, la brecha del producto (la diferencia entre el producto interior bruto real y potencial), estimada por la base de datos AMECO, define la existencia de una expansión (brecha del producto positiva) o recesión (brecha del producto negativa). Una política fiscal será procíclica cuando la política fiscal es expansiva durante una expansión o cuando es restrictiva durante una recesión. Por el contrario, la política fiscal será anticíclica si en una fase de expansión se aplica una política restrictiva o si se aplica una política expansiva durante una recesión.

Los datos muestran cómo la mayoría de los países aplicaron políticas fiscales expansivas al comienzo de la crisis, en los años 2008 y 2009. La existencia generalizada de recesión hizo que estas políticas fueran anticíclicas en el año 2009. Sin embargo, este resultado no es extrapolable al año 2008. El motivo es que, a pesar de la marcada desaceleración del crecimiento económico en Europa, la mayor parte de miembros de la Unión Europea todavía mantenían brechas del producto positivas.

La orientación de las políticas fiscales cambia de forma evidente en el año 2010, a partir del cual las políticas fiscales restrictivas dominan el escenario europeo, con el resultado de que la mayoría de países europeos (dos tercios aproximadamente en 2012 y 2013) aplicaron políticas fiscales procíclicas. Ahora bien, sigue existiendo un elevado número de países europeos que aplican políticas fiscales expansivas en un contexto de recesión.

Lo que resulta más llamativo es el hecho de que a partir del año 2010, las estrategias de política fiscal difieren marcadamente entre los países de la zona euro y el resto de países de la Unión Europea que no forman parte de dicha zona. Precisamente, el gráfico 1 muestra para los dos grupos de países el porcentaje de economías que aplican políticas fiscales anticíclicas. A partir de 2011 la brecha entre ambos grupos difiere claramente. Mientras que en la zona euro alrededor del 20% de estados aplican políticas procíclicas (fundamentalmente, restrictivas en un marco de recesión), fuera de la zona euro el porcentaje de países que aplican políticas fiscales anticíclicas aumenta de forma acelerada, y así siete países aplican políticas expansivas en un contexto de recesión. Esto implica que la generalización de las políticas de austeridad fiscal con independencia de la fase concreta del ciclo económico es un fenómeno propio de la zona euro, y de su particular diseño institucional en lo que se refiere a las normas fiscales derivadas del Tratado de Maastricht, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Fiscal Compact.

FIGURA 1  
Porcentaje de países que aplican políticas fiscales discrecionales (%)



Fuente: Ferreiro, Gálvez y González (2015)

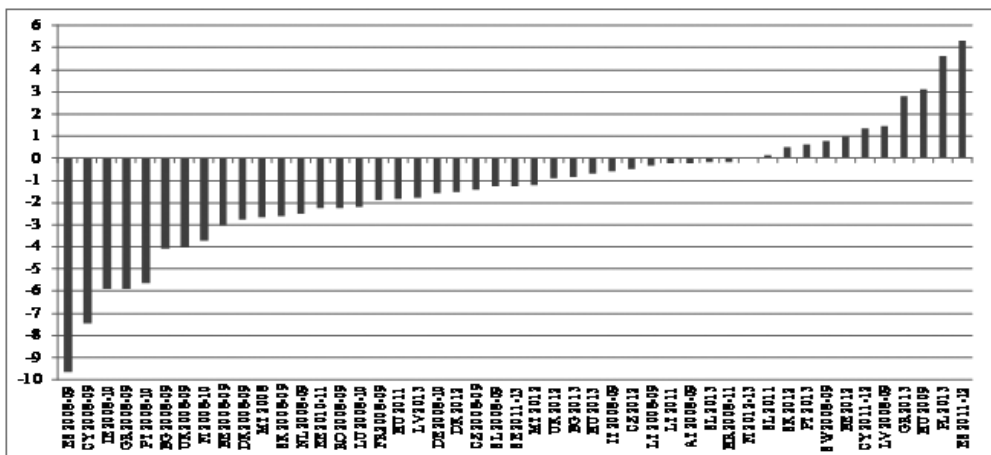


Las diferentes estrategias de política fiscal en la Unión Europea durante la crisis no sólo se plasman en las diferentes orientaciones de la política fiscal sino también en la intensidad de las medidas aplicadas, tanto en el caso de las expansiones fiscales como en los ajustes presupuestarios adoptados por las distintas economías.

Para valorar estas diferencias podría usarse los cambios registrados en el saldo presupuestario. Sin embargo, como ya hemos señalado, la variación en el saldo presupuestario está determinada tanto por las medidas fiscales discretionales adoptadas por las autoridades económicas como por los cambios en la actividad económica. De esta suerte, podemos descomponer el saldo presupuestario en dos componentes: el saldo cíclicamente ajustado (reflejo de las medidas discretionales) y el componente cíclico del saldo presupuestario (reflejo del ciclo económico). Además, el saldo presupuestario cíclicamente ajustado incorpora el gasto en pago de intereses de la deuda pública, partida que depende del tamaño del stock de deuda pública y del tipo de interés de las emisiones de deuda. Por otro lado, una particularidad de la crisis económica y financiera es el notable impacto sobre las finanzas públicas derivado de las operaciones de rescate bancario a las cuales se han visto abocados un elevado número de países europeos, por lo que los cambios en el saldo presupuestario, tanto la mejora como el deterioro del mismo, pueden estar condicionados por el efecto sobre los presupuestos públicos de las medidas de apoyo a los sistemas financieros.

GRÁFICO 2

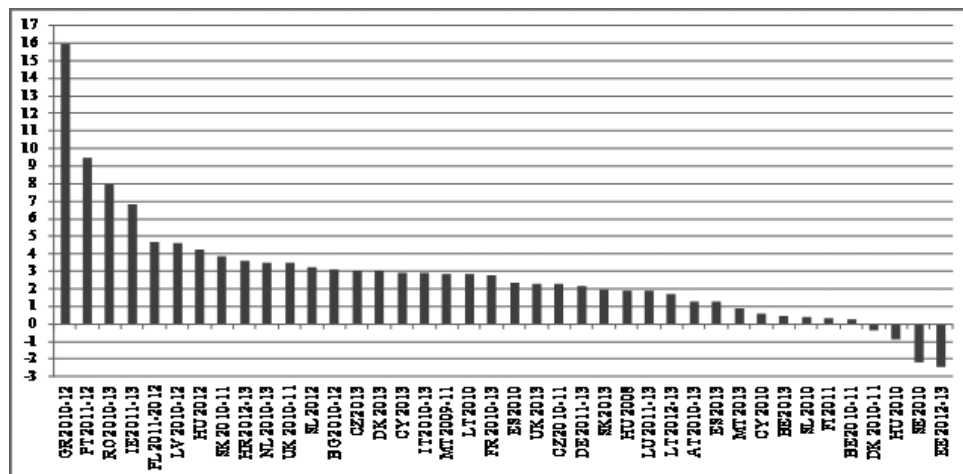
Variación en el saldo primario cíclicamente ajustado sin ayudas al sector financiero en episodios de expansión fiscal (% PIB)



Fuente: Ferreiro, Gálvez, Gómez y González (2015)

GRÁFICO 3

Variación en el saldo primario cíclicamente ajustado sin ayudas al sector financiero en episodios de ajuste fiscal (% PIB)



Fuente: Ferreiro, Gálvez, Gómez y González (2015)

Por lo tanto, para poder medir la intensidad de las actuaciones fiscales discrecionales es conveniente excluir del saldo cíclicamente ajustado tanto la cuantía de los intereses de la deuda pública como el efecto sobre el saldo presupuestario de las ayudas públicas a las entidades financieras. En este sentido, los gráficos 2 y 3 muestran, respectivamente, las variaciones en el saldo primario cíclicamente ajustado sin ayudas al sector financiero en los distintos episodios de expansión y de ajuste fiscal registrados en los países miembros de la Unión Europea durante los años 2008 a 2013. En este caso, los episodios de expansión fiscal se corresponden con aquellos años en los que se registra un deterioro del saldo presupuestario total –un mayor déficit o un menor superávit–, mientras que los episodios de ajuste fiscal se corresponden con los años en los que se registra una mejora de dicho saldo –un menor déficit o un mayor superávit (véase Ferreiro, Gálvez, Gómez y González, 2015).

Los gráficos 2 y 3 muestran las marcadas diferencias existentes en el comportamiento discrecional de las diferentes autoridades fiscales nacionales, ya sea tanto a la hora de aplicar impulsos fiscales como a la hora de efectuar operaciones de ajuste y consolidación presupuestaria. De hecho, las diferencias no sólo se detectan en el tamaño de la variación del saldo primario cíclicamente ajustado sin ayudas al sector financiero sino también en el propio signo de dicha variación. Así, de los 47 episodios

de impulso fiscal (política fiscal expansiva) registrados entre 2008 y 2013, en 12 casos el signo de la variación del saldo primario cíclicamente ajustado sin ayudas al sector financiero es positivo, lo que supone que la política fiscal discrecional fue restrictiva (ver gráfico 2). En el caso de los episodios de ajuste fiscal (gráfico 3), de los 40 episodios en 4 de ellos el saldo primario cíclicamente ajustado sin ayudas al sector financiero se deterioró, con lo que la política fiscal discrecional resultó ser expansiva.

### 3. ¿HAY UNA CONVERGENCIA EN EL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO?

El análisis de la sección precedente ha mostrado las notables disparidades existentes dentro de la Unión Europea en cuanto a la orientación dada a la política fiscal. Nuestro centro de atención cambia en esta sección, en la cual el objetivo es plantear si a raíz del estallido de la crisis económica y financiera en 2008 se ha producido un proceso de convergencia en lo que respecta al tamaño del sector público.

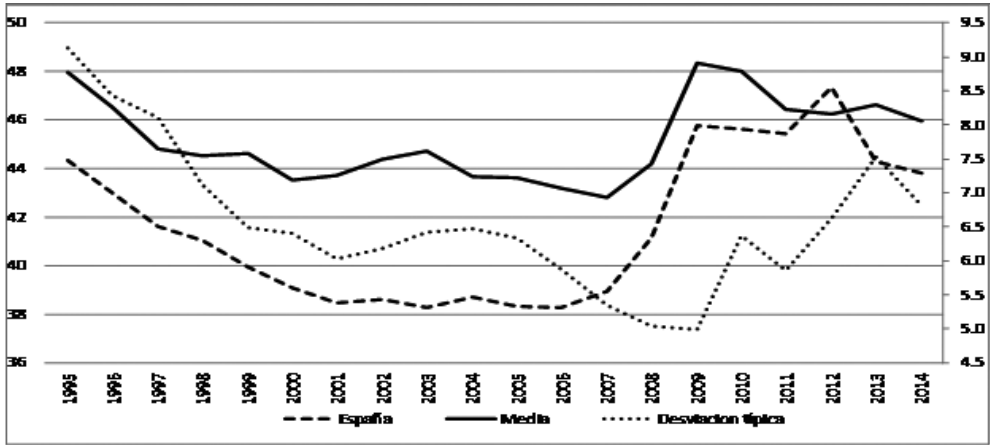
Hasta ahora nuestra atención se ha centrado en el comportamiento de los saldos presupuestarios. Hay que destacar que la generalización de reglas fiscales que afectan al tamaño de los desequilibrios presupuestarios (déficit y deuda públicos) y su cumplimiento no afecta, en principio, al tamaño del presupuesto público ni a su variación. Esto es importante, dado que la idea de la extensión de la austeridad como elemento guía de las políticas fiscales europeas tiene dos patas: la primera es la de que todos los países europeos se han embarcado en estrategias de reducción a toda costa de los déficits públicos, mientras que la segunda es que ese ajuste fiscal viene producido básicamente a través de medidas de recorte de los gastos y del consiguiente descenso en el peso de los sectores públicos.

En este sentido, los gráficos 4 y 5 muestran la evolución desde el año 1995 del tamaño de los gastos e ingresos públicos (medidos en porcentaje del PIB) para los países miembros de la Unión Europea<sup>4</sup>. En ambos gráficos se muestra el tamaño de los gastos e ingresos para España, para el conjunto de la Unión Europea (como media no ponderada de los datos disponibles), así como la desviación típica, como indicador de la mayor o menor dispersión de los datos en el conjunto de países de la Unión Europea. Los datos empiezan en el año 1995 con el objetivo de detectar tendencias de largo plazo en el comportamiento de los gastos e ingresos públicos.

---

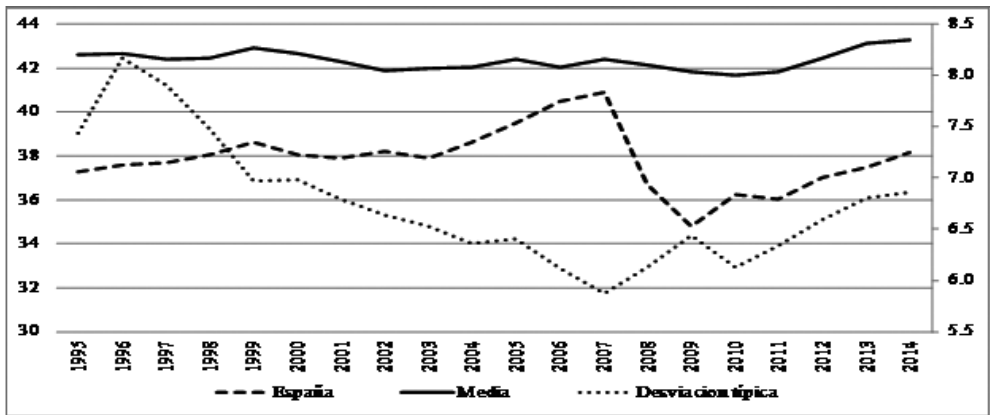
<sup>4</sup> Los datos proceden de la base de datos AMECO, y miden el tamaño de los gastos e ingresos públicos totales del conjunto de administraciones públicas siguiendo el criterio del Procedimiento de Déficit Excesivo. Los datos están disponibles para Croacia a partir del año 2001, para Lituania a partir de 2004, para Grecia a partir de 2006, y para Estonia y Polonia a partir del año 2010.

GRÁFICO 4  
Gasto público total (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos AMECO

GRÁFICO 5  
Ingresos públicos totales (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos AMECO

Fijándonos primero en el comportamiento de los ingresos públicos, destaca la estabilidad en el tamaño de los ingresos públicos en la Unión Europea. Esto supone que, al menos hasta la actual década, las variaciones registradas en el comporta-

miento de los saldos presupuestarios se explican fundamentalmente por los cambios operados en las partidas de gasto público, principal variable explicativa tanto de las expansiones como de los ajustes presupuestarios. El marcado descenso registrado en la desviación típica (medida en el eje de la derecha) indica una reducción de las diferencias entre países en el tamaño de los ingresos públicos, convergiendo hacia el valor promedio. En este sentido, el caso español es ilustrativo de esta tendencia, pudiendo observarse como el aumento en el tamaño de los ingresos permite reducir las diferencias con la media europea al menos hasta el año 2007, es decir, antes de la crisis.

A partir del año 2010, sin embargo, el tamaño medio de los ingresos públicos entra en un proceso de continuo crecimiento, pasando del 41,7% del PIB en 2010 al 43,3% en 2014. Este aumento en los ingresos se acompaña de una mayor dispersión o divergencia, indicativo de que las diferencias han aumentado a partir de 2010, año, recordémoslo, a partir del cual se generalizan las políticas de consolidación presupuestaria. Esto muestra que no todos los países emplean con igual intensidad las subidas de impuestos como herramienta para reducir los déficits públicos.

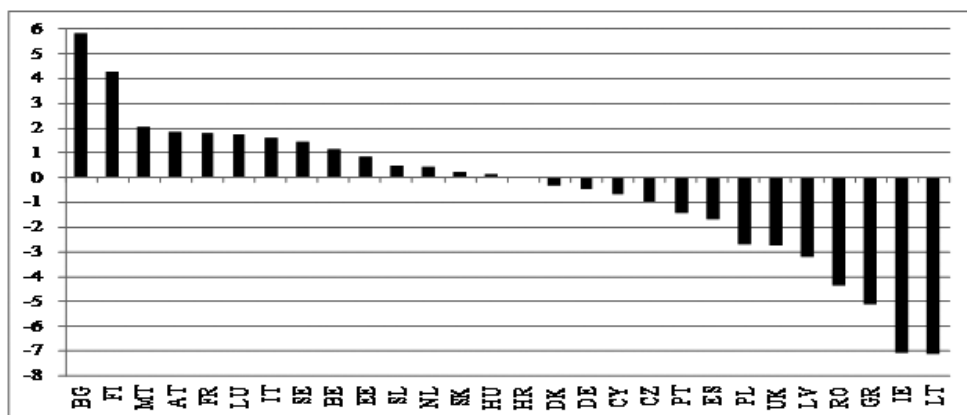
Las conclusiones difieren cuando observamos el comportamiento de los gastos públicos en la Unión Europea (gráfico 4). Desde el año 1995 hasta 1999, el tamaño del gasto público registró en toda la Unión Europea (España, incluida) un abrupto descenso; descenso generalizado y común a la mayoría de países, como muestra la disminución de la desviación típica del gasto público (eje de la derecha). Este recorte de gastos guarda una relación directa con el proceso de creación de la Unión Monetaria Europea y con el necesario cumplimiento de los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht. Esto implica que la reducción de los déficits públicos hasta alcanzar el objetivo del 3% del PIB se logró sobre todo debido al recorte del gasto público.

Tras la constitución de la zona euro, el tamaño promedio del gasto público en la Unión Europea permaneció estable aunque con una mayor variabilidad que en el caso de los ingresos, reflejo, como ya señalamos anteriormente, de que los países europeos usan fundamentalmente al gasto público como pieza central de su política fiscal.

El estallido de la crisis trajo consigo un aumento de los gastos públicos, hasta superar en 2009 y 2010 los niveles registrados en el año 1995. El aumento en

el gasto público no tuvo, sin embargo, la misma intensidad en todos los países europeos, como muestra el aumento en la desviación típica, lo que indica un aumento en la divergencia en cuanto al tamaño del gasto público en Europa. De nuevo comprobamos como, a partir del año 2010, las políticas de ajuste fiscal han dado lugar a un descenso en el tamaño de los gastos. Sin embargo, estos siguen siendo superiores en el año 2014 a los registrados a finales de la década de los noventa. De hecho, a partir de 2010, las diferencias en cuanto al tamaño del gasto público aumentan de forma significativa. Así, el gasto público en la Unión Europea en 2014 es apenas 0,5 puntos porcentuales del PIB inferior al registrado en el año 2011. Esto supone que al menos en la presente década los recortes en los gastos públicos no son ni mucho menos generalizados.

GRÁFICO 6  
Variación del gasto público entre 2011 y 2014 (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos AMECO

En este sentido, resulta clarificador el gráfico 6, que muestra el cambio producido entre los años 2011 y 2014 en el tamaño del gasto público en la Unión Europea. En quince países de la Unión Europea se ha registrado en los cuatro últimos años un aumento en el peso de los gastos públicos, y sólo en trece estados el gasto ha disminuido. Observamos, además, las evidentes diferencias existentes tanto en los aumentos del gasto como en sus recortes, lo que denota de nuevo la inexistencia de una única estrategia de política fiscal en Europa.

#### 4. CONCLUSIONES

El análisis efectuado en el artículo relativo tanto a la orientación (discrecional) de la política fiscal como a la evolución de los ingresos y gastos públicos permite concluir que no ha habido una estrategia única de política fiscal en la Unión Europea desde el comienzo de la crisis económica y financiera y que, por lo tanto, no es posible defender la idea de que la política fiscal europea está dominada por los principios de la austeridad. Sí es cierto que hasta el año 2010, la mayor parte de países aplicaron políticas fiscales discrecionales expansivas anticíclicas, y que a partir de esta fecha aumenta el número de estados que ponen en práctica políticas restrictivas que en buena parte son procíclicas, en especial en los países de la zona euro. Sin embargo, un significativo número de estados están aplicando en los últimos años políticas anticíclicas. Además, hay también marcadas diferencias en cuanto al tamaño de los ajustes fiscales aplicados desde el año 2010, lo cual también es extensivo a los episodios de expansión fiscal. Esto supone que tampoco la intensidad de la austeridad sería similar en todos los países.

Por otro lado, el estudio de la evolución de los ingresos y gastos públicos muestra cómo el manejo de ambas partidas presupuestarias difiere entre países. Y así, destaca sobremanera el que a partir del año 2011 la mayor parte de países de la Unión Europea no estén recortando, sino que estén aumentando el tamaño de los gastos públicos, lo cual resulta incompatible con la noción, podemos decir que equivocadamente extendida, de que la crisis económica (y la consiguiente austeridad) ha hecho que el gasto público haya caído en Europa como resultado de una política deliberada de recortes en el gasto público y la protección social.

Por lo tanto, existen en Europa distintas estrategias de política fiscal. Distintas formas de afrontar tanto la expansión fiscal, cuando ésta se considera necesaria para relanzar la actividad y el crecimiento económico, como la consolidación fiscal, cuando se considera que la prioridad es la disminución de los desequilibrios fiscales. Todo esto señala la existencia de distintas formas y estrategias de abordar problemas (económicos) similares. Formas diferentes que tienen que ver con las prioridades dadas al sector público en cada país para abordar los problemas económicos, sociales, demográficos o políticos que afronta cada uno de ellos, y que tienen que ver, en última instancia, con las preferencias de cada electorado y sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

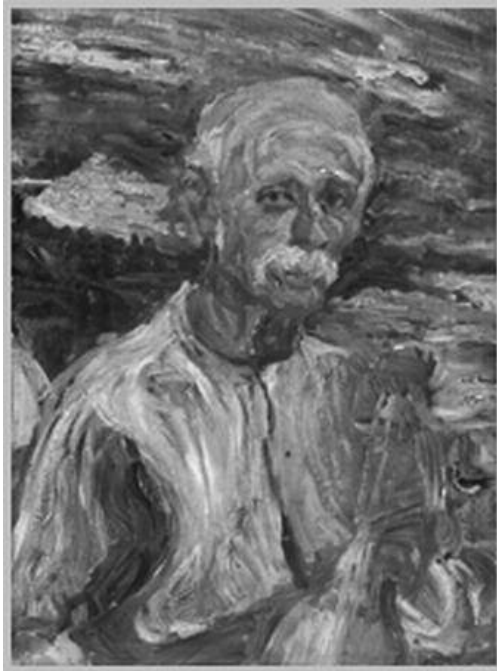
- BITZENIS, A., KARAGIANNIS, N. y MARANGOS, J. (ed.) (2015): *Europe in Crisis. Problems, Challenges and Alternative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York.
- FERREIRO, J., CARRASCO C. A. y GÓMEZ, C. (2014a): "Convergence of Public Expenditures and Implementation of a Single Model of Public Finances in the European Union", *Revista de Economía Mundial*, 37, pp. 75-102.
- FERREIRO, J., GÁLVEZ, C., GÓMEZ, C. y GONZÁLEZ, A. (2015): "Estrategias de política fiscal en la Unión Europea durante la crisis", trabajo presentado en las XII Jornadas Internacionales de Política Económica, Toledo, 28-29 Mayo.
- FERREIRO, J., GÁLVEZ, C. y GONZÁLEZ, A. (2015): "Fiscal policies in the European Union during the crisis", *Panoeconomicus*, aceptado a publicación.
- FERREIRO, J., GARCÍA DEL VALLE, M. y GÓMEZ, C. (2013): "An Analysis of the Convergence of the Composition of Public Expenditures in EU Countries", *American Journal of Economics and Sociology*, 72(4), pp. 792-825.
- FERREIRO, J., GARCÍA DEL VALLE, M. y GÓMEZ, C. (2012): "Similarities and differences in the composition of public expenditures in the European Union", *Journal of Economic Issues*, 46(3), pp. 633-659.
- FERREIRO, J., GARCÍA DEL VALLE, M. y GÓMEZ, C. (2010): "Social preferences and fiscal policies: an analysis of the composition of public expenditures in the European Union", *Journal of Post Keynesian Economics*, 32 (3), pp. 347-370.
- FERREIRO, J., GÓMEZ, C. y SERRANO, F. (2014): "Sustainable future fiscal and debt policies: lessons from and for Spain", en Arestis, P. y Sawyer M. (ed.) *Fiscal and Debt Policies for the Future*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 116-154.
- FERREIRO, J., GÓMEZ, C. y SERRANO F. (2014b): "Conditions for a sustainable counter-cyclical fiscal policy: the case of Spain", *Journal of Economic Issues*, 48(2), pp. 341-348.
- FERREIRO, J., GÓMEZ, C. y SERRANO, F. (2013): "Mistakes in the fiscal policy in Spain before the crisis", *Panoeconomicus*, 60(5), pp. 577-592.





**Carlos Martín**

Debilidades, fortalezas  
y retos de la economía española



*Guslar*: Nadezda Petrovic.

---

*La económica española se recupera tras una profunda caída y tiene, ante sí, un largo y difícil camino por recorrer para levantarse por completo. La mejoría reproduce el patrón tradicional de empleo precario y actividades que generan poco valor, y de ella pueden quedar excluidos la mitad de los parados, atrapados en el desempleo. Frente a esta situación, la principal debilidad de la economía española es la falta, por parte de las diferentes opciones políticas, de un panorama completo sobre cuáles son los retos de fondo a los que se enfrenta el país, mientras que su mayor fortaleza es saber que estos retos, aunque complicados, se pueden afrontar con éxito.*

## ¿DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE NOS DIRIGIMOS?

LA economía española se recupera tras una doble recesión, inédita en el período democrático, que se llevó por delante un 7,3% de la capacidad anual de generar renta real y que llegó a situar la tasa de paro en un escalofriante 26% en 2013: seis millones de personas que querían trabajar y no encontraban empleo. La economía, hundida en este profundo hoyo, se ha recuperado en 2014 con un movimiento básicamente automático e involuntario, como la exhalación de un ahogado, ante la imposibilidad de caer más, a menos que se descompusiera el núcleo duro del sistema productivo y la tragedia se convirtiera en debacle. La actividad económica vuelve así a la monotonía de describir un ciclo ascendente y ante sí se eleva un empinado camino para recuperar el extenso terreno perdido a largo de los últimos siete años, que las malas ideas económicas aplicadas durante la recesión no han ayudado a allanar. A primeros de 2015, siguen faltando 3,3 millones de empleos, desde el pico de 20,8 millones de ocupados alcanzado a mediados de 2007, y 5,4 millones de personas continúan desempleadas y aún más desesperadas: el 64% lleva más de un año buscando trabajo, el 47% más de dos años<sup>1</sup> y en 771.000 hogares no entra ningún ingreso laboral; en ellos viven 1.568.000 personas de las cuales 329.000 son niños menores de 16 años. Tras siete años la economía vuelve a crecer, sí, pero de manera insuficiente para que su mejora alcance a tantos damnificados.

En paralelo, el reparto injusto de los costes de la crisis y un ajuste mayor del necesario provocado por la política económica llevada a cabo en España y Europa, han producido un importante aumento de la desigualdad. El ajuste de las cuentas públicas era ineludible, pero los plazos, ritmos y forma impuestos por la Unión Eu-

---

<sup>1</sup> Eliminando del cálculo a los que ya han encontrado empleo.

ropea (UE) para equilibrarlas deprimieron aún más la actividad económica y destruyeron más empleo, provocando un sufrimiento mayor del necesario. El Gobierno, lejos de ser beligerante con esta política, contraria a la lógica económica –sobre todo en un contexto recesivo–, la justificó con una 'moral del sacrificio', por otro lado, muy desigualmente repartido. Con los últimos datos disponibles correspondientes a 2013, la brecha entre ricos y pobres es en España la más alta de toda Europa y las diferencias entre los asalariados son todavía mayores<sup>2</sup>.

TABLA 1  
Diferencias de las salidas de crisis sobre el empleo  
Variación anual en % de la ocupación en cada ámbito

		Total ocupados	Sectores mercantiles no agrarios <sup>1</sup>	Sector público	Construcción
1994	IV	0,6	0,8	-2,7	5,3
1995	I	2,2	2,4	0,1	12,0
	II	2,5	2,0	3,4	7,1
	III	2,7	2,0	4,7	5,3
	IV	2,5	2,2	3,6	3,5
2014	I	0,4	-1,6	-1,1	-11,6
	II	1,6	1,3	-0,5	-5,3
	III	2,0	2,0	-0,6	-0,5
	IV	2,5	3,3	0,6	4,0
2015	I	3,3	4,7	1,2	12,6

<sup>1</sup> No incluye ni el sector público, ni el servicio doméstico.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.

En el lado positivo, el ritmo de creación de empleo ha alcanzado un nivel considerable a primeros de 2015 y muestra una inercia cada vez más acelerada, aunque podría moderarse a lo largo del año, teniendo en cuenta el fuerte crecimiento observado en algunos trimestres de 2014. Esta mejora, como se observa en la tabla 1, donde se comparan los efectos sobre el empleo de la salida de la crisis de mediados de los noventa con la actual, no se extiende a todos los sectores. La construcción no tiene ahora la fuerza que tuvo entonces en la creación de empleo, debido a los excesos de la burbuja inmobiliaria, aunque a finales de 2014 y principios de 2015 se aprecia una reacción que podría explicarse más por el incremento del gasto público asociado al año electoral que por un verdadero resurgir de la actividad. Tampoco

<sup>2</sup> Un análisis detallado de la desigualdad y de sus causas estructurales se encuentra en: 'Desigualdad, pobreza y salarios' *EnClave de Economía*, nº2 / 2015. Gabinete Económico de CCOO.

está presente el sector público en la creación de empleo, como lo estuvo en 1995, debido al proceso de rebaja del déficit.

En oposición a estas actividades, el empleo crece en los sectores mercantiles no agrarios<sup>3</sup> más que en los noventa, impulsado por el aumento del consumo privado de las familias, la devaluación salarial y una mayor precarización de las condiciones de empleo, consecuencia de la presión ejercida en el mercado de trabajo por la larga duración de la crisis, las reformas laborales y un aumento estructural de la oferta de empleo poco cualificado que llevará años digerir y que es resultado del modelo de crecimiento seguido durante la etapa de bonanza.

El consumo privado se recupera, a pesar del elevado endeudamiento de las familias, impulsado por la creación de empleo, la reducción del ahorro y la recomposición de la renta a favor del gasto, que anima la mejora de las expectativas producida por el final de la destrucción de empleo. Esta mejora del consumo se sostendrá con la rebaja del sobrecoste en intereses que pagan las familias y empresas españolas, resultado de la política monetaria expansiva del Banco Central Europeo (BCE), que también opera a favor de las exportaciones a través de la depreciación del tipo de cambio. El endeudamiento, aunque seguirá actuando como lastre para la inversión y el consumo, no parece que pueda estrangular el crecimiento como lo hizo en el pasado. Ahora el sistema financiero europeo está supervisado a nivel supranacional, es más solvente y la oferta de financiación es abundante gracias a la política monetaria expansiva y al retorno de capitales de la periferia al centro, debido al final de la financiación barata en dólares para las economías en desarrollo.

La consolidación de la mejora del consumo depende, sin embargo, de otros dos elementos sobre los que existen importantes incertidumbres. Por un lado, los cambios introducidos por la reforma laboral en la negociación colectiva continuarán erosionando progresivamente las posibilidades de los trabajadores y trabajadoras –y por ende, de sus familias– de participar en los aumentos de productividad que se generan dentro de las empresas, lo que afectará a la sostenibilidad del consumo en la medida en que estas pérdidas no se transformen completamente en empleo. La reforma laboral, en contra del modelo del resto de Europa y de las recomendaciones de los organismos internacionales, no persigue hacer la negociación colectiva más flexible y adaptable a la realidad de cada sector, sino que busca su desaparición mediante la eliminación de convenios (fin de la ultractividad) o su devaluación (prevalencia del convenio de empresa sobre el de sector). La reforma busca erosionar la capacidad colectiva de negociación y desplazar a los sindicatos, desequilibrando las relaciones laborales hacia negociaciones fragmentadas e individuales.

---

<sup>3</sup> Todos menos las Administraciones Públicas, educación, sanidad y el servicio doméstico.

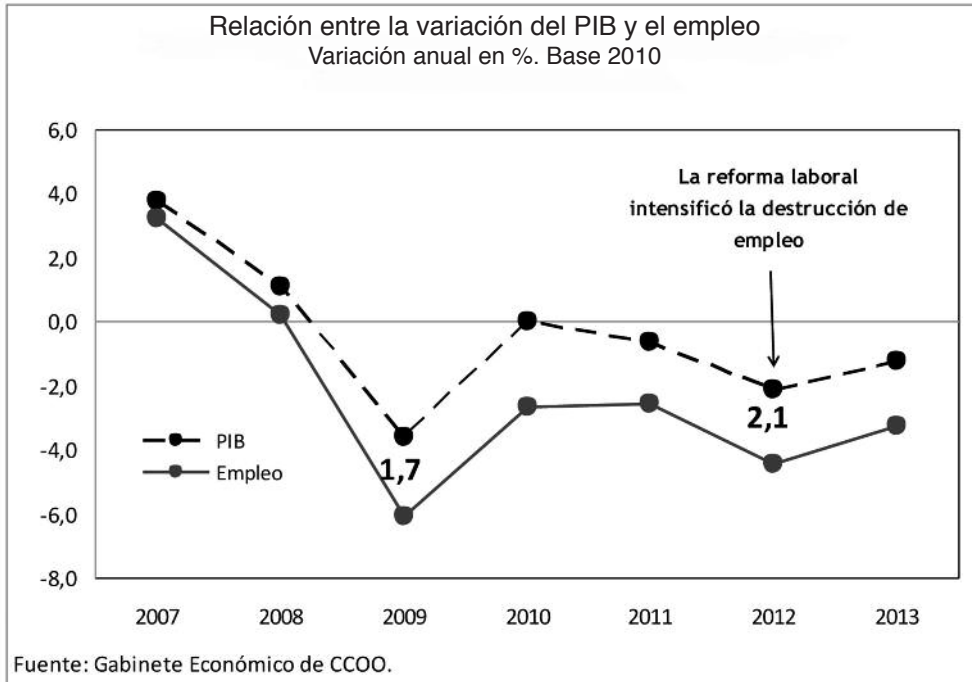
El otro elemento de incertidumbre es la recuperación de la actividad económica en Europa que, de no producirse, podría terminar afectando a las posibilidades de financiación de la economía española, a pesar de lo dicho más arriba. La economía de la UE atraviesa un momento crítico, con un crecimiento débil (1,3%), unos precios en la zona de peligro de deflación (-0,2%) muy lejos del objetivo del 2% del BCE, y 24 millones de desempleados. Por contra, la economía de Estados Unidos (EE UU), donde las políticas monetaria y fiscal han sido expansivas, crece con fuerza (4%) y su desempleo es históricamente bajo (5,5%). Si Europa no se recupera, un ciclo excesivamente adelantado de la economía española elevaría el déficit comercial y la deuda externa, que ya es muy alta, lo que puede volver a incrementar la prima de riesgo, sobre todo si el signo de la política monetaria se altera. Este cambio puede parecer poco probable pero, en cualquier caso, acumular más deuda externa aumenta una posición ya de por sí muy vulnerable de la economía española.

En el contexto actual, parece obligado que la UE lance un amplio programa de estímulo de la demanda si quiere sacar a la economía de su estancamiento, y para ello habrá de confeccionar algo más creíble que el plan Juncker de inversiones que, en su diseño actual, terminará financiando inversiones ya programadas por las empresas privadas y que, en ausencia del plan, también acometerían. Desde el principio de la crisis, la inversión en capital fijo ha caído un 12,4% en la UE mientras que en EE UU sólo lo ha hecho un 2,2%. Además, el terreno perdido no se está recobrando con la recuperación. La inversión empezó a crecer nuevamente en 2014 en Europa (2,3%) pero a un ritmo más bajo que en EE UU (3,9%). En España, la inversión pública crecerá un escaso 6% en 2015 después de recortarse un 30% a lo largo de la crisis.

La ocupación sube también en los sectores mercantiles por la devaluación salarial y las condiciones de trabajo inducidas por las reformas laborales, es decir, a costa de que encontrar un empleo ya no sea una garantía para salir de la pobreza o llevar una vida independiente, y en menoscabo de su estabilidad y de hacer más inestable la vida de las personas. El empleo no crece porque haya mejorado la productividad, gracias al aumento de la inversión en infraestructura, planta industrial y/o formación de la mano de obra, sino que aumenta como resultado del empobrecimiento de los trabajadores y trabajadoras, y el aumento de la intensidad del trabajo. Como resultado, tras las reformas laborales, crece el número de asalariados con una renta por debajo del umbral de pobreza, disminuye el número de jóvenes que se pueden emancipar cuando encuentran un empleo y aumenta la rotación laboral en el mercado de trabajo. La reforma de 2012 reduce el crecimiento de la actividad económica necesario para generar un puesto de trabajo, pero a costa de recortar su calidad y destruirlo en mayor proporción cuando cae la actividad económica, como ocurrió el

año de su promulgación. Como se ve en el gráfico 1, mientras que en 2009 –el primer suelo de la doble recesión sufrida por la economía española– el empleo se recortó 1,7 puntos por cada punto de caída del PIB; en 2012 este ratio se elevó a 2,1 puntos como resultado de la reforma laboral.

GRÁFICO 1

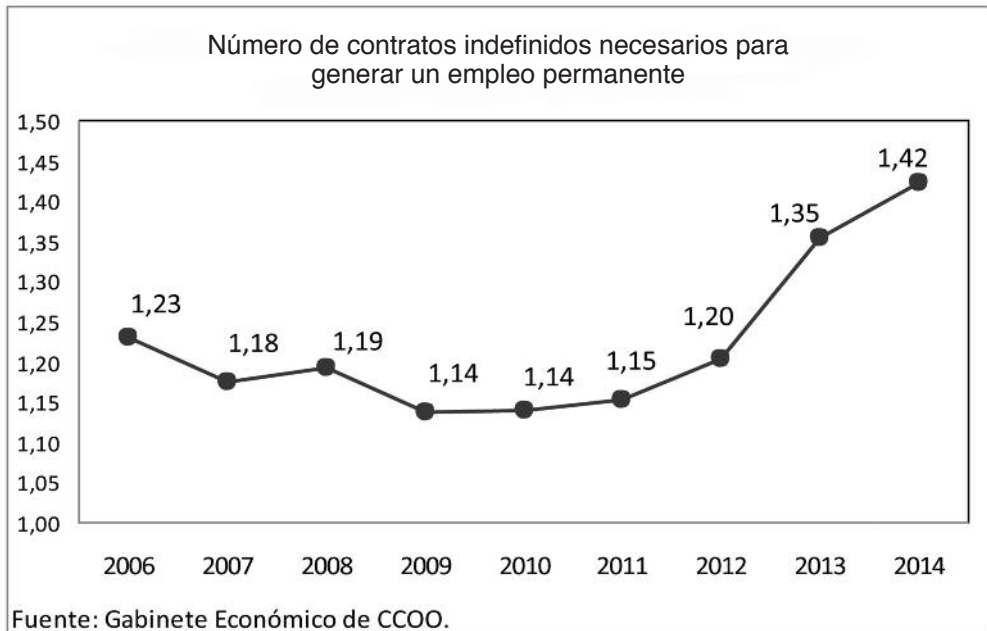


La reforma hace, asimismo, más inestable el empleo. Vuelve a descausalizar la contratación temporal mediante la creación del contrato temporal de primer empleo, con el que se pueden cubrir puestos de trabajo permanentes. Hace más inestable la contratación indefinida, facilitando su extinción y creando un nuevo contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, con un período de prueba de un año, durante el cual el despido no necesita ser motivado y no tiene coste para el empresario. Como resultado, si a finales de la etapa de crecimiento anterior eran necesarios 1,2 contratos indefinidos para generar un puesto de trabajo estable, desde 2012 este ratio aumenta, como se observa en el gráfico 2, y en 2014 ya hay que suscribir 1,4 contratos indefinidos por cada puesto estable. Según el registro de afiliados, sólo el 15% del empleo creado a lo largo del último año es indefinido a tiempo completo, el 37% del total de afiliados al Régimen General tienen un contrato temporal y el 25% un contrato a tiempo parcial, lo que deja a la mitad de los afiliados por cuenta ajena con un contrato precario por temporal y/o a tiempo parcial.



La mejora del empleo es también cuestionable por otros dos motivos. En primer lugar, porque el aumento de la ocupación podría haber sido aún mayor si los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2015 y la reforma fiscal hubiesen tenido como finalidad fundamental impulsar al máximo el crecimiento (sólo lo hacen en dos o tres décimas); su objetivo, por el contrario, ha sido atender un cálculo electoral y satisfacer una ideología que considera al sector público una rémora para el crecimiento y a los impuestos un instrumento para desposeer a las personas industriosas que, verdaderamente, sacan adelante el país, y pagar prestaciones por desempleo a individuos sospechosos de vivir a costa del Estado. En lugar de un recorte generalizado de impuestos, como el incluido en la reforma fiscal, la bajada se podría haber limitado a los contribuyentes con más propensión al consumo (los de salarios bajos), al tiempo que se aprovechaba el aumento de la recaudación propiciado por la incipiente recuperación para incrementar las partidas de gasto con mayor efecto multiplicador sobre la demanda y la creación de empleo<sup>4</sup>.

GRÁFICO 2



<sup>4</sup> Una propuesta presupuestaria alternativa a los actuales PGE 2015 se encuentra en: 'Situación económica de España y Presupuestos Generales del Estado 2015. Otro presupuesto es posible' en *EnClave de Economía* nº 1/2014. Gabinete Económico Confederal de CCOO.

En segundo lugar, no está transformándose el modelo de crecimiento, cuestión en la que los PGE son una palanca ineludible para inducir el cambio, aumentando la inversión pública y redireccionándola desde las infraestructuras físicas hacia el desarrollo de intangibles competitivos, que mejoren la calidad de la producción de bienes y servicios. Repetir el patrón clásico de crecimiento augura una economía cada vez más devaluada y menos competitiva.

A pesar de que la ocupación ya no crece en la construcción, como durante la burbuja inmobiliaria, y que se congela en los servicios públicos, por el recorte del déficit, el empleo sigue creándose básicamente en los sectores tradicionales de bajo valor añadido, donde los puestos de trabajo son inestables, poco productivos y remunerados con salarios bajos. El 80% del empleo creado en el último año se localiza en los servicios, pero sólo un 23% corresponde a servicios de alta tecnología o intensivos en conocimiento. La industria que, como la construcción, sufrió un duro ajuste durante la recesión (pasó de producir el 18,7% del PIB en el año 2000 al 16,1% en 2013), sólo aporta el 23% del aumento del empleo y se concentra en manufacturas de bajo contenido tecnológico. Las actividades relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) recortaron su ocupación a lo largo de 2014 y la rama que más empleo creó fue la hostelería. En resumen, sólo un 28% del incremento del empleo en 2014 se localizó en actividades de alto valor añadido, lo que indica que no se está operando un cambio de modelo productivo liderado por la industria y los servicios de alto contenido tecnológico.

¿Adónde nos conduce la inercia tradicional de la economía? Si se despejan las dudas sobre la recuperación europea, la elasticidad para crear empleo de la economía española es alta, como se ha comprobado en el pasado, debido a la elevada flexibilidad en el uso de la contratación temporal, que las últimas reformas laborales aumentan y extienden al contrato indefinido. Como resultado, en los próximos tres años cerca de la mitad de los desempleados podría salir del paro<sup>5</sup>. En este escenario, la *garantía juvenil* pierde relevancia, pues las empresas a quien primero sacarán del desempleo es a los jóvenes. Asimismo, mejorarán los índices generales de pobreza y el reparto de la renta, aunque esto no debería evitar que se visualice el problema de fondo del desempleo: el paro estructural, que es a la vez el sustrato de la pobreza severa y la exclusión social. Su volumen puede aproximarse al de los des-

---

<sup>5</sup> El aumento del paro resultante de la incorporación de jóvenes y desanimados a la actividad laboral quedaría compensado por jubilaciones y la retirada de *trabajadores añadidos*. No obstante, la población activa puede aumentar por la vuelta de inmigrantes naturalizados o de nacionalizados a través de la Ley de Memoria Histórica, ahora que la situación empeora en los países en vías de desarrollo y mejora en España.

empleados de larga duración, que suponen algo más de la mitad del total de parados. Éstos difícilmente encontrarán un empleo, aunque la economía alcance un ritmo de crecimiento alto, pues son consecuencia de un ajuste estructural de la demanda de empleo poco cualificado, y del aumento de su oferta, fomentado por el modelo de crecimiento y la política inmigratoria seguidas durante el período de bonanza. Por tanto, la inercia económica clásica conseguirá, en el mejor de los casos, recuperar sólo a la mitad de los parados en el medio plazo. Eso sí, colocándolos sobre el alambre del empleo precario y con el mal pronóstico de una economía que, a largo plazo, será menos competitiva y más dependiente si no se adoptan políticas económicas acertadas.

## NUESTROS RETOS SON NUESTRAS DEBILIDADES

El principal reto al que se enfrenta la economía y el bienestar de las personas que viven en España es, por tanto, cambiar en el próximo decenio su patrón tradicional de crecimiento económico por un modelo que permita generar más valor de manera sostenida. El instrumento para este cambio son las empresas, que es donde se produce la riqueza y donde se reúnen para generarla: trabajadores y trabajadoras, empresarios innovadores y visionarios, e inversores que buscan una rentabilidad productiva y no especulativa. La prosperidad del país depende así de la cantidad y calidad de su tejido productivo, del tamaño e importancia de sus empresas, de su proyección internacional, de su capacidad para innovar, y de la cooperación entre capital y trabajo para gestionarlas.

Esto, que parece obvio, no está, sin embargo, en el discurso de los partidos políticos en liza para dirigir el país y nuestro futuro, cuando es la piedra angular sobre la que se construye un programa de gobierno solvente. Enredados en el marco y en la coyuntura de los titulares, no son capaces de ver la fotografía completa y andan más preocupados por los síntomas (la corrupción) que por las causas (las malas ideas económicas puestas en práctica y el mal funcionamiento de los órganos públicos de supervisión), y nada nos cuentan acerca de lo importante: cuáles son nuestros retos como sociedad, dónde deberíamos estar dentro de diez años y qué debemos hacer para conseguirlo. Como ocurre en otros países europeos, estos objetivos deberían ser especificados en los programas electorales y una agencia independiente del gobierno evaluaría periódicamente su cumplimiento y la eficacia de las políticas puestas en práctica para lograrlos.

De los retos, el más importante es, por tanto, configurar un modelo de crecimiento sostenible desde el punto de vista productivo y medioambiental, basado en un apa-

rato empresarial sólido y competitivo a nivel internacional. Se trata del reto más relevante porque el resto dependen de él. Sin crecimiento económico suficiente y sostenible se resienten los beneficios del Estado de Bienestar, la igualdad de oportunidades que nos cohesiona e, incluso, la libertad para gobernar nuestro futuro, como mostró el crecimiento con pies de barro de la burbuja inmobiliaria. Alentada y fomentada por los políticos de todos los niveles de la Administración y por los empresarios, que vieron en ella una gallina de los huevos de oro, terminó recortando la libertad colectiva, que quedó condicionada a la voluntad de los acreedores privados y públicos (la Unión Europea prestó 62.000 millones a España a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad para sanear el sistema financiero).

Sin buenas empresas no hay empleo estable, por muy bien diseñada que esté la legislación laboral. Sin un tejido empresarial de calidad, la formación no se puede rentabilizar por muy bueno que sea el sistema educativo, las personas se ven abocadas a emigrar o aceptar empleos por debajo de su nivel de cualificación... Si éste es el reto primordial, la mayor debilidad es no contar con nadie en el puente de mando capaz de imaginar un destino y describir un rumbo para llegar a él, y la principal fortaleza es saber que hay soluciones y que el reto es alcanzable.

Poner en marcha esta estrategia requiere generar un contexto macroeconómico propicio para el desarrollo de la inversión productiva. Aquí la labor de los supervisores públicos es básica para evitar que el crecimiento se base en burbujas y para que el juego de la competencia sea justo entre empresas, grandes y pequeñas. Uno de los principales responsables de la situación de sobre-endeudamiento y dependencia financiera en la que se encuentra la economía española fue la falta de responsabilidad de la cúpula del Banco de España, que parecía saberlo todo sobre el mercado de trabajo y nada de lo que ocurría en el sistema financiero. El Banco de España tenía la responsabilidad y los instrumentos necesarios para rebajar la elevada inflación monetaria que generaba la ingente entrada de dinero barato procedente de los bancos del Norte de Europa y detener su inversión en un modelo de crecimiento basado en una burbuja de precios de la vivienda. Hoy los mecanismos de selección del gobernador y la cúpula directiva del banco siguen siendo los mismos, a pesar de haber demostrado su profunda disfuncionalidad. Lo mismo se podría decir sobre otros órganos de supervisión que son básicos para el buen funcionamiento de los mercados, como la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Crear un contexto macroeconómico favorable para el desarrollo de los negocios es una condición necesaria pero insuficiente para tener más y mejores empresas. Falta una política industrial y sectorial activa que encare, colectivamente, los retos y necesidades del país. "La mejor política industrial es la que no existe" es un eslo-

gan falso. La experiencia internacional (tigres asiáticos: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) y nacional (País Vasco: la industria representa el 25% de su PIB) demuestran que los países y zonas de mayor éxito industrial y con mejores servicios de alto valor añadido, son aquellas donde los poderes públicos se implican en la responsabilidad de imaginar qué tejido empresarial quieren.

La industria española generaba el 18,7% del PIB en el año 2000. Este porcentaje cayó hasta el 16,1% en el año 2013, alejándose de la recomendación europea de alcanzar 20% del PIB. Más allá del aprovechamiento de las iniciativas privadas, debe existir una estrategia industrial pública para afrontar los desafíos y carencias a los que se enfrenta España: un país donde avanza la sequía y la desertización (tecnologías del agua y reforestación), pobre en energía y recursos naturales (renovables, ahorro energético y reciclado), que envejece (ciencias de la salud y servicios de atención a personas)..., donde también hay que apostar por las tecnologías de la información y comunicaciones, la biotecnología y el transporte de mercancías sostenible.

Una política industrial activa debe, asimismo, tener entre sus prioridades el acceso de la empresa a la financiación y su coste. En particular, en el caso de los nuevos proyectos empresariales, pero también de aquellos que quieren crecer e internacionalizarse. Las PYMES y familias españolas siguen pagando más por su financiación que en los países centrales de la UE. La reforma del sector financiero se ha centrado en salvar el órgano (entidades financieras), olvidándose de la función: *el stock* de crédito a empresas sigue cayendo, el sector —ya de por sí oligopolizado— será en el futuro menos competitivo (pues hay menos agentes) y ha desaparecido gran parte de la obra social. Más escandaloso aún es que se vaya a recuperar una mínima parte de los 62.000 millones de euros de ayudas públicas directas destinadas a sanear las entidades financieras con problemas. La persistente falta de crédito, tras ocho años de crisis, es indicativa de las carencias de una banca acostumbrada al negocio fácil del sector de la construcción y de la deuda pública. Son necesarias entidades más especializadas, una banca industrial y de empresa capaz de evaluar proyectos más allá de las garantías físicas que aporte el empresario.

El elevado coste de la energía eléctrica es otro lastre para la competitividad de las empresas, sobre todo industriales. Según Eurostat, el precio de la electricidad para una pequeña empresa española (consumo entre 20 MWh y 50 MWh) es un 266% superior al francés, 199% al alemán, 176% al británico y 163% al italiano. Igual suerte corren las grandes empresas industriales (entre 70.000 KWh y 150.000 KWh): 155% superior al francés, 140% al alemán; 93% al italiano y 85% al británico. Para resolver este problema habría que, entre otras medidas, remunerar la energía eléctrica a su coste real auditado en lugar del coste regulado. Como resultado del desfase

entre coste real y regulado, las eléctricas españolas obtienen resultados en un volumen equivalente a empresas europeas de tamaño muy superior en activo y cifra de negocio, lo que es indicativo del sobre-beneficio derivado de la mala regulación y del poder que ejercen al controlar el abastecimiento de un bien básico e imprescindible. Una medida del problema la da también que el 70% del presupuesto del Ministerio de Industria se destine a financiar el déficit tarifario del sistema eléctrico.

En un contexto con un importante volumen de desempleo (donde muchos de ellos son cabezas de familia), de recorte del poder adquisitivo de los salarios y de las pensiones, de caída de la cobertura de la protección por desempleo y de rebaja de los salarios de entrada y de los trabajadores menos cualificados, es necesario que los bienes y servicios básicos no eleven sus precios y se amplíen los instrumentos de redistribución para que los más desfavorecidos puedan seguir accediendo a ellos. En contra de este planteamiento, el gobierno ha recortado y restringido el acceso al bono social eléctrico que, por otro lado, era poco generoso pues sólo implica la congelación de la tarifa.

El tamaño medio de las empresas españolas es más pequeño que el de los grandes países de la UE o, dicho de otra forma, la abundancia relativa de PYMES es mayor en España. Esto impide aprovechar las economías de escala derivadas del tamaño y reduce el grado de internacionalización. A esta abundancia relativa de PYMES contribuyen medidas fiscales, laborales y subvenciones públicas, que desincentivan superar determinados umbrales de tamaño, como el nuevo *contrato indefinido para emprendedores* diseñado para empresas de menos de 50 trabajadores. Además de eliminar estos umbrales es necesaria una política que fomente las fusiones y asociaciones de empresas para acometer proyectos de mayor envergadura. Esta política requiere un análisis de prospectiva sobre el tipo de clusters empresariales (racimo o agrupación de empresas) que puede ser de interés fomentar. Sigue, asimismo, pendiente la liberalización completa de los servicios profesionales, para evitar el sobre precio que se carga a empresas y familias por la falta de competencia. La pérdida del carácter nacional de empresas estratégicas como Endesa (a manos de una empresa pública italiana) no contribuye a generar un tejido productivo solvente, ya que las decisiones estratégicas acaban tomándose en otro país, pues el capital, a pesar del proceso de globalización, sigue teniendo nacionalidad.

Por otro lado, las grandes empresas han sido favorecidas fiscalmente desde el gobierno del Presidente Aznar para expandirse en el exterior, política que pudo estar bien en su momento, pero que ya no tiene sentido. Ahora los incentivos a la exportación deben ponerse en las empresas que por primera vez exportan. Es obligado generar un sector exportador mayor y menos concentrado (el 4% de las empresas

exportadoras concentran el 90% del valor de las exportaciones), no porque esta estrategia nos vaya a sacar de la crisis –como falazmente mantuvo el gobierno para justificar la devaluación salarial–, sino porque es un factor de crecimiento que, además, empuja a la modernización del sistema productivo<sup>6</sup>. Otro reto es aumentar el gasto en I+D+i hasta, al menos, los estándares medios europeos y mantenerlo a lo largo del ciclo económico. España lo ha recortado desde el máximo del 1,4% del PIB alcanzado en 2010 hasta el 1,24% registrado en 2013, muy por debajo del 2,02% de la UE. La diferencia con Europa se explica básicamente por un menor compromiso del sector privado que, a su vez, está relacionado con la especialización del tejido productivo. Los PGE para 2015, lejos de compensar estas carencias elevan el gasto en I+D+i en sólo 28 millones de euros, un crecimiento de medio punto en términos reales, descontada la inflación.

Además del gran desafío de transformar el aparato productivo, la economía española enfrenta el grave problema del desempleo, en particular el desempleo estructural, origen del incremento de la pobreza. Como se comentó, la mitad de los parados muy posiblemente encuentre trabajo si en Europa se despejan las incertidumbres y la economía alcanza su potencial de crecimiento, pero la otra mitad, representada por los parados poco cualificados y de larga duración, tiene una probabilidad baja de salir del paro, incluso aunque el ritmo de crecimiento económico sea alto. España encara así una situación muy complicada ya que, por un lado, se enfrenta a un desempleo masivo, en gran medida poco cualificado, lo que anima a seguir fomentando actividades intensivas en trabajo, pero que generan poco valor, para resolver cuanto antes el problema. Y, por otro lado, se necesita configurar un nuevo modelo de crecimiento más intensivo en capital y trabajo cualificado, si no se quiere una economía de segundo orden. Atender ambos objetivos simultáneamente es complejo, pues su naturaleza es contrapuesta. En cualquier caso, la política económica debe apostar por crear empleo e incrementar la productividad generando cada vez más valor, y no por seguir ahondando en la devaluación salarial. Hay que promover un aumento proactivo de la productividad a través del incremento de la inversión, de la calidad de los productos y de la formación de los trabajadores.

El problema del paro estructural hay que afrontarlo desde cuatro perspectivas. En primer lugar, el Gobierno tiene que cumplir su compromiso y mejorar la cobertura

---

<sup>6</sup> Es de interés reseñar aquí que las exportaciones españolas tienen un alto contenido de importaciones, lo que contribuye a reducir poco el déficit comercial cuando aumentan. Este rasgo se explica por la dependencia energética, de materias primas y de tecnología de la economía española, así como por la presencia de filiales extranjeras en las ramas más exportadoras, como se apunta en el *'Informe sobre la competitividad de la empresa española en el mercado interno: estructura productiva, importaciones y ciclo económico'* del Consejo Económico y Social de España, año 2015.

por desempleo comprometida en el *Programa Extraordinario de Activación para el Empleo*, dirigido a parados de larga duración con cargas familiares. La tasa de cobertura de los parados registrados en el Servicio Público de Empleo (SEPE) era del 56% en febrero de 2015, 23 puntos por debajo de la existente en 2010, a pesar de que ahora la tasa de desempleo es cuatro puntos más alta. Este programa debe, además, mejorarse y ampliarse a los parados de larga duración sin cargas familiares, con un nivel de formación como mucho de Enseñanza Secundaria Obligatoria. El programa debe tener, asimismo, como objetivo central mejorar la *empleabilidad* de estos parados mediante el aumento de su capacitación, y completarse con ayudas de acompañamiento transformables en bonificaciones a la contratación a tiempo parcial, compatibles con el desarrollo de los itinerarios formativos. Adicionalmente, el SEPE debe señalar hacia qué ocupaciones del sector privado y público deben dirigirse los itinerarios de reinserción.

En segundo lugar, los presupuestos públicos de todos los niveles de la Administración (local, autonómica y estatal) deben, en la medida de lo posible, conectarse con este programa a través del empleo que creen o induzcan (rehabilitación de viviendas, programas de reforestación, mantenimiento de infraestructuras, etc.). Entre estos empleos destacan los que se crean en torno a una población que envejece, que se hace más dependiente, y en cuya atención el sector público debería jugar un papel director.

En tercer lugar, hay que reducir, a corto plazo, el coste laboral de estos desempleados con poca cualificación, mediante la bonificación puntual de sus cotizaciones, para facilitar su reincorporación al empleo. Hasta ahora el Gobierno, con su tarifa plana, había puesto más incentivos en la contratación de los desempleados con cualificación, cuando el problema de *enquistamiento* de la situación de desempleo está en los parados sin cualificación. Felizmente esta política se ha corregido pero, irresponsablemente, se sigue financiando con cargo al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, lo que eleva el desequilibrio de las pensiones.

En cuarto lugar, se necesita una nueva política inmigratoria que no eleve la presión sobre el paro estructural, se organice sobre las necesidades estructurales del mercado de trabajo y proteja los derechos de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes desde el país de origen. Entre 2009 y el primer semestre de 2014 han abandonado España dos millones de personas nacidas en el extranjero y han entrado 1,7 millones, resultando un saldo negativo de 300.000 personas.

El siguiente gran reto es tener una organización social y económica que permita la realización personal. Para ello: 1) hay que terminar con las vidas inestables que provoca la dualidad contractual del mercado de trabajo; 2) lo básico para vivir debe



ser barato, como la vivienda, los bienes y servicios de primera necesidad y los suministros (IVA reducido del hogar); 3) el sistema educativo debe garantizar la igualdad de oportunidades profesionales; y 4) hay que satisfacer el deseo, expresado en las encuestas, de tener más hijos de los que finalmente se tienen, pues éste es un componente básico de la realización personal. La estabilidad en el mercado de trabajo, el acceso a la vivienda y a bienes y servicios básicos son componentes determinantes en el logro de este objetivo, pero también la universalización gratuita de la enseñanza de cero a tres años y el apoyo fiscal a las familias con hijos. La natalidad es un componente clave para la sostenibilidad del sistema de pensiones y para maximizar la rentabilidad de las infraestructuras con las que cuenta el país.

Los trabajadores temporales, además de tener una mayor probabilidad de perder el empleo, participan menos en los programas de formación, sufren más accidentes de trabajo y cobran salarios más bajos. Pero la inestabilidad en el empleo afecta también a la sostenibilidad del sistema de pensiones y a las posibilidades de financiación de los proyectos empresariales de calidad. La temporalidad genera vidas inestables al principio y al final de la carrera profesional, obligando a retrasar momentos importantes como la emancipación o la reproducción (que reducen el número de cotizantes potenciales) y fuerza a adelantar la jubilación (aumentando el número de pensionistas), contribuyendo a desequilibrar las cuentas de la Seguridad Social. Asimismo, una legislación excesivamente permisiva en el uso de los contratos temporales alienta la aparición de negocios en segmentos de bajo valor añadido que compiten por la financiación con empresas de futuro y reducen el potencial de crecimiento de la economía. Terminar con el exceso de contratación temporal no es un misterio y si hasta ahora no ha ocurrido es porque las soluciones han ignorado sus verdaderas causas, que son: el tipo de negocios de calidad media y baja que configuran la economía del país, la relación de la contratación temporal con la supervivencia de las empresas y que, como consecuencia de su empleo durante tanto tiempo, se ha instalado una “cultura de la temporalidad”, donde ya casi nadie la discute, aunque sea abusiva.

La primera condición para acabar con los excesos en la contratación temporal es evitar el tejido productivo de mala calidad. Esto se consigue, como ya se comentó, con gobernantes que no piensen que “la mejor política industrial es la que no existe”, con un aumento y reorientación de la inversión pública de las infraestructuras a los intangibles competitivos (investigación, innovación, calidad, etc.) y con un Banco de España que, a diferencia de lo ocurrido en el pasado reciente, evite la aparición de burbujas en el precio de los bienes básicos.

El otro elemento para corregir el exceso de temporalidad es conseguir que las pérdidas en la cuenta de resultados de una empresa no se liquiden preferentemente a través de despidos, como ocurre ahora, sino dentro de la empresa, mediante su distribución entre capital y trabajo: no sólo entre los trabajadores, sino también entre los accionistas o partícipes; no sólo entre los últimos en entrar en la empresa, sino entre toda la plantilla. El exceso de temporalidad debe abordarse a partir de estos elementos estructurales y de su interrelación; y no desde variopintas propuestas sobre el supuesto número ideal de contratos a establecer en la legislación laboral, que compiten por “imaginativas” pero no en eficacia, además de introducir incoherencia en el derecho del trabajo, que es el marco que regula las relaciones laborales, pero ni es determinante para el crecimiento del empleo ni para su calidad.

Esta apuesta por el ajuste interno frente al despido está en línea con lo pactado en el II Acuerdo Nacional para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012-2014, suscrito por las organizaciones sindicales y empresariales para enfrentar la segunda recesión sufrida por la economía española, y que fue ignorado por la reforma laboral promulgada pocas semanas después. Este modelo de pérdidas compartidas tiene importantes repercusiones macroeconómicas positivas, en tanto que suaviza las caídas del consumo e impulsa una recuperación más rápida de la inversión. Asimismo, aumenta la igualdad y la cohesión en el mercado de trabajo y la sociedad, y fomenta el incremento del tamaño medio de las empresas, pues aprovechar sus ventajas requiere unidades productivas de mayor dimensión. Su puesta en práctica exige una negociación colectiva fuerte (donde el convenio de sector sea el ámbito de negociación prevalente y los convenios sean ultratractivos), eliminar la posibilidad actual de recortar unilateralmente los salarios por parte del empresario, reforzar los canales de información económica de los trabajadores y un fuerte compromiso entre las organizaciones sindicales, empresariales y el gobierno.

España dispone de un amplio parque residencial de viviendas infrautilizado tras décadas de fomentar y subvencionar la construcción de vivienda en propiedad. Pero esta abundancia no ha servido para solucionar su elevada carestía, ni garantizar el acceso a una vivienda digna al conjunto de la población a un precio asequible. La burbuja inmobiliaria fue impulsada por la legislación existente en materia de urbanismo y suelo, y financiada en parte con fondos públicos procedentes de la política de vivienda y de desgravaciones fiscales. Una nueva política de vivienda debe reorientar completamente estos incentivos, para priorizar la utilización del parque residencial existente a través de un ambicioso plan de alquiler social, donde inicialmente –hasta que se conforme un mercado del alquiler amplio y profundo– las Administraciones Públicas actúen de casero, ejerciendo la labor del propietario privado. Asimismo, los incentivos y recursos públicos deben invertirse en regenerar el entorno

urbano (mejora de equipamientos, supresión de barreras arquitectónicas, recuperación del espacio público y zonas verdes, etc.) y rehabilitar viviendas (eficiencia energética, movilidad vertical –ascensores– etc.). Por último, la dación en pago debe ser una condición obligatoria en los nuevos créditos hipotecarios para evitar que, como hasta ahora, las entidades financieras sigan trasladando a las familias el riesgo que les corresponde gestionar.

Por último, además de los atascos provocados por el sobre endeudamiento, el paro (estructural), y la falta y calidad de tejido productivo, está el exceso de déficit público, provocado por el modelo de crecimiento seguido durante la bonanza económica. Como ya se dijo, el ajuste de las cuentas públicas era inevitable, pero su ritmo y momento son muy cuestionables, como lo es también la reforma fiscal promulgada por el Gobierno en 2014.

Al igual que las reformas laborales, las reformas promovidas en el sector público están orientadas por malas ideas económicas: que no hay que gravar el patrimonio, que hay que bajar los impuestos para que los ricos no defrauden, que la equidad no es un asunto del que deba ocuparse el sistema fiscal o que reducir la dimensión de lo público es bueno para la economía, a pesar de que su tamaño está apreciablemente por debajo de la media europea. Queda, por tanto, pendiente una reforma de las Administraciones Públicas que avance en tres direcciones: 1) descentralizar servicios de las Comunidades Autónomas y la Administración Central a las Corporaciones Locales, para mejorar la eficiencia del gasto, poniéndolo en manos de la administración más cercana al ciudadano; 2) hacer efectivo el papel de supervisión de la Alta Inspección del Estado en todos los niveles, poniendo el control del gasto en manos de la Administración más alejada del gestor; y 3) rendir cuentas a los ciudadanos de todos los niveles de la Administración, comparables entre sí y mediante la introducción de una contabilidad de costes homogénea.

**Francisco Llorente**

La apuesta por la industria como base  
de un nuevo modelo productivo en España.

Política industrial, relevancia de la I+D+i  
y necesidad de mejorar el sistema educativo



*Detalle de Kosovski bozuri Gracanica. Nadezda Petrovic.*

---

*La industria debe ser clave en el nuevo modelo productivo a implantar en España, por lo que es preciso impulsarla con una política industrial más activa, desde sus dos dimensiones, la visión horizontal y la sectorial. Las empresas industriales necesitan ofrecer productos de mayor valor añadido, para lo que deben realizar mayor I+D+i, aprovechando mejor los fondos europeos y los tipos de ayuda estatal para la misma, así como aumentar su colaboración con universidades y centros de I+D. El sistema educativo debe ajustarse a las necesidades del mercado laboral, en cuanto a las competencias demandadas y formar personas que generen conocimiento.*

## 1. NECESIDAD DE IMPULSAR LA INDUSTRIA

LA crisis ha demostrado en España que apostar intensamente por los principales sectores en que se basó su crecimiento económico durante el pasado ciclo expansivo (construcción y turismo), generó una baja productividad y una falta de adaptación al entorno internacional por una parte relevante de las empresas, a la vez que se reducía la presencia de la industria. No fue una elección acertada, pues durante los años de crisis surgió una tasa de paro creciente y una reducción del PIB. En cambio, aquellos países con un mayor peso de la industria en su PIB han ofrecido superior capacidad de reacción a la misma y una mejor salida.

La Comisión Europea en su Comunicación “Por un renacimiento industrial europeo” insta a los Estados a reconocer la importancia crucial de la industria para generar más empleo y crecimiento. Cuestión también señalada por el Consejo General de los Economistas (2013) en su Informe *La industria: pieza clave para un nuevo modelo productivo sostenible*, exponiendo que “la industria tiene un papel fundamental en la vertebración de la economía de cualquier país y se ha convertido en una pieza clave para la recuperación de las economías occidentales y la creación de puestos de trabajo sostenible”. Asimismo, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (2014) ha establecido un conjunto de propuestas de actuación para el fortalecimiento del sector industrial en España.

El sector industrial ofrece más valor añadido, mejor calidad en el empleo y desarrolla parte del sector servicios, destacando aquellos servicios especializados

de gran valor añadido y conocimiento, que dan apoyo a la industria en diversas facetas (I+D, consultoría, ingeniería, TIC). Por otra parte, la industria es quien realiza la mayor parte de la I+D+i en España.

En España, los sectores industriales más abiertos al exterior pudieron mantenerse mejor o no vieron tan reducida su actividad, durante la crisis, a pesar de la caída de la demanda interna, como consecuencia de la demanda externa de ciertos países que se vieron menos afectados por la crisis (p.e. Alemania). En tal sentido, puede destacarse el sector automovilístico, donde el subsector de los fabricantes de automóviles ha aumentado sus exportaciones, también fuera de la Unión Europea<sup>1</sup>. Además, la crisis ha permitido verificar en este sector los beneficios de implantar la producción ajustada y disponer de una adecuada flexibilidad laboral temporal, especialmente al aplicar modalidades como la bolsa de horas, que han ayudado a sortear mejor la crisis.

La realidad que viven las empresas industriales españolas ha cambiado, puesto que están en un entorno más global, competitivo, dinámico e incierto, apareciendo como relevantes competidores diversos países emergentes (p.e. los BRIC –Brasil, Rusia, India, China–) y los PECOS (países de Europa central y oriental), cuyas empresas tienen menores costes laborales. Las empresas españolas no pueden competir vía costes laborales sino que han de hacerlo con mayor valor añadido, por lo que sus actividades productivas deben ser más intensivas en conocimiento, de mayor contenido tecnológico, aplicando tecnologías de proceso avanzadas, para diferenciarse mejor de la competencia y mejorar su productividad, por lo que realizar I+D+i es esencial. Para ello, la aportación del conocimiento de su personal es vital.

Los gastos en I+D+i y la productividad de la industria española están por debajo de los principales países europeos, coincidiendo con que en el tejido productivo español hay una importante presencia de Pymes con bajo valor añadido. La especialización relativa de la economía española en actividades de intensidad tecnológica baja y media es importante. El predominio de la Pyme en el tejido productivo español explica en parte el escaso esfuerzo relativo privado en actividades de I+D+i (Segura, 2006). Como señala el Boston Consulting Group (2013) las Pymes en España suelen estar en peor situación competitiva debido a la menor especialización de sus empleados, inferior capacidad para acometer inversiones, escasa presencia en los mercados internacionales, y acceden menos a las economías de escala y alcance. En

---

<sup>1</sup> Por ejemplo a EEUU (destacan las exportaciones de Ford España) y Corea, así como a mercados emergentes como Turquía, Argelia y Marruecos (destacan las exportaciones de SEAT).

cambio, las empresas manufactureras que obtienen mayores productividades con frecuencia son las grandes, tienen participación de capital extranjero y pertenecen a un grupo, actúan en sectores intensivos de capital y operan en mercados expansivos. La mayoría de empresas multinacionales de capital extranjero no realizan en sus filiales en España innovación de productos, sino que se efectúa en sus matrices u otras filiales del extranjero, especialmente la investigación y el diseño. Es más frecuente que hagan innovaciones en procesos, buscando mejorar la eficiencia de sus procesos productivos.

La tendencia en la industria a adoptar nuevos modelos productivos, como la producción ajustada o los sistemas de alto rendimiento, requieren de un personal competente, donde los trabajadores puedan asumir mayor autonomía en el trabajo, diversas tareas indirectas, participar en la mejora continua, y si es posible también en ámbitos de la I+D+i. Los trabajadores deben ser más versátiles y con mayor posibilidad de hacer frente a los problemas para avanzar hacia soluciones creativas (Jaramillo et al., 2005). Para ello la formación es clave.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA. BREVE SÍNTESIS

El artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge que la política industrial es de carácter horizontal y tiene por fin instaurar unas condiciones marco que favorezcan la competitividad industrial. A partir del mismo, la Comisión Europea ha controlado con celo las ayudas públicas<sup>2</sup> que los gobiernos podían realizar a sectores y empresas particulares en sus países, aplicándose estrictamente el principio de subsidiariedad. Asimismo, interesaban las políticas del mercado único (liberalización de los mercados y armonización de las normas) y luchar contra las posiciones de dominio.

Algunos dirigentes políticos europeos han afirmado que la mejor política industrial es la que no existe —es decir, dejar al propio mercado que funcione por sí solo—, especialmente en la época donde dominaba el pensamiento económico liberal, década de los ochenta y principios de los noventa. Así, la Comisión Europea dejó en 1990 la actuación pública a la mejora del entorno en el que se desenvuelven las empresas. Ahora bien, la realidad ha demostrado que ello no es así, y además que no sólo hay que actuar en casos de fallos del mercado.

---

<sup>2</sup> La Comisión Europea examina de forma muy exhaustiva este tipo de ayudas para que no se pueda falsear de forma muy directa la libre competencia y llegar a mantener situaciones no rentables de sobrecapacidad (Cárdenas, 2003).



Históricamente la política industrial en España ha sido más de carácter sectorial (Espinosa de los Monteros y Boceta Álvarez, 2005), pero ha sido criticada por diversos autores cuando significó proteger con subvenciones la posición de determinados colectivos de empresas perdedoras, ineficientes y sin futuro, que además los recursos que recibieran se podrían haber dedicado alternativamente para otras empresas o sectores de futuro. Al entrar España en la Comunidad Económica Europea, la política industrial española estatal fue más horizontal, se buscaba fomentar una mayor competencia pero sin descartar la intervención selectiva. En el presente siglo se ha adaptado también a los cambios efectuados en la Unión Europea, decantándose por una política horizontal<sup>3</sup> que además también se considere por sectores.

La Estrategia de Lisboa, aprobada por el Consejo Europeo en el 2000, buscó que la Unión Europea tendiese hacia la economía del conocimiento, para reducir el gap con EEUU en las TIC, pero otros países se movían más rápido, por lo que no se conseguían los objetivos (Matías, 2005).

La realidad demostró, durante la primera década del presente siglo, que determinados países emergentes que aplicaban una política industrial de fuerte apoyo a determinados sectores industriales, como China e India, han conseguido mayor presencia en los mercados y atraen a empresas industriales occidentales, mientras que la Unión Europea perdía competitividad y se deslocalizaban empresas. Ello llevó a la Comisión Europea a dar mayor importancia a la política industrial como instrumento para mejorar la competitividad de la industria. En tal sentido, en el año 2002 la comunicación “La política industrial en la Europa ampliada” explicita que las políticas horizontales también deben tener en cuenta las necesidades de los diferentes sectores”. Posteriormente, en el documento “*Implementing Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing-Towards a more integrated approach for industrial policy* (2005) se establecen iniciativas orientadas a ciertos sectores, con lo que se decide incidir en los mismos. Ese cambio queda más reflejado en la Comunicación realizada en el 2010 “Una política industrial para la era de la globalización”.

El apoyo a la creación y fortalecimiento de clusters<sup>4</sup> es destacable en Europa, para mejorar la competitividad e innovación (p.e. creación del European Cluster Policy Group), buscándose una mayor colaboración entre empresas y agentes externos.

---

<sup>3</sup> Con la política horizontal se ayuda a las infraestructuras en general, de manera que las empresas puedan crecer, apoyando la I+D, la formación de capital humano, y las infraestructuras físicas (Vives, 2013).

<sup>4</sup> Grupo de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes (N. del E.).

Permiten el fomento de las economías externas, la promoción y mejora de las relaciones interempresariales, la coordinación público-privada (Costa, 2004), e implantar la innovación abierta. En el estudio realizado en Europa por The Gallup Organization (2006) se verificó que las empresas innovadoras que pertenecen a un cluster tienen un mayor porcentaje de introducciones de productos o servicios nuevos, tecnologías de producción y registran un mayor número de marcas y patentes.

La política industrial del Gobierno español durante la presidencia de Zapatero, a mediados de la pasada década, se inscribía “en el marco de la política económica general y muy en particular en el Plan Nacional de Reformas del 2005, que entre otros objetivos buscaba aumentar el ratio de inversión en I+D sobre el PIB, pasando del 1,07% en el 2004 al 2% en el 2010, e incrementar la contribución del sector privado en la inversión en I+D del 48% en el 2003 al 55% en el 2010” (Trullén, 2007), destacando el programa Ingenio 2010.

En España los clusters se constituyen en el año 2007 en las Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEI), cuya finalidad es facilitar, mediante la consecución de una masa crítica suficiente del conjunto de empresas y organismos agrupados, las prácticas innovadoras que permitan mejorar la competitividad de las empresas españolas y su proyección y visibilidad internacional. Se les apoya con recursos públicos a las estrategias de innovación y competitividad desarrolladas por las AEI que hayan sido reconocidas (Trullén y Castejón, 2007).

En el año 2010 se presentó el Plan integral de Política Industrial 2020 para aumentar el peso de la industria en la economía española, pasando del 15% en el 2010 al 18% en el 2015. Ese Plan está alineado con las directrices establecidas para la política industrial europea y constituye el marco para encuadrar las actuaciones del Gobierno. Se busca apoyar los sectores estratégicos y modernizar y redefinir los sectores tradicionales. Este Plan estableció como principales características de la política industrial española: “el enfoque transversal, dirigido prioritariamente a la mejora de la competitividad, de las actuaciones de apoyo a la industria; y la coordinación de la política española con las directrices de la nueva política industrial europea”. Asimismo, destaca por fomentar las infraestructuras, los servicios logísticos, la formación cualificada, el diseño e innovación industrial y la sostenibilidad ambiental. Entre sus ejes prioritarios está el fomentar la I+D.

El año 2010 la Estrategia Europa 2020 sustituyó la Estrategia de Lisboa, situando la industria y la innovación en el centro del nuevo modelo de crecimiento, destacando las iniciativas “Unión para la innovación”, “Una agenda digital para Europa”, “Una política industrial integrada en la época de la globalización” y “Nuevas capacidades para nuevos empleos”.

La posterior comunicación “Política industrial: Refuerzo de la competitividad”, en el año 2011, pide profundas reformas estructurales, así como políticas coherentes y coordinadas en todos los Estados miembros para aumentar la competitividad económica e industrial de la UE. Señala determinados ámbitos a realizar más esfuerzo: los cambios estructurales en la economía; la innovación en la industria; la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos; el entorno empresarial; el mercado único; y las pequeñas y medianas empresas.

En los últimos años la Comisión Europea sigue proponiendo una política industrial horizontal, pero además también abordar acciones específicas en ciertos sectores concretos, que tengan en cuenta más sus necesidades, y les hagan ser más competitivos. Es preciso potenciar los sectores industriales de futuro, especialmente aquellos de mayor contenido tecnológico. En tal sentido, en su comunicación “Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica –Actualización de la Comunicación sobre Política Industrial”, apuesta por la nueva revolución industrial basada en las energías verdes, el transporte limpio, los nuevos materiales y los sistemas de comunicación inteligentes. Se han seleccionado 6 líneas prioritarias de actuación que son válidas para la industria: tecnologías avanzadas de fabricación con vistas a una producción limpia, tecnologías facilitadoras esenciales, bioproductos, política industrial y de la construcción y materiales sostenibles, vehículos y buques limpios y redes inteligentes.

La política industrial aplicada en España también ha tenido en algunas medidas un carácter vertical, como el establecer planes de estímulo temporales en ciertos sectores tractores, vinculados a determinados productos con efecto multiplicador en diversas ramas de la industria. Un ejemplo son los sucesivos planes de renovación del parque automovilístico, como el PIVE y el PIMA, que aumentan las ventas de automóviles del sector en el mercado interior y además supone una mejora medioambiental. Por sus efectos de arrastre, inciden positivamente en la industria auxiliar y otros sectores que suministran inputs a los vehículos (p.e. siderúrgico, electrónica y químico).

En España es preciso potenciar la cooperación intercluster entre los clusters de diferentes CCAA y de otros países, utilizando plataformas como la Cluster Innovation Platform. A veces los recelos de tipo político que puedan darse entre los gobiernos de las CCAA, cuando gobiernan distintos partidos políticos, han podido influir negativamente en la viabilidad y eficacia de tales relaciones intercluster entre diferentes CCAA, lo que debería solventarse.

En la nueva política industrial europea se busca establecer unas condiciones marco adecuadas para estimular nuevas inversiones, acelerar la adopción de nuevas tecnologías, impulsar el uso eficiente de los recursos y obtener una mayor traslación de la investigación a resultados. Entre las medidas destacadas desde la Comisión Europea están:

- Incrementar la inversión en capital humano y crear empleo en la industria
- La política de I+D+i en el nuevo Programa Marco Horizonte 2020
- Apoyo a la Pyme en el Programa Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas COSME<sup>5</sup> (2014-2020)
- Aumentar la cooperación, reforzando los vínculos entre la industria y la investigación en un marco transnacional
- Consolidación del Espacio Europeo de Investigación (ERA)

El Programa Marco Horizonte 2020 apoya la implementación de la citada Estrategia Europa 2020, impulsando la excelencia en la I+D+i, donde la industria puede beneficiarse de forma significativa. Se promueven más las colaboraciones público-privadas, generalmente en consorcios transnacionales, y se ofrecen mayores recursos financieros, otorgando subvenciones en todas las fases del proyecto que lleve de la investigación al mercado. Se busca que se investigue en los campos emergentes más prometedores de la ciencia y la tecnología. Dada la relevancia de la Estrategia, las entidades del gobierno central (como el CDTI) y de las CCAA deben seguir promoviéndola y ayudar a las empresas industriales para que participen en este programa, si es posible lideradas por una AEI.

La necesaria reindustrialización de Europa se está llevando a cabo aplicando como política de cohesión la estrategia conocida como RIS3 (*Research and Innovation Smart Specialization Strategy*). La Comisión Europea exige que los estados miembros y cada región solicitante de Fondos Europeos elabore la RIS3 como condición previa para las inversiones en I+D cofinanciadas con fondos europeos. Es una agenda de transformación económica integral de ámbito regional, basada en la innovación, la investigación y la colaboración entre agentes de la cuádruple hélice (administración, universidad y centros de conocimiento, empresa y sociedad civil).

---

<sup>5</sup>Entre sus acciones clave están: "Fondo para el crecimiento y fondo de garantías al crédito, para un mejor acceso a la financiación; Red de empresas europeas, para un mayor intercambio de información y apoyo a las iniciativas transfronterizas; Mejorar la cultura emprendedora, dando difusión de buenas prácticas". ([http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/cosme/access-to-finance-smes/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/cosme/access-to-finance-smes/index_en.htm))

La metodología RIS3 requiere que las autoridades de cada región lideren la identificación en su territorio de un conjunto limitado de especializaciones inteligentes<sup>6</sup>, identificando aquellas características y activos exclusivos que ofrezcan fortalezas y mejor se ajusten a su potencial innovador, integrando en su diagnóstico y visión de futuro a los agentes implicados. De acuerdo a las capacidades de su tejido productivo, deben identificar aquellos ámbitos sectoriales líderes, con fortaleza y potencial crecimiento, que ofrecen ventajas competitivas. Se consideran también aquellas tecnologías facilitadoras transversales, a detectar e impulsar, que transformen el tejido empresarial y generen nuevas oportunidades científico-tecnológicas. Ello se recoge en la elaboración del respectivo Plan Estratégico Regional.

El poder acceder a tales fondos supone una oportunidad para la industria en aquellas CCAA donde se desee transformar o potenciar determinados sectores/subsectores, ciertas tecnologías relevantes para la industria y desarrollar nuevas actividades. Esos fondos pueden ayudar a mejorar la cualificación e incrementar los recursos humanos dedicados a I+D+i (p.e. realización de tesis doctorales en empresas, contratar las empresas a jóvenes doctores, investigadores, y gestores en I+D). Por otra parte, se desea que influyan en que las empresas realicen mayores inversiones en investigación e innovación.

La investigación de excelencia y la innovación constituyen una parte importante del destino de los nuevos Fondos Estructurales, lo que supone una oportunidad de nueva financiación para las empresas industriales innovadoras españolas de los sectores que se prioricen.

Los Fondos Europeos desde el 2014 tienen como objetivos determinados ámbitos temáticos, de los que para España destacamos: adaptar las Pymes a actividades de mayor valor añadido, aumentar la innovación, pasar a una economía con bajas emisiones de carbono, transporte sostenible, educación, empleo y formación permanente. La industria puede beneficiarse de los mismos y mejorar su competitividad.

Las estrategias que en cada comunidad autónoma sirvan de base para el desarrollo del RIS3 deberían estar alineadas con las estrategias de I+D+i nacionales (Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 y la Agenda Digital) y europea (EE2020 y Horizon 2020).

---

<sup>6</sup> Exige en cada región realizar un análisis DAFO. Se busca la concentración de los recursos de I+D+i en ámbitos donde se tengan puntos fuertes para llegar a ser excelentes.

El Consejo Europeo de Investigación busca financiar a largo plazo proyectos de investigadores excelentes y de sus equipos de investigación, a fin de que lleven a cabo investigaciones novedosas y potencialmente muy rentables, pero que incorporen alto riesgo. Su objetivo específico es reforzar la excelencia, el dinamismo y la creatividad de la investigación europea. Posibilita una investigación relevante de ciertas tecnologías facilitadoras esenciales<sup>7</sup> para la industria como la nanotecnología, microelectrónica y nanoelectrónica, biotecnología industrial y tecnologías de fabricación avanzada.

En la presente década, el gobierno español del PP ha implantado diversas reformas estructurales en ámbitos como el presupuestario, financiero, laboral y de garantía de la unidad de mercado, junto a otras medidas, tales como buscar facilitar el acceso de la Pyme a la financiación, el programa de Reindustrialización o continuar el apoyo a las Agrupaciones Empresariales Innovadoras (Valero, 2013).

El fuerte desempleo existente ha provocado la necesidad de crear más empresas, para lo que se ha implantado el Plan de Impulso a Emprendedores y de la Pyme, el cual puede ayudar a fomentar en la industria nuevas empresas de base tecnológica, por ejemplo, que surjan de spin-off, cuyo activo principal es el conocimiento.

En el año 2014 el Ministerio de Industria, Energía y Turismo presentó la Agenda para el fortalecimiento de la industria, donde se establece un conjunto de líneas de actuación e iniciativas a desarrollar, parte de las cuales ya fueron previamente recogidas en los Observatorios Industriales.

### 3. LA INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN LA INDUSTRIA ESPAÑOLA DEBERÍA SER UNA PRIORIDAD

Las empresas industriales españolas tienen la necesidad de ofrecer productos con mayor valor añadido, más personalizados y con menor ciclo de vida, entre otros factores, por lo que deberían realizar más innovaciones tecnológicas, implantando una cultura organizativa donde la innovación sea un valor relevante, se aplique la innovación abierta y dediquen más recursos al ámbito de I+D+i.

Las Administraciones Públicas pueden facilitar e impulsar la actividad de I+D+i en las empresas. Como señalan Espinosa de los Monteros y Boceta Álvarez (2005),

---

<sup>7</sup> Participan de manera relevante en todo el ciclo productivo de sectores clave como son la automoción o electrónica.

la política en el ámbito de I+D en España tradicionalmente ha pretendido fomentar la I+D con ayudas fiscales, pero los resultados de la misma muestran que no ha provocado que la mayoría de empresas realicen I+D. Se verifica que el gastar en I+D no asegura que se consigan resultados en innovación. Es relevante el cómo se gasta, en qué, y la finalidad de la misma. Uno de los problemas históricos en España es que la mayoría de los recursos públicos destinados a la I+D no generaban resultados aptos para las empresas, entre otras cuestiones porque una parte importante de tal gasto en I+D iba a universidades y centros públicos de I+D que realizaban principalmente investigación básica, en vez de investigación aplicada y desarrollo, careciéndose con frecuencia de una adecuada relación entre lo que investigaban y lo que precisaba la empresa. Ello generó que el sistema de innovación español se caracterizase por la defectuosa colaboración entre las universidades y centros de investigación públicos con las empresas (Segura, op. cit.), cuestión que se desea corregir. Por ello, tiene sentido fortalecer los programas de colaboración público-privada en materia de I+D, incorporando proyectos de I+D+i orientados al mercado.

Las OTRIS, entre otras actividades, deben de impulsar la transferencia y comercialización de la tecnología que se puede obtener en las universidades. Las empresas también deberían conocer mejor la oferta en I+D disponible por parte de las universidades, especialmente las Pymes, a realizar más eficazmente por las OTRIS.

La industria española históricamente se ha caracterizado por su inferior inversión en I+D en comparación con los principales países industriales de la Unión Europea, si bien como afirman Caridad et al. (2004) desde principios de los noventa hasta comienzos del actual siglo aumentó significativamente el empleo de media y alta cualificación, incrementándose el personal dedicado a I+D en dedicación plena. Sin embargo, el gasto medio por investigador aumentó escasamente. Como recoge Trullén (op. cit.) debe destacarse que los gastos de I+D+i en el Ministerio de Industria tuvieron crecimientos interanuales del 44% en 2006 y de un 22% en el 2007. Sin embargo, la crisis ha incidido negativamente en los recursos dedicados en España a I+D, públicos y privados. Los ajustes presupuestarios realizados por el gobierno central del PP para reducir el déficit público han provocado que la I+D+i sea una de las partidas perjudicadas en cuanto a dotación de recursos. Ello ha generado la posterior salida de una parte de los investigadores, aumentando su marcha al extranjero, donde organismos como el CSIC se han visto muy perjudicados. A tales países receptores no les ha costado dinero formarles, mientras que para España supone una pérdida de talento y no recuperar la inversión realizada en ellos si no retornan.

Como recoge COTEC en su informe del 2014 al analizar el esfuerzo en I+D, “la brecha de España respecto los países de referencia en I+D se ha ensanchado entre 2010 y 2012”. En el mismo se recoge que la mayoría de investigadores son del sector público, cuestión que, por ejemplo, no sucede en Alemania y Francia.

Nuestro país queda clasificado en el Innovation Union Scoreboard 2014 como un país de innovación moderada, muy alejado de los principales países innovadores de la Unión Europea, como son Alemania, Francia e Inglaterra. Ante ello, la Estrategia Española de Tecnología e Innovación (2013-2020) tiene como objetivo incrementar la inversión privada en I+D+i y, con ello, mejorar también la eficiencia del gasto total en I+D+i.

La tabla nº 1 refleja la baja proporción de Pymes que realizan I+D, con una caída de casi dos puntos porcentuales entre los años 2007 y 2010, dándose una recuperación entre el 2012 y 2014. En cambio, al segregar por el tamaño empresarial, las Pymes son quienes más se redujeron, mientras que las grandes en el 2013 tienen la mayor proporción de la serie considerada desde el 2007.

TABLA Nº 1  
Porcentaje de empresas que realizan I+D sobre el total. Industria

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total empresas	14,3%	13,4%	13,6%	12,2%	12,2%	12,7%	13,1%
< 250 personas	13,1%	12,5%	12,1%	11,0%	10,9%	11,5%	11,7%
≥ 250 personas	60,0%	61,7%	60,5%	59,9%	60,7%	60,7%	62,4%

Fuente: INE. Encuesta sobre innovación en las empresas

Si se analiza el ratio (Gastos actividades innovadoras / Cifra de negocios) \*100, el dato del año 2009 es el mayor de la serie, pero donde incide la reducción de la cifra de negocios por la crisis. Posteriormente se reduce hasta subir ligeramente en el 2013. En cambio, al segmentar por el tamaño empresarial, las Pymes industriales lo han reducido de forma relevante, cayendo casi 0,5 puntos porcentuales al comparar el dato del año 2012 con el 2009, lo que incide negativamente en su competitividad, mientras en las grandes empresas ha aumentado al comparar los ejercicios 2013 y 2007. Las grandes ofrecen todos los años desde el 2009 mayores porcentajes del citado ratio respecto del 2007.

TABLA Nº 2  
(Gastos actividades innovadoras / Cifra de negocios) \*100. Industria

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total empresas	1,35%	1,24%	1,56%	1,48%	1,35%	1,27%	1,32%
< 250 personas	1,36%	1,17%	1,39%	1,15%	0,98%	0,86%	0,87%
≥ 250 personas	1,42%	1,29%	1,69%	1,74%	1,64%	1,58%	1,61%

Fuente: INE. Encuesta sobre innovación en las empresas



La Estrategia de Innovación (EI2) aprobada en el 2010 incorporaba un conjunto de actuaciones con el objetivo a medio y largo plazo de mejorar la capacidad innovadora de nuestra economía. Sin embargo, al analizar la serie de gastos totales en actividades innovadoras (tabla 3), se verifica una fuerte reducción de tal variable en las Pymes entre los años 2007 y 2013 (-51,1%). En cambio, en las grandes empresas los peores datos corresponden al 2008 y 2009, mientras que el del 2013 es el mejor de la serie.

TABLA Nº 3  
Gastos totales en innovación (millones euros) en la Industria

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total empresas	8.598	8.014	7.625	7.499	7.275	6.792	6.904
< 250 personas	3.758	3.228	3.000	2.618	2.386	1.940	1.836
≥ 250 personas	4.840	4.786	4.625	4.881	4.889	4.852	5.068

Fuente: INE. Encuesta sobre innovación en las empresas

Las empresas industriales españolas también patentan poco.

La siguiente tabla recoge los principales factores que para la empresa industrial dificultan la innovación o influyen en su decisión de no innovar: la falta de fondos en la empresa, falta de financiación de fuentes exteriores y el coste elevado, siendo superior en las Pymes. Por ello, para que realicen mayor I+D se precisa de financiación externa, debiéndose de mejorar el crédito disponible, u otras vías de financiación externa alternativas, y sería conveniente que las empresas cooperaran para compartir costes de I+D.

TABLA Nº 4  
Factores que dificultan la innovación o influyen en la decisión de no innovar en las empresas industriales

	Falta de fondos en empresa	Falta financiación fuentes exteriores	Coste demasiado elevado	Falta de personal cualificado	Falta de información sobre tecnología	Dificultades para encontrar socios para innovar
Total empresas	36,7%	32,3%	36,1%	13,7%	10,7%	14,0%
< 250 personas	37,1%	32,6%	36,6%	14,0%	10,9%	14,2%
≥ 250 personas	23,2%	22,9%	19,1%	4,6%	4,0%	6,7%

Fuente: INE. Encuesta sobre innovación en las empresas 2013

Es preciso desarrollar y potenciar en la industria nuevas empresas de base tecnológica, que dediquen suficiente I+D+i y utilicen más el conocimiento. El Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016 contempla dar apoyo a la creación de Empresas de Base Tecnológica e impulsar iniciativas de Capital Riesgo que cubran las diferentes fases de desarrollo, desde el capital semilla y arranque hasta rondas posteriores, que permitan el apoyo, escalado y sin discontinuidades en todos los niveles de los proyectos empresariales.

Los tipos de ayuda incluidos en el Plan Estatal son: subvenciones, créditos financieros, instrumentos de capital riesgo, otros instrumentos (garantías e incentivos fiscales, etc.). Los créditos fiscales se utilizan principalmente para animar a corto plazo la investigación aplicada, y las subvenciones directas sirven más para incentivar la investigación a largo plazo (OECD, 2010). Quevedo y Afcha (2009) demuestran que las concesiones de subvenciones por la Administración Pública central tienen un efecto adicional y no sustitutivo con el gasto de I+D privado de las empresas.

Los incentivos fiscales para las empresas, con las respectivas desgravaciones fiscales a los gastos de I+D aplicadas en el Impuesto de Sociedades, son relevantes, siendo el tratamiento fiscal en España para la I+D uno de los más ventajosos de la OCDE, pero las Pymes lo utilizan menos de lo deseable. Como recoge Figueruelo (2013) las empresas han de acreditar la condición de deducibles de los gastos de innovación y además, como la desgravación es en el Impuesto de Sociedades, cuando hay pérdidas no puede beneficiarse tal año, al tener que compensarse con cuotas positivas, si bien será factible cuando afloren posteriormente cuotas positivas dentro del plazo establecido. Según un estudio del Ministerio de Economía, hasta un 70 por ciento de las deducciones reconocidas por Hacienda quedaban pendientes de cobro al carecer de ganancias las empresas potencialmente beneficiarias. En determinadas Pymes, el miedo a deducirse por los gastos de I+D porque genere una inspección, junto a los problemas burocráticos asociados, provoca que desistan de utilizarlas.

Además, están las bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social respecto del personal investigador por actividades de I+D, y deducciones por Patent Box. El actual gobierno ha incorporado incentivos fiscales a la I+D en la ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

El Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) es la entidad que canaliza las solicitudes de financiación y apoyo a los proyectos de I+D+i en los ámbitos estatal e internacionales. Concede a la empresa ayudas financieras propias y facilita el acceso a las que ofrecen terceros (financiación bancaria de la Línea para la Fi-

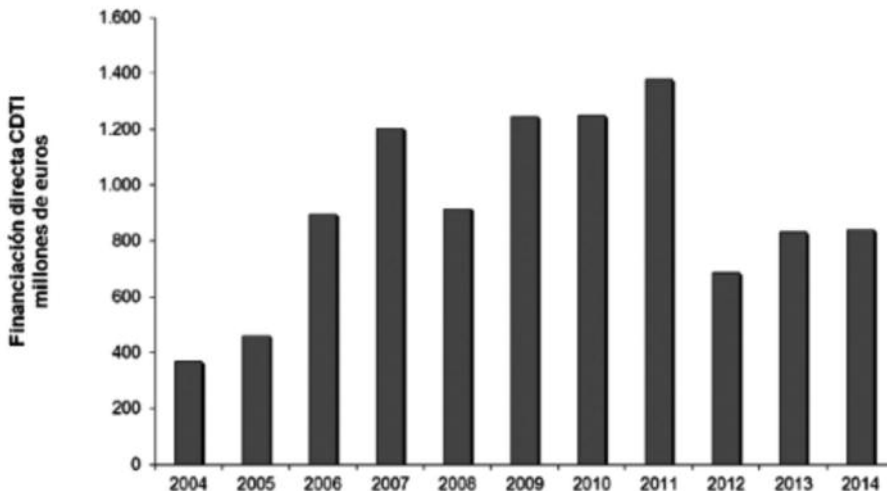
nanciación de la Innovación Tecnológica y Subvenciones del Programa Marco de I+D de la UE) para la realización de proyectos de investigación y desarrollo, tanto nacionales como internacionales. Es el principal organismo del gobierno central en ofrecer ayudas directas para los proyectos de I+D+i, mediante subvenciones y créditos preferenciales (ayuda parcialmente reembolsable), tras presentar las empresas sus respectivos proyectos y ser seleccionados en concurrencia competitiva.

La participación de las empresas españolas en la financiación de proyectos europeos es reducida, a pesar de los intentos del gobierno central y los autonómicos de que se presenten más empresas a los mismos. En cambio, sí se ha conseguido aumentar de forma progresiva la tasa de retorno en los programas marco, destacando el incremento en el VII Programa Marco.

En el 2014, el CDTI mejoró los tramos no reembolsables en los proyectos de I+D, aumentando la intensidad de ayuda concedida en los proyectos de I+D.

El siguiente gráfico del Departamento de Estudios y Comunicación del CDTI (2015) muestra la evolución de la financiación directa comprometida por el CDTI, cuya tendencia es creciente la mayor parte de los años del 2004 al 2011 (excepto el 2008), mientras que se produce una importante reducción de la financiación directa en el 2012. Aunque ha habido una recuperación posterior, se está lejos de los niveles anuales del 2009 al 2011.

GRÁFICO 1  
Evolución de la financiación directa comprometida por el CDTI  
(euros corrientes)



Fuente: CDTI

Además, el citado organismo señala que en el año 2014 nueve tecnologías recogían el 61% del total de los compromisos adquiridos por el CDTI: tecnologías de los materiales (12%), tecnologías de los ordenadores (9%), tecnologías de los alimentos (9%), tecnologías de vehículos de motor (6%), tecnologías aeronáuticas (6%), tecnología e ingeniería mecánicas (5%), tecnología energética (5%), tecnología electrónica (5%) e ingeniería y tecnología del medio ambiente (4%).

El programa Innoempresa es una línea diseñada por el gobierno central y gestionada por entidades de diferentes CCAA, que destaca por ofrecer subvenciones a fondo perdido para apoyar iniciativas innovadoras en las Pymes.

La línea ICO Innovación Fondo Tecnológico, cofinanciado con fondos FEDER y del ICO, debe ser considerada por las empresas innovadoras que realicen inversiones productivas en territorio nacional.

El Estado también ayuda a ciertas empresas industriales innovadoras con la compra pública innovadora, en sus vertientes de compra pública pre-comercial y compra pública de tecnología innovadora. La misma puede tener cierto efecto tractor en las empresas que le suministran. La compra pública innovadora debe permitir apoyar la difusión internacional de la tecnología española y consolidar proyectos empresariales de I+D+i y la comercialización, a nivel global, de nuevos productos y servicios innovadores.

Ante la necesidad de que haya más recursos privados dedicados a la I+D+i se está impulsando una mayor colaboración público-privada en materia de I+D+i y que la inversión en la misma esté más orientada al mercado. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo (op. cit.) considera que deben promoverse proyectos y programas de I+D+i liderados por AEI que permitan la colaboración entre empresas de distinto tamaño, situadas en distintas fases de la cadena de valor y de carácter intersectorial, con objeto de acelerar la introducción de productos innovadores en el mercado y favorecer la creación/consolidación de “ecosistemas innovadores”.

#### 4. LA MEJORA DEL SISTEMA EDUCATIVO, UNA NECESIDAD

Los cambios del entorno y especialmente las necesidades del mercado laboral, inciden en tener que ir adaptando el sistema educativo, pues además de los conocimientos cognitivos, deben potenciarse competencias genéricas y transversales para que los estudiantes, que serán futuro personal de las empresas, puedan adaptarse mejor a los cambios y sean capaces de aplicar lo aprendido.

Si se analiza el output que ofrece el sistema educativo en España, se da la paradoja de que el 41 % de los jóvenes (25-34 años) ha terminado enseñanzas superiores, mientras que más de un tercio ni siquiera ha completado la FP media o Bachillerato (Castañeda et al., 2015). En cambio, la industria precisa de más personal que haya estudiado Formación Profesional, pero por desgracia la misma continúa aún estigmatizada por una parte de la sociedad. En los estudios superiores, la industria precisa de más ingenieros, de áreas como la mecánica, electrónica e informática, pero es reducido el número de alumnos que cursan estudios de ingeniería. Sería preciso aumentar la vocación de los alumnos hacia los estudios universitarios más técnicos e incidir durante los estudios de la ESO en mejorar los conocimientos y competencias que se precisan después en tales estudios de ingeniería.

Para la UNESCO (2004) “las instituciones de formación docente deberán optar entre asumir un papel de liderazgo en la transformación de la educación, o bien quedar rezagadas en el camino del incesante cambio tecnológico”. Dado que los requisitos de competencias cambian y la gente tiene que adaptarse y aprender nuevas competencias en su vida profesional para garantizar la movilidad laboral, la educación obligatoria es donde la gente debe dominar las competencias básicas y debería fomentarse el deseo de continuar aprendiendo durante toda su vida. En el proceso educativo se debe buscar desarrollar en el alumno el “aprender a aprender”, “aprender a hacer” y “aprender a ser”.

Es preciso integrar la creatividad, la innovación y el espíritu empresarial en la educación, necesitándose que las personas obtengan adecuadas competencias<sup>8</sup>.

Las empresas seleccionan cada vez más evaluando al personal por sus competencias, por lo que si el alumno no las desarrolla adecuadamente durante su etapa escolar, tendrá desventaja al querer acceder a un puesto laboral cuando sea adulto.

Los informes PISA dejan al descubierto en España que un número importante de estudiantes tienen un pobre dominio de las competencias básicas. Así es bajo el nivel en matemáticas, lengua, ciencias y especialmente en resolución de problemas, reflejando las carencias del sistema educativo en la ESO. El Eurobarómetro indica también el bajo nivel del idioma inglés en la mayoría de la población<sup>9</sup>. Ello refleja

---

<sup>8</sup> Según la Comisión de las Comunidades Europeas (2006) es la “capacidad demostrada para utilizar conocimientos, destrezas y habilidades personales, sociales o metodológicas, en situaciones de estudio o de trabajo y en el desarrollo profesional o personal”.

<sup>9</sup> La oferta de las Escuelas Oficiales de Idiomas es insuficiente, precisando aumentar su volumen de oferta. Es conveniente incorporar nuevos centros que certifiquen el nivel del idioma inglés de los alumnos. Deberían incrementarse los cursos por televisión de los diferentes niveles de inglés y hacerlo en horarios de mayor audiencia, respecto de los que efectúan ciertas televisiones, como TVE2.

claramente que el sistema educativo está fallando y necesita mejorarse urgentemente. Es preciso promover la cultura del esfuerzo en el alumnado, aumentar su capacidad crítica, fomentar su creatividad, así como promover más la educación para el emprendimiento.

En el sistema educativo universitario destacan los cambios que ha ido realizando la Universidad con el Plan Bolonia, buscado la transición desde un modelo educativo centrado en la enseñanza hacia un modelo centrado en el aprendizaje, donde lo relevante es el aprendizaje por competencias del alumno, que implica que deba conocer, comprender y saber usar pertinentemente (De la Cruz, 2005).

Se da un aumento en la demanda de competencias cognitivas no rutinarias y competencias interpersonales, mientras que hay una disminución en la demanda de competencias cognitivas rutinarias y artesanales, trabajo físico y tareas físicas repetitivas (OECD, 2013). Sin embargo, a pesar de ello, el nivel de competencias adquiridas por los graduados está por debajo del nivel exigido en el mercado laboral (Martín et al., 2013). Por tanto, se requiere de un mayor encaje entre las competencias desarrolladas en la universidad y las exigidas por el mercado laboral.

Según la OECD (2015) las evidencias obtenidas de estudios longitudinales en nueve países muestran que las habilidades cognitivas, sociales y emocionales tienen un papel significativo en la mejora de los resultados económicos y sociales. El aumento de los niveles de habilidades cognitivas de los niños –según lo miden la lectoescritura, las pruebas de aptitud académica y las notas académicas– puede tener un efecto especialmente fuerte en la realización de estudios terciarios y los resultados laborales. Las habilidades sociales y emocionales, tales como la perseverancia, la autoestima y la sociabilidad son poderosos motores del bienestar y del progreso social, que ayudan a las personas a mejorar su educación, su carrera laboral, su salud y su bienestar, por lo que deberían formar parte de las enseñanzas impartidas y evaluadas en las escuelas.

Las competencias que demandan los empleadores a quienes han realizado ciclos formativos de formación profesional o estudios universitarios deben considerarse para mejorar la calidad de la formación en ambos colectivos.

Como señalan Corominas et al. (2010) diversos estudios realizados en España y otros países europeos, evidencian que el nivel formativo conseguido por los estudiantes universitarios está por debajo del nivel competencial requerido para trabajar, salvo el dominio de los conocimientos teóricos –generales y disciplinarios– y las habilidades de aprendizaje que acrediten los graduados. Se necesitan graduados que

puedan adaptarse rápido a la empresa y a los cambios que ésta vive, por lo que se exigen también competencias transversales como el trabajo en equipo, iniciativa, espíritu emprendedor y dinamismo (Rodríguez Espinar et al., 2007), que son transferibles a un amplio grupo de tareas en contextos laborales diversos. Según recoge Guedea (2008), un estudio realizado en la Universidad Carlos III verifica que las tres competencias transversales más importantes para los empresarios en los titulados universitarios son: la capacidad de aprendizaje, el trabajo en equipo y la responsabilidad en el trabajo. En cambio, según Cajide et al. (2002) los empresarios requieren, entre otros aspectos, que las universidades ofrezcan mayor formación práctica, que el graduado sepa enfrentarse a la resolución de problemas, fomente su aptitud para seguir aprendiendo, y dar mayor formación en habilidades sociales como el trabajo en equipo y capacidad en comunicación. Para Corominas et al. (op. cit.), la capacidad para solucionar problemas, el trabajo en equipo y la toma de decisiones son las competencias más valoradas por los empresarios.

Según el presidente de la Fundación Madrid Centro Mundial de Ingeniería<sup>10</sup> los planes de estudios de las Escuelas de Ingeniería Españolas deben mejorar su formación en idiomas, economía, finanzas y habilidades directivas o inteligencia emocional, para adaptarse al perfil de ingenieros que demandan las empresas, lo que exige cambios en sus planes de estudios. Marzo et al. (2006) obtienen deficiencias en la capacidad de comunicación, trabajo en equipo, habilidad para el aprendizaje continuo, conocimientos de idiomas, capacidad de liderazgo y de innovación.

En el caso de los economistas, Perriáñez et al. (2010) encuestaron a empleadores en la Comunidad Autónoma Vasca, destacando sus demandas en compromiso/madurez, ética e integridad, así como las habilidades de trabajo en equipo, capacidad de aprendizaje y gestión del tiempo. Raya (2012) recoge que en las empresas malagueñas las capacidades más demandadas a los economistas son: trabajar bajo presión, tener autonomía y tomar decisiones, el dominio de una segunda lengua, la capacidad de negociación, creatividad e innovación, mientras que los mayores desajustes o déficits son la “autonomía y toma de decisiones”, “capacidad de trabajar bajo presión”, “capacidad de negociación” y “dominio de una segunda lengua”. En cambio, Alcañiz et al. (2013) verifican en Cataluña que el trabajo en equipo es la competencia personal más relevante para los empleadores, seguida a distancia de trabajar bajo presión, la comunicación oral y la crítica. Entre las competencias genéricas destacan las capacidades de análisis y síntesis, organización y planificación, aplicar conocimientos en la práctica y la resolución de problemas. En las competencias específicas

---

<sup>10</sup> Exposición realizada en el I Congreso Internacional de Formación y Movilidad en el Sector de Ingeniería, Junio 2013, Madrid.

destacan las capacidades de aprendizaje y la adaptación. Para los empleadores, hay un déficit significativo en las competencias resolución de problemas, organización y planificación, capacidad crítica, trabajo en equipo, trabajo autónomo, toma de decisiones, iniciativa y espíritu emprendedor.

Para minimizar esos desajustes deberían darse en la universidad determinados cambios metodológicos que fomentaran tales competencias. Según Ginés Mora (2004), analizando la encuesta realizada por Teichler y Schonburg (2004), el aprendizaje debe estar más basado en problemas y en proyectos, en desarrollar las habilidades sociales y comunicativas, y en que el alumno adquiera una mayor experiencia laboral directa.

Somos de la opinión de que la utilización en las clases universitarias del método del caso, el aprendizaje basado en problemas, el aprendizaje basado en el trabajo en equipo, así como implantar el aula inversa (dando un rol más activo al estudiante en su aprendizaje, mientras que el profesor supervisa su proceso de aprendizaje) ayudaría a desarrollar tales capacidades deficitarias. Asimismo, aquellas capacidades no desarrolladas adecuadamente podrían ser cubiertas con la realización de talleres y seminarios, que hagan factible su transmisión y desarrollo, integrándose en el currículum del alumno.

Generalmente todavía hay un escaso acento en el proceso de aprendizaje mediante la investigación, la participación en proyectos y las prácticas en empresas. Según Fuentes (2015), la formación dual todavía es minoritaria en España y muy inferior a diversos países de la Unión Europea. Alrededor de un 3% de los cursos que se imparten en centros de España incluyen prácticas remuneradas de jóvenes en empresas, una cifra de FP dual muy alejada todavía de los niveles de Alemania (60%) y Francia (40%). Consideramos también deseable que la mayoría de estudiantes universitarios pudieran realizar prácticas en empresas y, especialmente en aquellas carreras con mayor proyección hacia la empresa, los trabajos de final de grado deberían realizarse más con empresas, en ámbitos que éstas estuviesen interesadas, contando con la participación de tutores externos pertenecientes a las empresas.

Para mejorar el sistema educativo es preciso ajustar más los planes de estudios a las demandas del mercado laboral, considerando la voz de las empresas, implantar un nuevo rol del docente, aprovechar mejor las TIC para la enseñanza y adoptar metodologías docentes que permitan al alumno tener un aprendizaje activo y reflexivo, así como mejorar su motivación, para obtener las competencias genéricas y específicas que requiere el mercado laboral. Ello es más urgente en una situación



de crisis económica, donde el nivel de competencias que asume el individuo incide en su probabilidad de estar desempleado.

El profesor debería ser un facilitador del aprendizaje, generar un adecuado ambiente para que sea efectivo el aprendizaje de los alumnos, y guiarles en sus procesos de aprendizaje, donde éstos han de ser más autónomos, realizando un trabajo más dirigido, especialmente en el ámbito universitario.

En el terreno educativo, dado que los jóvenes están muy acostumbrados a utilizar las TIC, su incorporación en la docencia puede motivarles. Para el profesor, las TIC no sólo son un recurso didáctico, un instrumento o herramienta de apoyo, sino que además representan un nuevo entorno educativo, un nuevo escenario, que implica una nueva cultura organizacional y pedagógica (Picardo, 2002). Ante ello, los docentes deben poseer las habilidades y conocimientos necesarios para poder usar los nuevos recursos y herramientas digitales, por lo que el diseño e implementación de programas de capacitación del docente para utilizar las TIC es relevante. En tal sentido, la plataforma Moodle está siendo muy utilizada en las universidades y ha sido preciso formar a los docentes en su utilización. En el resto de niveles formativos es preciso que se invierta más en formación TIC del profesorado.

Consideramos pertinente que en la ESO, ciclos y bachillerato, los profesores sólo impartan asignaturas de su especialidad, puesto que en ocasiones se les exige ser docentes de especialidades ajenas a su titulación, lo que puede afectar negativamente en su motivación, aumentar su estrés, y empeorar el aprendizaje de sus alumnos.

Un problema actual en la universidad pública es la falta de incentivos en la actividad docente. Si se quiere mejorar la docencia, la propia institución debe valorizarla. En los últimos años tiene mucha mayor relevancia en el currículum del profesor universitario de la universidad pública su investigación de excelencia, y se valora escasamente su experiencia docente. Actualmente, para obtener un sexenio de investigación se exige publicar en revistas de mucho mayor impacto que hace pocos años y se requiere dedicar más tiempo para ello. Ello conduce a que la docencia sea cada vez menos atractiva para el profesor universitario, lo que puede incidir negativamente en la calidad docente y en la elaboración de material docente de calidad, repercutiendo negativamente en la formación del alumnado.

Consideramos que sería conveniente crear 3 perfiles diferenciados de profesorado universitario, a quienes aplicar unos baremos diferenciales para su promoción. Los tipos serían: A) profesor universitario principalmente investigador, que asumiese

una reducida carga docente, a realizar principalmente en el tercer ciclo, para poder dedicar gran parte de su tiempo a realizar investigación de excelencia; B) profesor universitario con marcado carácter docente, que asumiese una superior carga docente, incorporándose más en los grados, y que en su valoración fuesen más relevantes aspectos como las publicaciones de libros de la materia en que imparte docencia y realizar innovación docente; C) profesor mixto, que hiciera investigación de cierta notoriedad o bien participase en proyectos de investigaciones más aplicados con empresas o entidades, y que además diera un nivel de clases intermedio entre los perfiles A y B, valorándose en su currículum ambos aspectos en proporción más equitativa.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCAÑIZ, M., CLAVERÍA, O. y RIERA, C. (2014): “Competencias en educación superior desde tres perspectivas diferentes: estudiantes, empleadores y académicos”. *Revista Iberoamericana de educación*, Vol. 66, nº 2, pp. 1-19.
- AUSRETCH, D. y CALLEJÓN, M. (2007): “La política industrial actual: conocimiento e innovación empresarial”, *Economía Industrial*, nº 363, pp. 33-46.
- BOSTON CONSULTING GROUP (2013): *Estudio para el fortalecimiento y desarrollo del sector industrial en España*, BCG, Madrid.
- CAJIDE, J.; PORTO, A., ABEAL, C., BARREIRO, F.; ZAMORA, E., EXPÓSITO, A., MOSTEIRO, J. (2010): “Competencias adquiridas en la Universidad y habilidades requeridas por los empresarios”. *Revista de Investigación Educativa*, Vol. 20, nº 2, pp. 449-467.
- CÁRDENAS, R. (2003): *Las ayudas de Estado y el Derecho Comunitario*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CARIDAD, M., AYUSO, M.D. y AYUSO, M.J. (2004): “Política de innovación y desarrollo tecnológico en España en el contexto del Espacio Europeo de la Investigación”, *Revista Interamericana de Bibliotecología*, Vol. 27, nº2, pp. 13-47.
- CASTAÑEDA, R., NORMANDEAU, S., ROJAS, G. (2015): *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, OECD, París.
- CÍRCULO DE ECONOMÍA (2014): “Vuelve la industria. Propuestas para reindustrializar la economía”, <http://www.circuloeconomia.com/vuelve-la-industria-propuestas-para-reindustrializar-la-economia-2/>
- COSTA, M.T. (2004): *El distrito industrial marshalliano y la nueva política industrial en Cataluña*. Ponencia presentada en el seminario “25 años de estudios sobre el distrito industrial marshalliano: un balance crítico”, Consorcio Universidad Menéndez y Pelayo de Barcelona, 14 y 15 de Octubre de 2004.

- CRUZ, C., BAYONA, C. y GARCÍA, T. (2010): "R&D strategies and firms innovation performance. A panel data analysis". *International Journal of Innovation Management*, Vol. 14, nº 6, pp. 103-1045.
- DEPARTAMENTO ESTUDIOS Y COMUNICACIÓN CDTI (2015): "En 2014 el CDTI comprometió 842 millones de euros de financiación directa en proyectos empresariales de I+D+i", *Perspectiva CDTI* nº 45, pp. 4-5.
- DEPARTAMENTO ESTUDIOS Y COMUNICACIÓN CDTI (2014): "Evaluación del impacto de la convocatoria 2008 del programa CENIT", *Perspectiva CDTI* nº 44, pp. 30-32.
- ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C. y BOCETA ÁLVAREZ, V. (2005): "Un análisis de la política industrial española", *Información Comercial Española*, nº 826, pp. 223-243.
- EUROPEAN COMMISSION, DG ENTERPRISE AND INDUSTRY (2012): *Effects and impact of entrepreneurship programmes in higher education*. Entrepreneurship Unit Directorate-General for Enterprise and Industry, European Commission, Brussels.
- FUENTES, A. (2015): "La Fundación Bertelsmann impulsa una red de FP dual". *El Periódico*, 17-3-2015.
- GINÉS MORA, J. (2004): "La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento", *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 35, pp. 13-37.
- GUEDEA, I. (2008): "Las demandas de las empresas". En ICE de la Universidad de Zaragoza (ed.): *Competencias genéricas y transversales de los titulados universitarios*, pp. 13-18.
- JARAMILLO, H., et al. (2005): *Hacia un Sistema Nacional de información de Educación Superior*, Facultad de Economía, Universidad del Rosario, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá.
- MARTÍN DEL PESO, M., RABADÁN GÓMEZ, A. B. y HERNÁNDEZ MARCH, J. (2013): "Desajustes entre formación y empleo en el ámbito de las Enseñanzas Técnicas universitarias: la visión de los empleadores de la Comunidad de Madrid", *Revista de Educación*, nº 360, pp.244-267.
- MARZO-NAVARRO, M., PEDRAJA-IGLESIAS, M. y RIVERA-TORRES, P. (2006): "Las competencias profesionales demandadas por las empresas: el caso de los ingenieros". *Revista de Educación*, nº 341, pp. 643-661.
- MATÍAS, G. (2005): "La estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía", nº 820, *ICE*, pp. 169-194.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (2014): *Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España. Propuestas de actuación*, Madrid.
- OECD (2010): *Measuring Innovation. A New perspective*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013): *Better Skill, Better Jobs, Better Lives. A Strategic Approach to Skill Politics*, OECD Publishing, París.

- OECD (2015): *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*. OECD Publishing, París.
- PERIÁNEZ, I., LUENGO, M.J., PANDO, J. DE LA PEÑA, J.I., VILLALBA, F.J. (2010): Competencias demandas en los nuevos economistas, *Educade*, Vol, 1, nº 1, pp. 59-77.
- PICARDO, O. (2002). “Pedagogía informacional. Enseñar a aprender en la sociedad del conocimiento”. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e innovación*, 3.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
- GARCÍA QUEVEDO, J., AFCHA, S. (2009): “El impacto del apoyo público a la I+D empresarial: Un análisis comparativo entre las subvenciones estatales y regionales”, *Investigaciones Regionales*, nº 15, pp. 277-294.
- RAYA, P. (2012): “Adecuación de la formación universitaria de los titulados en Economía a las necesidades del mercado de trabajo”, *eXtoikos*, nº 5, pp. 107-110.
- RODRÍGUEZ ESPINAR, S.; PRADES, A.; BASART, A. (2007): “Accions per facilitar la inserció laboral”. En: Serra Ramoneda, A. (ed.) *Educació superior i treball a Catalunya: anàlisi dels factors d’inserció laboral*. Barcelona: Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya, pp. 329-368.
- SEGURA, J. (2006): *La productividad en la economía española*, Fundación Ramón Areces, Madrid.
- TEICHLER, U. y SCHOBURG, H. (eds.) (2004): *Comparative Perspectives on Higher Education and Graduate Employment and Work – Experiences from Twelve Countries*, Kluwer Pub.
- THE GALLUP ORGANIZATION (2006): *Innobarometer on cluster’s role in facilitating innovation in Europe*.
- TRULLÉN, J. (2007): “La nueva política industrial española: innovación, economías externas y productividad”; *Economía industrial*, nº 363; pp. 17-31.
- TRULLÉN, J. y Callejón, M. (2007): “Las Agrupaciones de Empresas Innovadoras”, *Momento Económico* 13, pp. 459-479.
- UNESCO (2004) *Las tecnologías de la información y la comunicación en la formación docente. Guía de planificación*. Uruguay: UNESCO Consultado 10/01/14.
- VALERO, L. (2013): “La política industrial del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Reindustrialización, competitividad y creación de Empleo”. *Economía Industrial*, nº 387, pp. 49-53.
- VIVES, X. (2013): “Globalización, crisis y política industrial”, *Economía Industrial*, nº 387, pp. 25-31.



**Inmaculada Ordiales**

El sector financiero y el acceso  
de las pymes al crédito,  
una restricción a la creación de empleo



Nadezda Petrovic.

---

*Dada la elevada dependencia de la financiación bancaria de la pequeña y mediana empresa española, la restricción crediticia y la falta de liquidez durante la crisis habrían dificultado su supervivencia, repercutiendo gravemente en los niveles de empleo y de producción españoles. El aumento de la concesión de créditos nuevos a finales de 2014 podría suponer un cambio de tendencia, poniendo punto final a la restricción crediticia sufrida por las pymes durante los últimos siete años. El presente artículo ofrece una panorámica de esa restricción crediticia y recoge los retos de medio y largo plazo que el sistema financiero debe afrontar para consolidar la recuperación del crédito a favor de la pequeña y mediana empresa en España.*

## INTRODUCCIÓN

**T**RAS el descenso continuado desde el inicio de la crisis de la concesión de nuevos créditos inferiores a un millón de euros, que son normalmente considerados créditos al pequeño tejido empresarial, su aumento, a finales de 2014 y durante los primeros meses de 2015, podría suponer el punto final a la restricción crediticia sufrida por las pymes<sup>1</sup> durante los últimos siete años.

La crisis iniciada en 2008 ha tenido un grave impacto en el acceso a la financiación ajena del tejido empresarial, fundamentalmente para las pequeñas y medianas empresas, que han debido enfrentarse al deterioro de la demanda en un contexto caracterizado por la restricción crediticia y la falta de liquidez. Teniendo en cuenta la elevada dependencia del crédito bancario de las pymes españolas y el escaso desarrollo de otras fuentes de financiación ajena, la contracción del crédito ha supuesto un grave obstáculo para su supervivencia, lo que ha repercutido negativamente en los niveles de empleo y de producción españoles.

Las dificultades a las que se han enfrentado las entidades financieras españolas constituyen el principal factor explicativo de la restricción crediticia. Así, la necesidad de reequilibrar sus balances y reducir su exposición al crédito inmobiliario, las mayores exigencias en cuanto a la calidad de sus activos, el aumento de la morosidad y la reestructuración de parte del sistema financiero, todo ello en un marco de escasa financiación mayorista, de necesidad de desapalancamiento del sector privado de la economía y de debilidad de la actividad económica, provocarían que las entidades financieras españolas restringieran el crédito desde 2008.

---

<sup>1</sup> Definidas de acuerdo a la Recomendación 2003/361 de la Comisión, es decir aquellas empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no supera los 43 millones de euros.



Las entidades financieras españolas justificaron esta restricción crediticia en base a la falta de una demanda de financiación suficientemente solvente; mientras que las empresas, y en particular las pymes, sostenían que resultaba difícil recuperar sus niveles de solvencia cuando se restringía la financiación de su actividad, sobre todo la financiación corriente.

La finalización formal del proceso de reestructuración del sistema financiero español a finales de 2013 se había considerado un punto de inflexión para el sector financiero español, de manera que, una vez alejados los riesgos y las dudas sobre la solvencia de algunas entidades españolas, debía volver a ofrecer crédito al sector privado para financiar la recuperación económica.

Tras ofrecer una breve descripción de la evolución del crédito a favor de las pymes y del empleo generado por ellas durante los años de crisis, se analizan en este artículo tres aspectos determinantes para consolidar la recuperación de la actividad crediticia de los bancos a favor de las pequeñas y medianas empresas españolas. En primer lugar, las limitaciones a la expansión del crédito a favor de las pymes que pueden derivar de la aplicación del Acuerdo de Basilea III, principalmente sobre los créditos a corto plazo. En segundo lugar, los posibles efectos de la reconfiguración del sistema financiero español sobre los aspectos más relacionados con la actividad de banca relacional o de proximidad, esencial para establecer vínculos de confianza entre las entidades financieras y las empresas y para superar los problemas de falta de información inherente al crédito a las pymes. En tercer y último lugar, las mayores necesidades de información formal sobre la situación económico-financiera de las pymes, como resultado de unos cálculos de riesgos más exigentes y de la pérdida de confianza entre los agentes económicos que se han producido durante los años de crisis.

## LA RESTRICCIÓN CREDITICIA A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA ESPAÑOLA DURANTE EL PERIODO DE CRISIS

Desde el principio de la crisis, las entidades financieras redujeron el crédito empresarial. Esta reducción fue más evidente en el caso de las pymes, sobre todo para créditos hasta un año, es decir, para los créditos de corto plazo (Gráfico 1). La concesión de nuevos créditos en este segmento cayó entre 2008 y 2009 un 28,8 %.

Esta restricción crediticia de corto plazo respondería, según las entidades financieras, al importante deterioro de la actividad y su efecto sobre los resultados de las pymes. Sin embargo, la caída de la financiación bancaria del circulante en los primeros momentos de crisis –cuando las necesidades de financiación corriente de las pymes eran muy altas por el aumento de los retrasos en los pagos entre las empresas– junto al descenso de la financiación vía proveedores, todo ello en un entorno de creciente desconfianza, dificultó las operaciones comerciales de las empresas, llegando en ocasiones a afectar negativamente a su posición económico-financiera y a cuestionar su viabilidad. Los créditos a corto plazo continuaron su descenso a lo largo de todos los ejercicios. Los cambios metodológicos permitieron, a partir de 2010, observar la evolución de la financiación de los descubiertos en cuenta y de las líneas de crédito de manera independiente, ambos estrechamente vinculados a la actividad corriente de las empresas<sup>2</sup>.

El aumento a lo largo de 2014 de las concesiones nuevas de algunas carteras de crédito, confirmaría en esos segmentos uno de los cambios de tendencia más esperados desde el inicio de la crisis que, de consolidarse, podría indicar el final de la restricción crediticia. Los créditos nuevos aumentaron tanto para los hogares como para las sociedades no financieras, aunque en este último caso solamente en los préstamos inferiores a un millón de euros que, por lo general, corresponden a los préstamos a las pequeñas y medianas empresas.

No obstante, hay que matizar, por un lado, que aumentan los créditos a las pymes inferiores a un año o para plazos entre uno y cinco años, mientras que los descubiertos y las líneas de crédito, utilizados por las empresas para financiar su actividad corriente, siguen retrocediendo (Gráfico 1). Por otro lado, que parte de los créditos nuevos de 2014 corresponderían a refinanciaciones. A pesar de ello, el cambio de tendencia apuntaría a un mayor dinamismo de la actividad crediticia por parte de las entidades financieras españolas<sup>3</sup> y debe valorarse positivamente si supone el principio del final de la restricción del crédito hacia las pequeñas y medianas empresas.

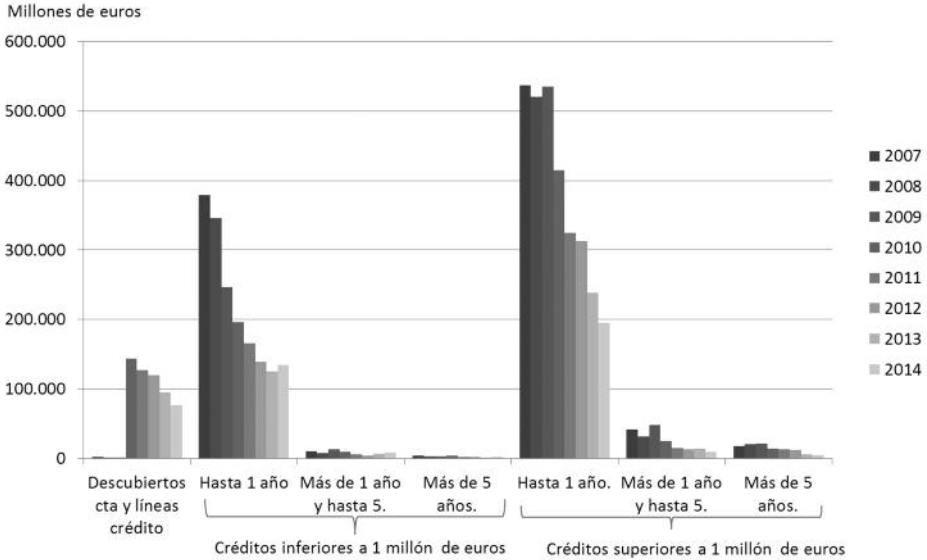
---

<sup>2</sup> En los créditos inferiores a un año también computan los otorgados a plazos superiores pero cuyos intereses son revisados anualmente o en periodos inferiores al año.

<sup>3</sup> La participación de las entidades financieras españolas en las operaciones programadas de refinanciación a largo plazo (LTRO) del BCE a finales de 2014, solicitando unos 37.500 millones de euros, habría dotado al sector con una liquidez extra que podría estar siendo canalizada hacia estas nuevas operaciones de crédito.

GRÁFICO 1

Importe de las nuevas operaciones de crédito a las sociedades no financieras, 2007-2014 (Millones de euros)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

De acuerdo con la Encuesta de Acceso a la Financiación de las pymes, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area (SAFE)*, las pymes españolas sufrieron diferencialmente más la restricción del crédito durante los años de crisis. El impacto de la crisis sobre los niveles de ventas y beneficios de las pymes españolas fue superior al impacto que tuvo sobre sus homólogas de la zona euro, lo que en un primer momento aumentó su necesidad de financiación por encima de lo que lo hizo en otras economías, principalmente para hacer frente a los desfases de tesorería. Esas crecientes necesidades de crédito se enfrentaron a su cada vez menor disponibilidad. Las pequeñas empresas continuaron solicitando créditos a corto plazo por encima de lo que lo solicitaron las grandes empresas españolas o sus homólogas comunitarias. Sin embargo, las entidades financieras españolas denegaron esos créditos a las pymes en más ocasiones de lo que lo hicieron a las grandes empresas, o les impusieron condiciones más restrictivas de manera que las pequeñas empresas llegarían incluso a retirar sus solicitudes de crédito en mayor número que las grandes empresas.

La restricción crediticia que sufrieron las pymes españolas en los primeros meses de la crisis fue la mayor de la zona euro y, a partir de entonces hasta 2013, siempre

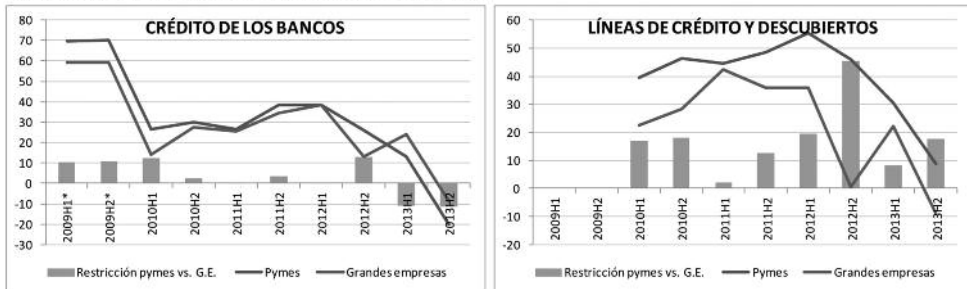
estuvo por encima de la restricción media para las pymes de la Eurozona. Además, esta restricción era muy superior en el caso del crédito otorgado a través de líneas de crédito y descubiertos. No obstante, en 2013 la situación cambia y la restricción crediticia a las pymes españolas pasa a estar entre las más bajas de la zona euro.

GRÁFICO 2

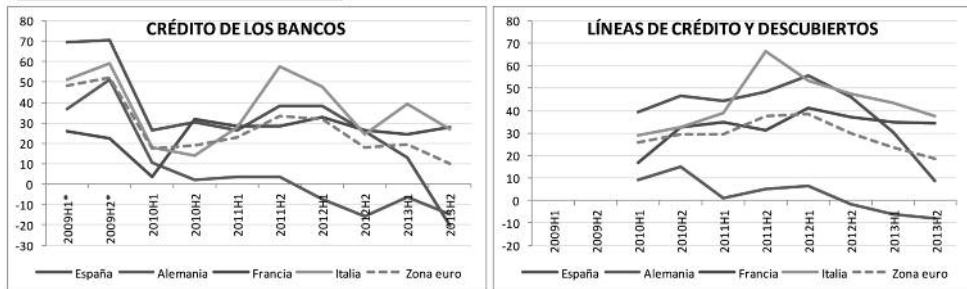
Variación neta de la restricción crediticia, 2009-2013

(Variación neta de la necesidad de crédito – Variación neta de la disponibilidad de crédito)

**a) Restricción por tamaño de empresa en España y diferencia**



**b) Restricción a las pymes de la zona euro**



\*Nota 1: Incluye el crédito de los bancos a largo plazo y las líneas de crédito y descubiertos.

Nota 2: La restricción crediticia empeora (aumenta) cuando incrementa la necesidad de crédito y, a su vez, se reduce la disponibilidad del mismo; y viceversa para explicar la mejora (reducción) de la restricción crediticia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Central Europeo, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area (SAFE)*

Al comparar la evolución de la restricción del crédito sobre las pymes con la ejercida sobre las grandes empresas en España, nuevamente se observa que las diferencias en la restricción son superiores en el crédito a corto plazo. En 2012, la diferencia en la restricción sufrida por las pymes y la experimentada por las grandes empresas superó la media de la zona euro, sobre todo en el segundo semestre. Por el contrario, las diferencias en la restricción del crédito a largo plazo son inferiores, e incluso cambia de signo, a favor de las pymes, al final del periodo analizado.

Los cambios detectados en los últimos semestres fueron resultado del giro en la tendencia tanto de la necesidad de crédito de las pymes –que empezó a disminuir a causa las deterioradas expectativas empresariales en relación al futuro de la actividad económica, el reforzamiento de los fondos propios dentro del pasivo de las empresas y el posible desánimo ante el rechazo sistemático de sus solicitudes– como de la disponibilidad –que mejoró levemente gracias a la aplicación de unas condiciones menos restrictivas por parte de las entidades financieras.

Los resultados de la *SAFE* indican que, en España, un mayor porcentaje de pymes sufrieron el rechazo de sus solicitudes de crédito frente al porcentaje de grandes empresas (Cuadro 1). En el primer semestre de 2009, el porcentaje de solicitudes de crédito rechazadas de las pymes o de las grandes empresas fue muy parecido (algo superior al 20 por 100), sin embargo, a partir de ese momento el porcentaje de pymes afectadas por la denegación de crédito bancario se mantenía en los dos dígitos, mientras que se reduce considerablemente en el caso de las grandes empresas.

CUADRO 1  
Porcentaje de empresas cuyas solicitudes de crédito fueron rechazadas en España, 2009-2013

	Crédito a largo plazo		Crédito a corto plazo	
	Pymes	Grandes empresas	Pymes	Grandes empresas
<b>1º semestre 2009*</b>	20,1	25,1	-	-
<b>2º semestre 2009*</b>	24,5	4,7	-	-
<b>1º semestre 2010</b>	14,1	0,0	11,7	0,0
<b>2º semestre 2010</b>	16,2	5,0	12,4	3,4
<b>1º semestre 2011</b>	10,8	0,0	9,8	4,8
<b>2º semestre 2011</b>	16,0	4,5	18,7	9,0
<b>1º semestre 2012</b>	18,7	9,3	18,4	10,4
<b>2º semestre 2012</b>	17,4	6,7	14,0	11,6
<b>1º semestre 2013</b>	16,7	1,4	14,1	0,0
<b>2º semestre 2013</b>	10,3	1,6	11,7	2,9

\*Nota: Incluye tanto a largo como a corto.

Fuente: Elaboración a partir de Banco Central Europeo, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area (SAFE)* (BCE s.f.).

Además, las pymes revelan su menor capacidad de negociación en el mercado del crédito al confirmar en la *SAFE* que parte de sus solicitudes fueron retiradas por el elevado coste al que se concedían los créditos, aspecto que no resulta relevante para el caso de las grandes empresas españolas.

Al ser preguntadas sobre las condiciones del crédito bancario, un mayor porcentaje de pymes españolas, frente a las grandes empresas, afirmaron que los bancos exigían mayores garantías o colateral, habían reducido los periodos de amortización de los préstamos y la cantidad prestada. Sin embargo, en lo relativo a los costes del préstamo y, más en concreto, respecto a los tipos de interés, el porcentaje de grandes empresas que habían sufrido subidas de los tipos de los préstamos era mayor que el porcentaje de pymes; pero cabe recordar que los tipos de interés de los grandes préstamos son inferiores a los préstamos de menor tamaño independientemente del periodo de amortización de los mismos.

En definitiva, pese a no haber sido las principales responsables de los desequilibrios que debilitaron el sistema financiero durante los años de expansión, las pymes sí han resultado ser las primeras perjudicadas de la restricción de crédito en el periodo de crisis. El mayor impacto de la contracción crediticia sobre el pequeño tejido empresarial español se debe, además, a la alta dependencia de la financiación bancaria de las pequeñas y medianas empresas españolas, rasgo que se agudizó durante el periodo de expansión inmediatamente anterior a 2008. La imposibilidad para acceder al crédito a corto plazo para financiar sus operaciones corrientes, en un entorno caracterizado por el retraso de los pagos y por el aumento de la desconfianza, les supuso un estrangulamiento adicional en un contexto de fuerte caída de la demanda. La actuación procíclica de los bancos transformó en muchos casos problemas iniciales de liquidez en problemas de solvencia, afectando, finalmente, a la supervivencia de las pymes. El impacto sobre las empresas de mayor dimensión sería más limitado, gracias a su mayor poder de mercado y su mayor capacidad financiera.

## LA PÉRDIDA DE EMPLEO EN LAS PYMES DURANTE EL PERIODO DE CRISIS

En este marco de restricción financiera, las pequeñas y medianas empresas de manera agregada redujeron sus niveles de empleo. De acuerdo con la Encuesta de coyuntura laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las pymes ocupaban antes del inicio de la crisis al 74,6 % del total de trabajadores en empresas inscritas en el régimen general de la Seguridad Social, de los que un 60,6 % eran hombres y

un 38,5 % mujeres (Cuadro 2). De hecho, las pymes daban trabajo al 78,4 % de los hombres que trabajaban en empresas inscritas en ese régimen y al 69,5 % de las mujeres.

CUADRO 2  
Evolución del empleo en las pymes españolas, 2007-2012

	Empleo total en pymes (en miles)			Tasa variación interanual			Peso sobre total empleo en pymes		Peso empleados en pyme sobre total empleo		
	total	hombres	mujeres	total	hombres	mujeres	hombres	mujeres	pymes sobre total	sobre total hombres	sobre total mujeres
2007	10.117,4	6.130,6	3.986,8	1,7%	0,2%	4,0%	60,6%	38,5%	74,6%	78,4%	69,5%
2008	9.258,3	5.373,9	3.884,3	8,5%	12,3%	-2,6%	58,0%	39,4%	73,3%	76,8%	68,9%
2009	8.717,3	4.956,1	3.761,3	5,8%	7,8%	-3,2%	56,9%	42,0%	72,8%	76,5%	68,5%
2010	8.587,3	4.815,1	3.772,2	1,5%	2,8%	0,3%	56,1%	43,1%	72,6%	76,1%	68,6%
2011	8.291,8	4.619,8	3.672,0	3,4%	4,1%	-2,7%	55,7%	43,9%	72,1%	75,7%	68,0%
2012	7.853,6	4.296,8	3.556,9	5,3%	7,0%	-3,1%	54,7%	44,3%	71,9%	75,4%	68,2%

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Encuesta de coyuntura laboral*. Esta fuente estadística permite desagregar la información del empleo en las pymes españolas por sexo. Últimos datos disponibles referidos a 2012.

En 2012, las pymes habían reducido el número de trabajadores en un 22,4 %, siendo mayor la caída del empleo masculino (un 29,9 %) que el femenino (un 10,8 %). A pesar de ello, las pequeñas y medianas empresas continúan ocupando a la mayor parte de los trabajadores en España; con las últimas cifras de la encuesta de coyuntura laboral, un 71,9 %, que resulta superior si se tiene en cuenta a los trabajadores autónomos.

En efecto, en el ámbito de la financiación empresarial también hay que considerar a los trabajadores que pertenecen al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, puesto que comparten con las pymes las dificultades de acceso al crédito; en 2014, los trabajadores autónomos eran casi 3,2 millones, como resultado de una caída del 5,5 % desde el inicio de la crisis.

Por tanto, resolver la restricción financiera a la que se ha enfrentado el pequeño empresariado durante la crisis económica se ha convertido en una prioridad de política económica para conseguir recuperar el empleo. En España, los esfuerzos se han concentrado en medidas de ayuda directa –de entre las cuales destacan las intervenciones del ICO y el Plan de pago a proveedores– y en potenciar la desintermediación y el acceso a los mercados de capitales del pequeño empresariado. Aunque estas intervenciones resolverían el problema en el largo plazo, ya que se dirigen a la diversificación de las fuentes de financiación de la pequeña y mediana empresa, se ha echado en falta una mayor participación de las entidades financieras

en la reactivación del crédito a este tamaño empresarial<sup>4</sup>, síntoma de los elevados niveles de morosidad a los que las entidades aún se enfrentan, y ello a pesar del proceso de desapalancamiento que han protagonizado las sociedades no financieras españolas desde el inicio de la crisis.

Dado que el crédito de las entidades representa más de un tercio de la financiación ajena de las pymes en España, su recuperación resulta esencial para estimular la economía y apoyar la creación de empleo. Esta necesidad de afianzar los atisbos de avance del crédito hacia la pequeña y mediana empresa española se enfrenta a diferentes retos en el medio plazo, entre los que destacan los siguientes: una normativa prudencial más exigente, la menor capacidad de las entidades financieras y unas mayores necesidades de información, tal y como se expone a continuación.

### **Reto I. Basilea III: Una normativa prudencial más exigente que podría limitar la concesión de créditos a las pymes**

El carácter financiero de la crisis y su impacto sobre la economía real justificaron la revisión de la normativa prudencial internacional. En 2011 se aprobó el Acuerdo de Basilea III<sup>5</sup>, que fue traspuesto al acervo comunitario en 2013 a través del paquete conocido como CRD IV<sup>6</sup>. Para evitar que las entidades financieras vuelvan a acumular desequilibrios que afecten a su solvencia, Basilea III supone un aumento considerable en los coeficientes, ratios o coberturas bancarias, y así incrementar el nivel de capital de las entidades, tanto en cantidad como en calidad. Además, el nuevo Acuerdo incluye nuevas ratios para cubrir el riesgo de liquidez.

A pesar de que se estableció una puesta en marcha paulatina con fecha límite en enero de 2019, desde que se empezó a perfilar Basilea III las entidades de crédito comenzaron a adecuar sus ratios de capital a las nuevas exigencias, lo que habría resultado, tal y como muestran los datos de la *Encuesta de Préstamos Bancarios*

---

<sup>4</sup> Durante 2013 algunos Estados miembros de la Unión tratarían de estimular la financiación bancaria de las pymes de manera directa. Destacan la puesta en marcha en Francia de la BPI-France para ofrecer asistencia financiera directa y el British Business Bank, en el Reino Unido, un banco comercial público para facilitar el acceso de las pymes a la financiación externa a través de la canalización de fondos públicos y privados.

<sup>5</sup> Los Acuerdos de Basilea son el principal referente en la normativa prudencial internacional y tratan de establecer las condiciones mínimas que deben cumplir las entidades financieras para asegurar su estabilidad. El primer acuerdo de Basilea (Basilea I) data de 1988, Basilea II de 2004 y Basilea III de 2011; este último entró en vigor en 2013, aunque se prevé una implantación gradual hasta 2019.

<sup>6</sup> Capital Requirement Directive package (CRD IV) que recoge la Directiva 2013/36/UE, de 26 de junio de 2013 y el Reglamento (UE) n° 575/2013, de 26 de junio de 2013.



del Banco Central Europeo, en una restricción del crédito aún mayor. En efecto, dada la debilidad de los mercados financieros, las entidades habrían tenido dificultades para aumentar el nivel de capital de alta calidad exigido por la nueva normativa, de ahí que la adecuación a las nuevas ratios de capital se llevara a cabo reduciendo los activos con mayores ponderaciones de riesgo, aspecto que afecta directamente al crédito a las pymes.

Además, todo apunta a que la aplicación de Basilea III resultará en una mayor restricción del crédito para las pymes. Este riesgo ya existía bajo la normativa de Basilea II y ha sido objeto de preocupación y análisis durante las negociaciones del nuevo Acuerdo. De hecho, la Autoridad Bancaria Europea señaló que la nueva regulación supondría, con gran probabilidad, una mayor restricción crediticia para las pymes a causa del establecimiento en la nueva normativa del denominado “colchón de conservación de capital” cuyo cálculo depende de los activos ponderados por el riesgo (Cuadro 3).

CUADRO 3  
Métodos para calcular los requerimientos de capital asociados al riesgo de crédito a las empresas.

Existen dos grandes enfoques: el estándar, basado en calificaciones crediticias externas, y el Enfoque basado en calificaciones crediticias internas (*Internal Rating Based (IRB)*).

#### Enfoque estándar

Tomando clasificaciones externas de *ratings*, los bancos clasifican su exposición al riesgo en función de distintas clases de activos. De acuerdo con este método, la exposición a activos se puede clasificar en dos tipos:

##### Empresa (*Corporate*)

Calificación crediticia	AAA hasta AA-	A+ hasta A-	BBB+ hasta BB-	Inferior a BB-	Sin calificación
Ponderación por riesgo	20 %	50%	100%	150%	100%

##### Minorista (*Retail*)

La ponderación del riesgo de la exposición a activos de minoristas (es decir, personas físicas y pymes) es del 75 % (factor de reducción), salvo en casos de morosidad, cuando la cartera del banco esté diversificada y el préstamo no supere el millón de euros; caso contrario, la ponderación es del 100 %.

#### Enfoque basado en calificaciones internas (IRB)

El método IRB, que puede ser básico o avanzado, se basa en estimaciones internas del banco, permitiéndoles calcular requerimientos de capital más sensibles al verdadero riesgo que asume la entidad financiera.

Nota: La deuda pública gubernamental y la de bancos centrales calificada como AAA hasta AA- tiene una ponderación de riesgo del 0 %.

Fuente: Elaborado a partir de OECD (2012)

Consciente de que la nueva normativa agravaría la restricción crediticia de las pymes, Basilea III contempla medidas para mitigar su impacto; en concreto, incluye un factor de reducción del 0,75 a la hora de calcular el requerimiento de capital en la ponderación de los riesgos de los créditos minoristas<sup>7</sup> cuya aplicación se espera retroalimente la propia concesión de créditos hacia este segmento empresarial. Sin embargo, estas medidas no llevan asociado ningún tipo de condicionalidad, por lo que esa menor presión sobre el capital puede ser utilizada por las entidades financieras, tal y como apunta la Asociación Bancaria Europea, para llevar a cabo otro tipo de actuaciones, como aumentar la autocartera, pagar más dividendo o incluso aumentar otro tipo de préstamos.

No en vano, el propio diseño de Basilea III hace que resulte más atractivo para las entidades realizar otras operaciones de activo distintas de los créditos a empresas, aun contando con un factor de reducción para los créditos a pymes. En concreto, las entidades estarán interesadas en la compra de títulos con baja ponderación del riesgo, de entre los cuales destacan los de deuda pública, que ostentan una ponderación del riesgo del 0 % (cuando la calificación crediticia del país es triple A) y, por tanto, no consume capital de las entidades. Esto podría generar un efecto de *crowding out* sobre los préstamos privados. Además, esta preferencia por títulos con menor ponderación del riesgo se extendería a los créditos a favor de las grandes corporaciones o empresas que muestren niveles máximos de calificación crediticia (triple A), porque su riesgo se limita al 20 % de la operación.

Además del uso de un factor de reducción, el Acuerdo de Basilea III contempla la posibilidad de que las empresas puedan reducir la ponderación del riesgo de sus créditos recurriendo a determinado tipo de colateral o de garantías (como podrían ser las instituciones de garantías de crédito públicas) que afectan a la calificación final de los créditos. En estos casos, la calificación crediticia del colateral o del garante del crédito sustituye al del prestatario en proporción a la parte garantizada del crédito. Por ejemplo, si la garantía es pública, y el Tesoro de esa economía ostenta la máxima calificación crediticia, la parte del crédito garantizada tendría una ponderación del 0 % sobre el riesgo de la operación, de manera que la entidad no tendría que cubrirlo con parte del capital. Si lo que se utiliza como colateral son activos in-

---

<sup>7</sup> En la trasposición comunitaria, el factor de reducción es del 0,7619 e incorpora dos condiciones para su aplicación: que la empresa sea una pyme (en virtud de la Recomendación 2003/361 de la Comisión Europea) y que el riesgo total de la pyme con la entidad no supere los 1,5 millones de euros.

mobiliarios, la ponderación es del 35 %; si es papel comercial o efectos comerciales, la ponderación es del 100 %.

Asimismo, existe un importante cambio en Basilea III respecto al acuerdo anterior que puede tener un impacto negativo sobre el crédito a las pymes, afectando a su capacidad financiera. Antes, el crédito a corto plazo para las empresas no financieras, como son las líneas de crédito o los descuentos de efectos comerciales, era ponderado al 20 % para establecer las necesidades de capital de las entidades financieras, lo que les suponía un incentivo para aumentar este tipo de operaciones. Al fin y al cabo, en los créditos a corto plazo existe normalmente una transacción subyacente que garantiza la operación, como son las operaciones de crédito comercial con clientes, independientemente de su formalización (letra de cambio, pagarés de empresa, entre otros). Sin embargo, el nuevo Acuerdo incrementa la ponderación al 100 %, con lo que desaparece el incentivo que tienen las entidades para financiar estas operaciones de corto plazo.

En este mismo sentido, las ratios de liquidez introducidas por Basilea III pueden dificultar aún más la financiación bancaria a corto plazo de las empresas no financieras y, en concreto, de las pymes. Por un lado, por el mismo efecto anteriormente citado de un posible *crowding out* de los títulos de deuda pública, ya que los títulos de corto plazo son considerados liquidez a la hora de calcular la ratio, y por tanto, las entidades encontrarán beneficioso mantenerlos en sus balances. Por otro lado, podría afectar negativamente a la financiación bancaria a corto plazo, ya que los nuevos estándares de liquidez insisten en que instrumentos tales como las líneas de crédito necesitan una dotación del 100 % de su valor.

Quizás la utilización de los esquemas de garantías de crédito sea, de las que se contemplan en Basilea III, la alternativa más eficiente para fomentar el crédito a la pyme<sup>8</sup>. Sin embargo, su uso no está muy extendido y su efectividad futura gira alrededor de la calificación crediticia de las propias entidades de garantías de crédito y de la definición del tipo de instrumento de garantía elegible, ya que de ello depende la ponderación sobre el riesgo que finalmente se aplique para el crédito a la pyme.

---

<sup>8</sup> En España el sistema está formado por las Sociedades de garantía recíproca y por el reafianzamiento ofrecido por la Compañía Española de Reafianzamiento SA (GERSA).

Este extremo no se ha contemplado ni en el acuerdo de Basilea ni tampoco en su trasposición al acervo comunitario. Asimismo, dependerá de la regulación prudencial que se les aplicará a este tipo de sociedades y que aún está por definir.

## **Reto II. La reducción de capacidad de las entidades afecta a la banca de proximidad**

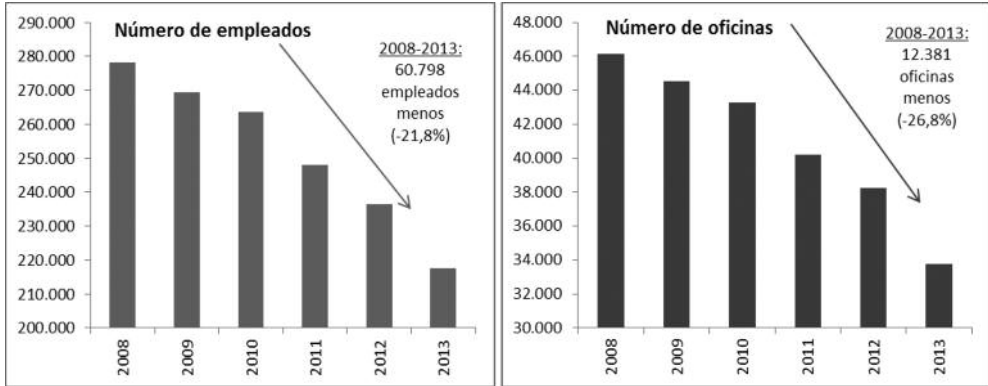
El *Memorándum de entendimiento* firmado por España como condición para recibir el rescate bancario en 2012 recogía una serie de compromisos que afectaban directamente al crédito empresarial y, en particular, de las pymes, cuyo balance en términos de acceso al crédito en el corto o medio plazo aún resulta difícil de prever.

Los planes de reestructuración contemplaban la reducción del tamaño de las entidades, tanto de sus balances como de su red de oficinas y sus plantillas, con el objetivo de resolver el problema de exceso de capacidad acumulado durante la última etapa de crecimiento económico. Desde 2008 hasta 2013, el número de empleados en las entidades de crédito españolas descendió en 60.798 personas, lo que supuso una reducción de más de una quinta parte de sus plantillas. En ese mismo periodo se cerraron más de un cuarto de las oficinas bancarias en España; a finales de 2013 había 12.381 oficinas menos que en 2008 (Gráfico 3).

El cierre de oficinas y la reducción de personal suponen un importante cambio para los bancos españoles, su modelo de negocio y su funcionamiento, como consecuencia de la menor penetración territorial. Se reduce el número de competidores bancarios en los mercados locales y se limita la capacidad de hacer banca de proximidad o relacional, importante tanto para la captación minorista de depósitos como para la concesión de créditos al pequeño empresariado.

En la medida en que el establecimiento de relaciones bancarias entre las entidades financieras y las empresas, sobre todo en el caso de las pymes, permite superar parte de los problemas asociados a la mayor opacidad informativa característica de las empresas de menor dimensión, a la hora de estimar los riesgos en la concesión de créditos, la menor dotación de factores relacionales (oficinas y personal) dificultará el conocimiento económico-financiero de las pymes.

GRÁFICO 3  
 Número de empleados y de oficinas de las entidades de crédito españolas,  
 2008-2013



Nota: El dato de empleados de 2013 estimado por La Caixa Research.  
 Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

Sin embargo, hay que recordar igualmente que el *Memorándum* exigía a las entidades nacionalizadas reorientar su actividad hacia la banca minorista, obligando a recuperar su actividad de banca tradicional y a alejarse de las actividades financieras de mayor riesgo. En definitiva, se obligaba a las entidades a realizar un tipo de operaciones tanto de activo como de pasivo, de mayor carácter relacional, aumentando su financiación a través de depósitos y reorientado sus activos hacia el crédito a las pymes y a los particulares.

Compatibilizar la mayor concentración bancaria resultante del proceso de reestructuración del sistema financiero, con la necesidad de reorientar la actividad hacia las operaciones minoristas, exigirá a las entidades financieras esfuerzos adicionales en la implantación de las nuevas tecnologías y de servicios de banca electrónica como medios para alcanzar a un rango amplio de la población y mejorar el tratamiento de la información. No obstante, el uso más intensivo de las nuevas tecnologías en la valoración de los riesgos de las pymes demandantes de crédito, se enfrenta al problema de la peor y escasa información económico-financiera que ofrecen las pymes.

### **Reto III. Mayor necesidad de información para los bancos en un entorno de simplificación administrativa a favor de las pymes**

Las nuevas exigencias derivadas del Acuerdo de Basilea III, que supondrán la instauración de sistemas más estrictos de evaluación de riesgo de las operaciones de crédito, junto a la menor penetración territorial de las entidades financieras y el menor número de empleados, exigirán a los bancos una utilización más intensiva de métodos avanzados de tratamiento de datos, lo que supone enfrentarse a la tradicional escasa transparencia informativa de las pymes.

Las mayores necesidades de información de las entidades de crédito coinciden con la prioridad de política económica de reducir cargas administrativas y burocráticas al pequeño tejido empresarial. Desde hace más de una década, la Comisión Europea viene insistiendo en la necesidad de reducir o limitar las cargas administrativas en general y las que soportan las pequeñas y medianas empresas, en particular; sirvan de ejemplo la Comunicación sobre simplificación contable, auditoría y fiscal de 2007<sup>9</sup> o la conocida como *Small Business Act*<sup>10</sup> de 2008.

La simplificación administrativa para las pymes, si bien supone una reducción de los gastos para las empresas, puede tener consecuencias a medio o largo plazo sobre su acceso al crédito, máxime teniendo en cuenta que su falta de transparencia es una de las principales justificaciones de la mayor restricción crediticia que sufren. En el caso de España, donde las pymes representan el 99 % del tejido empresarial, extremar esa simplificación supondría desconocer el comportamiento económico y financiero de una parte sustancial del sector productivo. La información financiera debería ofrecer una imagen sobre el estado de la empresa, su evolución y sus resultados, de manera que permita tomar decisiones adecuadas sobre el patrón de financiación de la empresa (desde la perspectiva de la empresa) o sobre la concesión de créditos (desde el punto de vista de las entidades de crédito).

En este contexto, la simplificación administrativa, bajo la forma de reducción de las exigencias de información pública sobre las pymes, podría implicar una mayor res-

---

<sup>9</sup> COM (2007) 394 final. "A simplified business environment for companies in the areas of company law, accounting and auditing".

<sup>10</sup> COM(2008) 394 final. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 25 de junio de 2008 denominada "Pensar primero a pequeña escala", *Small Business Act* para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas".

tricción crediticia tanto vía precio como cantidades; es decir mayores tipos de interés, mayores garantías o condiciones más exigentes. Asimismo, podría afectar negativamente al crédito comercial, ya que, por lo general, los proveedores antes de establecer pagos aplazados en sus ventas se informan del estado de situación, balance y resultados anuales de las empresas a las que les conceden ese crédito comercial.

Un avance para resolver la disyuntiva entre mayor necesidad de información y simplificación administrativa y su efecto sobre el acceso al crédito de la pyme, sería la aprobación del Reglamento (UE) 575/2013<sup>11</sup> que en su artículo 431 apartado 4 dispone que: “Las entidades deberán explicar, si se les solicita, sus decisiones de calificación a las PYME y otras empresas solicitantes de crédito, proporcionando una explicación por escrito cuando se les pida. Los costes administrativos de la explicación deberán ser proporcionados a la cuantía del crédito”.

En efecto, la menor calidad informativa de las pymes, que explica gran parte de la restricción del crédito que sufren, podría mitigarse si las entidades financieras fueran más transparentes en las políticas de concesión de créditos. De hecho, la Comisión Europea señala que el diferente poder de mercado que existe en la concesión de créditos entre la demanda de las pymes y la oferta de las entidades financieras permite, a estas últimas, no revelar los criterios exactos que aplican a la hora de decidir respecto a la concesión o rechazo de una solicitud de crédito.

Las entidades de crédito suelen contar con sistemas automáticos de calificación de créditos para fundamentar sus decisiones en la información de tipo formal y aplicar métodos automáticos de *scoring*. Pero estos sistemas no ofrecen una respuesta adecuada ante determinadas situaciones; por ejemplo: cuando la empresa tiene un historial crediticio corto (como son las *start-up* o nuevas empresas), cuando la compañía no tiene activos suficientes que sirvan de garantías o de colateral, o cuando la empresa tiene dificultades a la hora de presentar correctamente su información económico-financiera. De ahí que tomen en consideración la información relacional o informal de los clientes a partir de indicadores cualitativos de comportamiento, como el historial financiero del empresario, la posición competitiva de la empresa en su mercado u otro tipo de información sobre activos intangibles de la pyme. La Comisión Europea, en su Plan de Acción de mejora de acceso a la financiación de las pymes<sup>12</sup> de 2011, subraya la importancia de las relaciones bancarias en el acceso al crédito de las pymes.

---

<sup>11</sup> Reglamento (UE) n° 575/2013, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012.

<sup>12</sup> European Commission, COM (2011) 870 final. An action plan to improve access to finance for SMEs.

El conocimiento por parte de las pymes del conjunto de sistemas de *rating* y *scoring* que utilizan los bancos y de cómo se toman en cuenta las variables cualitativas obtenidas a través de las relaciones bancarias, les permitirá adecuar su propia información a las necesidades de las entidades, lo que podría resolver en parte su opacidad informativa.

De hecho, la Comisión Europea opina que una mejora en la transparencia, la comparabilidad y la estandarización en el uso de los ratings por parte de las entidades de crédito facilitarían la financiación crediticia de las pymes, puesto que las evaluaciones de riesgos serían más imparciales permitiendo controlar la subjetividad de los bancos. Asimismo, según la Comisión, esa mayor transparencia facilitaría la titulación posterior de los créditos a pymes. No obstante, la propia Comisión señala que esta necesidad se enfrenta al celo que los bancos tienen respecto a la discrecionalidad y confidencialidad de sus decisiones sobre la concesión o rechazo de las solicitudes de crédito.

En una evaluación llevada a cabo sobre el cumplimiento de esta disposición<sup>13</sup> se recoge que la situación es diversa en función de la localización de las entidades y del tipo de entidad. En España, por lo general, aquellos bancos más cercanos a las pymes ofrecen una explicación más detallada y cualitativa sobre las razones que han llevado a rechazar la solicitud de crédito o sobre las condiciones asociadas al crédito aprobado. No obstante, otros bancos no ofrecen información alguna aunque, según este estudio, este tema no ha derivado en ninguna reclamación o queja al respecto por parte de las pymes. En esto último parecen basarse las autoridades españolas para no implementar una regulación específica que obligue a las entidades a ofrecer esa información. No obstante, la mayor transparencia informativa de las entidades es una necesidad latente que en cualquier momento requeriría de un mayor esfuerzo o reto para los bancos en el ámbito de los créditos a las pymes.

## CONCLUSIÓN

El cambio de tendencia detectado en la concesión de créditos nuevos a finales de 2014 podría indicar el fin de la restricción crediticia ejercida por las entidades financieras a lo largo de la crisis. Teniendo en cuenta la elevada dependencia del crédito bancario y el escaso desarrollo de otras fuentes de financiación ajena, la

---

<sup>13</sup> Los principales resultados se recogen en Centre for Strategy and Evaluation Services(2014).



contracción del crédito bancario ha supuesto un grave obstáculo para la supervivencia de las pymes españolas durante los años de crisis, repercutiendo negativamente en los niveles de empleo y de producción españoles.

Conseguir consolidar la incipiente recuperación del crédito a favor de las pymes exigirá, bajo los nuevos estándares prudenciales, un mayor esfuerzo informativo por parte de las pequeñas empresas, necesidad que deberá ser compatible con la menor capacidad de las entidades financieras –en número de empleados y oficinas– y con la prioridad de política económica de simplificación administrativa a favor del pequeño empresariado.

Si bien es cierto que el crecimiento del crédito dependerá del ritmo de recuperación de la economía y de los resultados empresariales, conseguir la adecuada participación de la pequeña empresa en una nueva expansión crediticia pasará tanto por impulsar el uso de las garantías de crédito, como técnica para mitigar el riesgo del crédito, como por mejorar la calidad de la información económico-financiera ofrecida por las pymes. Respecto a esto último, resulta esencial que las entidades financieras, atendiendo a los compromisos comunitarios, sean más transparentes en sus procesos de decisión sobre la concesión de créditos, de manera que las pequeñas empresas puedan conocer con precisión qué aspectos deben mejorar a la hora de presentar sus solicitudes de crédito.

La Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, se hace eco de estas necesidades, reformando, por un lado, el régimen jurídico de los esquemas de garantía recíproca para conseguir una valoración adecuada del riesgo de los créditos avalados y, fomentando, por otro, la transparencia informativa de las entidades, aunque sólo respecto a las cancelaciones o reducciones del flujo de financiación. Con ello la nueva norma constituiría un primer paso en el propósito de recuperar el flujo de crédito bancario a favor de las pymes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERGER, A. N. y UDELL, G. F. (2006): “A more complete conceptual framework for SME finance”. *Journal of banking and finance*, volumen 30, nº 11, pp. 2945-2966.
- CARDONE, C., TRUJILLO, A. y BRIOZZO, A. (2011): “What do Basel Capital Accords mean for SMEs?” *Working paper nº10*, Business Economic Series nº 4, Universidad Carlos III de Madrid.

- CENTRE FOR STRATEGY AND EVALUATION SERVICES. (2014): *Evaluation of market practices and policies on SME rating*. Panteia.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA.
- (2013): Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2012. Accesible en internet: <http://www.ces.es/web/guest/memorias>.
  - (2014): Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2013. Accesible en internet: <http://www.ces.es/web/guest/memorias>.
- GONZALO, J. (2012): "Simplificación contable-administrativa en las microentidades: impacto económico y financiero" *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, nº 45, pp. 109-131.
- MARTÍNEZ-CARRASCAL, I. (2012): "Ajuste de capacidad en el sistema financiero español". *Documento de trabajo* nº 09/12. Barcelona. La Caixa.
- OCDE (2012): *Financing SMEs and Entrepreneurs 2014: An OECD Scoreboard*, Paris, OECD Publishing. Accesible en internet: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166769-en>
- PÉREZ-GARCÍA, F. (dir.) (2007): *Banca relacional y capital social en España. Competencia y confianza*. Bilbao, Fundación BBVA.
- SAURINA, J. y TRUCHARTE, C. (2004): "The Impact of Basel II on Lending to Small-and-Medium-Sized Firms. A Regulatory Policy Assessment Based on Spanish Credit Register Data". *Journal of Financial Services Research* volumen 26, nº 2, pp. 121-144.
- STIGLITZ, J. E. y WEISS, A. (1981): "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, volumen 71, nº 3, pp. 393-410.



**Ignacio Zubiri**

Los márgenes presupuestarios  
del sector público español



*Beach in Bretanji.* Nadezda Petrovic.

---

*En el artículo se parte del supuesto de que, al menos a los niveles actuales en España, los impuestos no tienen efectos significativos sobre el crecimiento económico, por lo que deben ser los gastos deseados los que determinen los ingresos del sector público, y no a la inversa. Sobre esta base se explora cómo se puede aumentar la recaudación en España y se considera cómo se puede racionalizar el gasto para que los ingresos se usen eficientemente en la provisión de bienes colectivos. A continuación se revisa cual es el plan presupuestario establecido en el Plan de Estabilidad 2015-18 enviado a la Comisión Europea, tras lo cual se analizan las reformas necesarias en la gestión y políticas de gasto público, así como la reforma fiscal necesaria: qué medidas hay que tomar y qué nivel de impuestos se debe buscar, prestando atención especial a la cuestión de las cotizaciones y su relación con las pensiones. Para finalizar, se examina la regla de equilibrio presupuestario y se plantean algunas conclusiones.*

## 1. INTRODUCCIÓN

LA actuación pública gira en torno a tres ejes. Primero la protección de los derechos individuales y colectivos (estado mínimo), segundo la provisión de bienes que el sector privado infra provee (corrección de ineficiencias) y tercero la redistribución (estado del bienestar). La policía y la justicia pertenecen al primer tipo de actuaciones, las infraestructuras o la investigación al segundo, y la educación o la sanidad al tercero.

Aunque no siempre ha sido así, en la actualidad en los países avanzados casi nadie niega que el sector público debe desarrollar un Estado amplio del Bienestar. Ciertamente, en algunas sociedades, como los EEUU, la concepción de equidad dominante se apoya en la igualdad de oportunidades y se considera que el papel del Estado para ayudar a quien no aprovechó esas oportunidades debe ser limitado. En Europa, la noción dominante de equidad tiene que ver con la igualdad de resultados y se acepta el derecho a una vida digna de quien carece de recursos, incluso si esa carencia se deriva de sus propias decisiones. Esto lleva a un Estado del Bienestar más amplio y caro que en lo que podemos denominar el modelo americano.

A pesar de que en la UE se acepta con generalidad que el sector público debe proveer un amplio Estado del Bienestar, siempre ha habido quien ha criticado esta idea en términos ideológicos (el derecho de los ricos a lo que han ganado). En la actualidad, las críticas se han acentuado pero se han buscado argumentos más sutiles que los usados en el pasado. Pocos en la UE dicen ya, como antes, o como en

la actualidad muchos en algunos países, que no hay ninguna razón moral para ayudar a quien no se ayuda a sí mismo, que cada uno es el responsable esencial de su bienestar o que los ricos tienen derecho a su dinero porque se lo han ganado y que el Estado no tiene derecho a quitárselo para dárselo a los menos afortunados.

El argumento contra el Estado del Bienestar (y contra muchas intervenciones de eficiencia) parte de que el Estado del Bienestar es algo bueno que se debe expandir tanto como se pueda. Dicho esto, se argumenta que, sin embargo, en muchos casos el propio Estado del Bienestar (prestaciones de desempleo, por ejemplo) crea grandes desincentivos a trabajar y siempre los impuestos necesarios para financiarlo tienen un coste económico sustancial en términos de renta perdida por la economía. Desincentivos (a trabajar, producir, crear empresas), pérdida de competitividad (por aumentos del coste laboral o pérdidas de beneficios) y deslocalización (de personas y/o empresas), son las vías por las que se supone que el Estado del Bienestar limita el crecimiento de la economía. Puesto en estos términos, se admite la bondad del Estado del Bienestar pero su tamaño no es ya una cuestión ética o conceptual sino técnica. Hay que limitarlo (y según algunos mucho) porque de no hacerlo la economía se estancaría y el propio Estado del Bienestar desaparecería por ser insostenible financieramente. La Unión Europea y otras instituciones internacionales son firmes defensoras de esta idea. Un corolario importante es que el nivel de impuestos es el que determina las prestaciones que se pueden dar (los tipos efectivos no se pueden subir por sus efectos sobre el crecimiento) y no a la inversa (las prestaciones que la sociedad quiera dar determinan los impuestos que se deben establecer). Se paga lo que se puede, no lo que se quiere.

En realidad, la idea de que más Estado implica menos crecimiento no es algo que tenga fundamentos sólidos, ni teóricos ni empíricos. Es simplemente una posición ideológica revestida de apariencia técnica. A modo meramente ilustrativo se puede señalar que en la UE hay países cuyo sector público es de hasta el 50% e incluso el 60% del PIB y que, a pesar de ello, crecen y son muy competitivos<sup>1</sup>. En cuanto a España, el énfasis del gobierno en reducir el gasto puede tener que ver con muchas cosas, pero ciertamente no con que España gaste demasiado (al menos en relación a otros países de la UE). En el 2014 España gasta 4,5 puntos del PIB menos que el promedio de la UE (43,5% del PIB frente a 48,1%) y sólo hay 9 de los 28 países de la UE que gastan menos que España. En términos globales, España pertenece al grupo de países con gasto medio/bajo. Con los ingresos las diferencias son incluso mayores. España ingresa 7,5 puntos menos que el promedio y sólo hay cinco países que ingresan menos que España.

---

<sup>1</sup> Hay ocho países de la UE cuyo gasto público es superior al 50% del PIB. Entre ellos Finlandia (58,7% en 2014), Italia (51,1), Francia (57,2), Austria (52,3) y Dinamarca (57,2).

En lo que sigue, se parte del supuesto de que, al menos a los niveles que tienen actualmente en España, los impuestos no tienen efectos significativos sobre el crecimiento económico. Por ello deben ser los gastos deseados los que determinen los ingresos que obtiene el sector público, y no a la inversa. Sobre esta base se explorará cómo se puede aumentar la recaudación en España. También se analizará como se puede racionalizar el gasto para que todos los ingresos se usen eficientemente en la provisión de bienes colectivos incluyendo la redistribución. El punto de partida será analizar si, por los efectos de los impuestos, más gasto implica menos crecimiento (sección 2). A continuación se revisa cual es el plan presupuestario establecido en el Plan de Estabilidad 2015-18 enviado a la Comisión Europea (sección 3). En la sección 4 se analizan las reformas necesarias en la gestión y políticas de gasto público. La sección 5 se ocupa de la reforma fiscal necesaria: qué medidas hay que tomar y qué nivel de impuestos se debe buscar. Se presta una atención especial a la cuestión de las cotizaciones y su relación con las pensiones. Posteriormente se analiza la regla de equilibrio presupuestario (sección 6). El trabajo concluye con la presentación de algunas de las conclusiones obtenidas (sección 7).

## 2. LA ELECCIÓN ENTRE GASTO E IMPUESTOS

Existe una tendencia interesada a exagerar los efectos de los impuestos sobre los incentivos, la deslocalización y la competitividad. Es dudoso que haya mucha gente en España que haya decidido no trabajar, no ahorrar o no producir por los impuestos. Y si lo hubiera, es dudoso que esto haya afectado al PIB porque otros (que estaban parados) habrán tomado la actividad que ellos han dejado. Los impuestos pueden afectar a la movilidad del capital financiero de los no residentes, pero no al de los residentes (salvo que defrauden). Siendo lo demás igual, las empresas de nueva creación o las que tienen costes bajos de deslocalización pueden verse afectadas por ellos. Pero lo demás (costes salariales, educación de la población, normas laborales, economías de aglomeración, etc.) casi nunca es igual y puede ser más importante que los impuestos a la hora de determinar donde se ubican las empresas. De hecho, lo que hacen habitualmente las empresas que pueden es deslocalizar (ficticiamente) los beneficios pero no la actividad productiva. Finalmente, la competitividad depende mucho más de otros factores (capacidad de innovación, estrategias de mercado, etc.) que de los impuestos. En suma, por tanto, la mayor parte de los efectos de los impuestos sobre la actividad económica de los residentes se produce por la vía de la evasión y de la deslocalización (ficticia) de beneficios, no de la actividad económica.

Sobre que los impuestos (o al menos determinados impuestos) no impiden el crecimiento basten dos observaciones simples. Primero, que España ha salido de la



crisis con los tipos impositivos más altos de su historia. Segundo, que los EEUU, que es la economía más competitiva del mundo, tienen (incluidos impuestos locales) el Impuesto de Sociedades entre los más elevados de la OCDE.

Si, dentro de unos amplios márgenes, los impuestos no afectan de forma significativa al gasto, la elección entre impuestos y gasto es, simplemente, una elección entre usos públicos del dinero y usos privados. En la medida en que los usos públicos son más redistributivos que los privados, la decisión impuestos/gasto se convierte entonces en una decisión redistributiva: si se desea dedicar los recursos a usos colectivos (redistributivos) o a usos privados (individualistas).

### 3. EL PLAN DE ESTABILIDAD DEL GOBIERNO

El Plan de Estabilidad 2015-18 que el Gobierno ha presentado en Bruselas para garantizar que se cumplirán los objetivos de déficit en los plazos previstos, es dudosamente creíble tanto en el corto como en el largo plazo. Con todo, establece con claridad cuál es la senda presupuestaria que quiere seguir el gobierno actual. Y esta senda es simplemente reestablecer el equilibrio presupuestario entre 2014 y 2018 reduciendo el gasto en 5,2 puntos del PIB y subiendo los ingresos en 0,4 puntos. Esto supone reducir el gasto (en porcentaje del PIB) en casi un 12% y mantener los ingresos constantes. Las prestaciones sociales y el empleo público soportarán la parte esencial de la reducción del gasto. La reducción de interés, por su parte, aportará sólo 0,9 puntos de reducción.

Esta reducción del gasto es especialmente grave porque se añade a las que ya se han hecho en el pasado y que han reducido el Estado del Bienestar, deteriorado las infraestructuras y reducido la inversión en actividades básicas como la investigación. Por ello, como los recortes anteriores, en el corto plazo irá en contra de las clases medias y bajas (que son quienes más se benefician del Estado del Bienestar) y en el medio y largo plazo retrasará el crecimiento (peor educación, menos infraestructuras e investigación, etc.).

Quizá lo más sorprendente es que, en realidad, hubiera bastado no reducir los impuestos o subirlos moderadamente para evitar estos recortes del gasto. Pero claro, en el corto plazo esto hubiera perjudicado a los mejor situados.

Hay que señalar que si el gobierno logra su objetivo, el gasto en España se situaría en el 38,4% del PIB. Esto son casi 10 puntos menos que el promedio actual de la UE. De hecho, en la UE hoy sólo gastan menos que esto tres países (Letonia, Lituania y Rumanía).

## 4. LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO

Para poder subir los impuestos es necesario que los ciudadanos consideren que su dinero se gasta adecuadamente. Para ello es necesario, primero, reorganizar la Administración Pública y, segundo, repensar el tipo de gastos que debe realizar el sector público.

### 4.1. Reorganización de la Administración Pública

El sector público español tiene unos márgenes de maniobra muy amplios para mejorar su eficiencia en una triple dirección: producir con costes más bajos, aumentar la productividad interna y reducir la corrupción. El tipo de medidas necesarias tiene que ver con, por un lado, introducir incentivos y penalizaciones individuales en la gestión pública y, por otro, llevar al máximo la transparencia. Evidentemente, todas las medidas están interrelacionadas.

Para mejorar la eficiencia se debería empezar por reformar la función pública. Los funcionarios deberían tener más capacidad de decisión *ex ante* y más responsabilidades *ex post*. Se debería instaurar la evaluación automática de resultados y los premios/sanciones por buenos/malos resultados. No se consolidarían los nombramientos y habría traslados y bajas de categoría por mal desempeño.

Por otro lado, se debería generalizar el análisis económico de todos los proyectos. En particular, un análisis coste beneficio de los proyectos de inversión. Nuevamente se exigirían responsabilidades en caso de errores en las mediciones. Habría que introducir una competencia real en la adjudicación de contratos. Esto implicaría publicar en la red, además de las convocatorias, los aspectos esenciales de las licitaciones y de las adjudicaciones. La contratación de asesores externos estaría restringida a casos en los que no hubiera capacidad de realizar la función deseada dentro del sector público. Se debería justificar la necesidad e informar en la red (con acceso público) de la necesidad, la adjudicación y los méritos de los que obtengan esas plazas. Otras medidas necesarias incluyen reforzar el *control del Tribunal de Cuentas* y cambios legales para luchar contra la *corrupción pública*.

Un elemento esencial sería introducir la transparencia máxima. Los ciudadanos tienen derecho a saber en qué se gasta su dinero. Por eso debería haber acceso on line al detalle más amplio posible de gastos públicos. Esto incluye los gastos de representación, viaje, etc. de los cargos electos. También incluye las licitaciones públicas y la contratación de asesoramiento externo.

Otro elemento importante para reducir el gasto ineficiente sería, por un lado, reducir significativamente (no sólo cosméticamente) el número de los entes y empresas públicas y, por otro, reformar la estructura del Estado. En particular, se deberían eliminar las diputaciones y reducir el número de ayuntamientos. Las primeras realizan funciones irrelevantes o que se podrían realizar a un coste más bajo por organismos *ad hoc*. En el caso de los ayuntamientos, el tamaño reducido hace que aumente el coste de prestación de los servicios y favorece las corruptelas.

Puede parecer que las medidas propuestas por la Comisión para la reforma de las AAPP (CORA) van en la dirección de lo que se sugiere en esta sección. Desafortunadamente, las propuestas de la CORA son bastante livianas y las cuantificaciones del ahorro que imputa el gobierno a dichas propuestas son una clara exageración.

#### 4.2. Reforma del gasto público

El gasto público en España puede limitarse, en primer lugar haciéndolo más eficiente. En particular, como ya se ha señalado, esto implica reformar la función pública introduciendo más capacidad de decisión, responsabilidades e incentivos, evaluar los resultados, mejorar la asignación de contratos públicos, reducir (de verdad) entes e instituciones sin utilidad, reorganización del Estado (eliminando diputaciones, fusionando ayuntamientos evitando duplicidades), limitar la contratación de servicios y asesores, aumentar la transparencia.

Por otro lado, no hay políticas concretas que globalmente sean cuestionables, pero sí aspectos y elementos revisables dentro de cada política. Por ejemplo, las subvenciones sectoriales (energía eléctrica, compra de coches, etc.) deberían revisarse. De igual forma habría que evaluar y reformar el Estado del Bienestar desde una perspectiva global. La cuestión es si todos los programas redistributivos (de ingresos y gastos) tomados conjuntamente benefician a quien deben beneficiar y crean los incentivos adecuados. Otra cuestión que se debería debatir es, si más allá del interés de quien gobierna, hay alguna razón para mantener televisiones y radios públicas que en lo esencial ofrecen lo mismo que las privadas. Vivienda, defensa, cultura y deportes son otras áreas donde se podrían lograr ahorros.

### 5. LOS IMPUESTOS EN ESPAÑA

En esta sección se va analizar cómo deben reformarse los impuestos para obtener los ingresos necesarios para financiar un Estado del Bienestar razonable.

## 5.1. El nivel adecuado de impuestos

Tal y como se sigue del Plan de Estabilidad (donde la parte esencial del ajuste hasta el déficit del 3% se hace vía reducción del gasto) y confirman las rebajas fiscales realizadas en cuanto la economía ha empezado a recuperarse, el objetivo del gobierno es que la recaudación se sitúe de forma permanente en torno al 34% del PIB. A estos niveles, no será posible dotar al país de las infraestructuras o la investigación que necesita ni mantener, no digamos ya mejorar, las prestaciones sociales de un país cada vez más envejecido (y que por tanto necesita más sanidad, servicios sociales y pensiones). Como poco, la presión fiscal en España debería subir al 40%, con lo que se igualaría con el promedio de la Unión Europea. Esta es, en realidad, la única vía de garantizar un Estado del Bienestar razonable. Buena parte de estos ingresos vendrían, no de aumentos de tipos nominales, sino de cerrar vías de elusión y evasión. En todo caso, en el IRPF (tras las rebajas actuales y previstas) también hay márgenes de subidas de tipos. Y lo mismo es cierto en el IVA, los especiales y los impuestos sobre la riqueza y sucesiones. También se pueden crear nuevos impuestos.

## 5.2. La reforma fiscal

Es necesaria una reforma fiscal que, por un lado, cierre vías de evasión y elusión y, por otro, cree impuestos justos con el contribuyente. Es decir, que graven su capacidad real de pago.

El IRPF debería ser un impuesto progresivo sobre la capacidad de pago de los contribuyentes. Para ello se deben eliminar bonificaciones, cerrar vías de elusión y evasión y gravar sólo los aumentos de renta de los contribuyentes. El primer paso sería eliminar la dualidad (gravando conjuntamente todas las rentas), reducir las exenciones (reinversión de plusvalías en la vivienda habitual, rentas en el extranjero, etc.), bonificaciones (ciertos alquileres y renta de actividades) y deducciones (planes de pensiones y maternidad). En segundo lugar, hay que cerrar vías de elusión (haciendo tributar a las SICAV anualmente por los incrementos de valor producidos, retomando la transparencia fiscal para evitar sociedades pantalla, eliminando ciertos regímenes en sociedades, etc.). Además, hay que reformar otras deducciones para hacerlas más justas (trabajo, por ejemplo) y el tratamiento de la inflación (actualización plusvalías, indiciación del impuesto). También se debería modificar la tributación de las rentas irregulares. Los tipos no deben cambiarse en el corto plazo aunque hay un margen de aumento (en relación a los vigentes en 2015 y 2016). El tipo marginal máximo no debería, en todo caso, superar el 50%.

En Sociedades el objetivo debe ser la neutralidad del impuesto. Todas las sociedades, excepto las financieras, deben tributar al mismo tipo. Se deben eliminar casi todas las reducciones de la base (explotación de patentes, reserva de capitalización, etc.), bonificaciones y deducciones (incluso la de I+D, salvo en sectores en que sean ineficientemente bajas). También hay que eliminar algunos regímenes especiales (tenencia de valores extranjeros, sociedades de capital riesgo) y revisar otros. Se debe limitar la aplicación del régimen de consolidación fiscal. Hay que endurecer y limitar la deducción por doble imposición de los dividendos y hacer permanente la limitación de compensar bases negativas al 25% de la base. Hay que limitar y controlar ciertas deducciones para que no se pueda usar Sociedades para eludir el IRPF. Para reducir el fraude y la ingeniería financiera se debe incentivar la colaboración voluntaria, inspeccionar a las empresas con beneficios bajos en relación a los ingresos y crear un nuevo impuesto sobre la desviación de beneficios.

En tercer lugar, en el IVA se debe tender a un sistema con unas pocas exenciones y un solo tipo. Para ello hay que eliminar la mayor parte las exenciones (servicios financieros, médicos, etc.) y tipos reducidos. También hay que eliminar los regímenes especiales. Se debe tipificar como delito ofertar y comprar bienes sin IVA. Hay un margen de entre 0 y 4 puntos para incrementar los tipos pero en el corto plazo no deben subirse.

Finalmente, se debería reformar la base del impuesto sobre el patrimonio para que grave de forma igual todos los tipos de riqueza (mobiliaria, inmobiliaria y, parcialmente, la productiva). Se debe aumentar el impuesto de sucesiones y donaciones entre parientes directos. Los impuestos medioambientales, sobre el tabaco y el alcohol deberían subir. Se deberían aumentar los impuestos al sector financiero y a las actividades especulativas.

### **5.3. La lucha contra el fraude fiscal**

Durante la crisis, las medidas adoptadas contra el fraude han sido más cosméticas que efectivas y la lucha real sigue pendiente. Esta lucha debe centrarse en una idea sencilla: defraudar no puede ser rentable. Esto requiere avanzar en varias direcciones. Mayor probabilidad de detección, mayor sanción (pecuniaria y no pecuniaria), cobro más eficaz en ejecutiva y responsabilidades solidarias.

En primer lugar, se debe ampliar el peso y funciones de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude acompañándolo de una especialización de jueces y fiscales y una policía fiscal. En segundo lugar, el Parlamento debe controlar la efectividad

de la Agencia Tributaria. Se deben dedicar más recursos a la inspección, la mejora de información y el análisis de datos. Hay que incrementar la plantilla y reordenar sus funciones para aumentar la inspección de calle y mejorar la información creando una base de datos extra fiscales (signos externos) para detectar discrepancias entre los niveles de vida y lo declarado. También se deben ampliar los requisitos de información a contribuyentes, notarios, inmobiliarias y bancos (incluso sobre créditos concedidos). Se deben analizar conjuntamente las declaraciones de personas relacionadas (familiar o comercialmente) y aumentar la capacidad de los inspectores para obtener datos durante las investigaciones. Es, además, importante integrar las actuaciones contra el fraude con las del SEPBLAC (Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias).

Las sanciones pecuniarias deben elevarse sustancialmente y ampliarse a casos de elusión, eliminando, además, la excusa absolutoria. Las no pecuniarias deben incluir publicidad en algunos casos, la creación de un registro de contribuyentes defraudadores, la inspección automática de los ejercicios no prescritos de todos los impuestos y la prohibición de contratación con la Administración. Se debe tipificar como infracción comprar sin IVA.

Hay que ofrecer a las empresas más grandes contratos de colaboración voluntaria con la Agencia Tributaria. A cambio recibirían ayuda fiscal y un reconocimiento público. Las instituciones o personas que aporten información o medios para evadir impuestos deben ser responsables solidarios.

#### **5.4. Cotizaciones sociales y pensiones**

Las reformas de las pensiones del 2011 y 2013 han supuesto una reducción de la pensión inicial (por el aumento en el número de años incluidos en la base, por el factor de envejecimiento), de la pensión anual (porque la actualización será inferior a la inflación, porque el peso de cada año cotizado es menor) y en el número de años que se cobra (por el retraso en la edad de jubilación). La mayoría de los ciudadanos se han dejado más del 40% de su pensión vitalicia en estas reformas (parte porque cobran menos pensión, parte porque la cobran menos años). Es más, con el diseño actual, en los escenarios más plausibles la pensión real baja desde el momento de la jubilación, con lo que cuanto más se envejece más pobre es el pensionista. Lo único que ha evitado que se vean ya con claridad las implicaciones reales de la última reforma de las pensiones (el empobrecimiento de los pensionistas) es que la inflación se mantiene próxima a cero. Cuando retorne a los niveles que desea el Banco Central Europeo (el 2%) los efectos serán evidentes.

Esta situación es el resultado de, por un lado, el principio incluido en el Pacto de Toledo de que las pensiones deben pagarse exclusivamente con cotizaciones y, por otro, de la idea de que los tipos de cotización no deben subirse por sus efectos sobre el empleo. Que las pensiones deban pagarse solo con cotizaciones es un principio que no tiene base conceptual ni empírica. De hecho, incluso muchos de sus defensores (especialmente los ligados a las empresas y el sector financiero) están dispuestos a renunciar a este principio siempre que los impuestos adicionales que se aporten (por ejemplo una subida del IVA) sean, no para subir las pensiones, sino para bajar las cotizaciones de los empresarios. Si los impuestos benefician a los pensionistas es inaceptable conceptualmente, pero si benefician a los empresarios, es aceptable.

La cuestión de las cotizaciones es parcialmente cierta. Por un lado, las cotizaciones empresariales en España son relativamente altas en la UE, y subirlas, al aumentar el coste laboral, puede aumentar el paro. La cualificación es, sin embargo, triple. Primero, que muchas empresas europeas pagan beneficios sociales a los trabajadores (planes privados médicos o de pensiones) que formalmente no son cotizaciones pero aumentan el coste laboral. Segundo, que incluso con cotizaciones el coste laboral español (21,3 euros hora) es casi un 30% inferior al promedio de la zona euro (29,2) y está casi un 15% por debajo de la media de la UE (24,6). Tercero, que los efectos sobre el empleo de las cotizaciones son efectos de corto y medio plazo. En el largo plazo se trasladarán a los trabajadores vía salarios más bajos. La única excepción será el caso de los trabajadores poco cualificados (a los que por las leyes de salario mínimo no se les puede trasladar todo el impuesto).

La conclusión de lo anterior es triple. Primero, si se quiere que las pensiones tengan niveles dignos, es necesario dotarlas al menos parcialmente con impuestos generales. Segundo, es necesario trasladar en el medio y largo plazo cotizaciones para desempleo a cotizaciones para pensiones. Tercero, es necesario subir marginalmente las cotizaciones del empresario (al menos un punto) y significativamente las del trabajador (al menos tres puntos, a cambio de la garantía de sus pensiones futuras).

Finalmente, hay que señalar que las cotizaciones no se deben reducir de forma general porque impedirían pagar pensiones aceptables y los efectos sobre el empleo serían de corto plazo. Sustituirlas con otros impuestos no producirá ganancias.

## 6. LA CUESTIÓN DEL DÉFICIT Y LA DEUDA

Ni España ni ningún país pueden tener déficit de forma permanente. Otra cuestión es al ritmo que se deba cerrar un déficit y, más importante, cómo se debe reducir la

deuda acumulada durante las épocas de déficit. España, bajo una presión de la Unión Europea que no supo cómo resistir, aprobó una reforma constitucional y posteriormente una Ley de Estabilidad que obliga a España a reducir la deuda de forma rápida (en teoría para el año 2020), limita los aumentos de gasto futuros (a la tasa del crecimiento del PIB) y, en lo esencial, prohíbe el endeudamiento (salvo de forma limitada en crisis y recesiones). Además, obliga a que cualquier superávit se dedique a la reducir la deuda y que cuando la economía crezca más del 2% se reduzca la deuda por lo menos el 2%.

Evidentemente, la ley de estabilidad es imposible de cumplir, al menos en lo relativo a reducir el endeudamiento al 60% para el 2020 (o cualquier año próximo a ese). Además contiene provisiones indeseables como la de limitar el gasto o la obligación de dedicar los superávits a amortizar deuda. Se trata de auto limitaciones a la política fiscal que no aportan ganancias y pueden limitar la respuesta necesaria en épocas de crisis. Baste señalar que, como se sigue del análisis de Hernández de Cos y Pérez<sup>2</sup>, de haberse aplicado esta regla en el pasado, los niveles de gasto en España, tanto antes como durante la crisis, hubieran sido mucho más bajos. Esto, sin duda, hubiera ralentizado el crecimiento y la solidaridad en los años buenos y hubiera acentuado la crisis en los años malos.

En realidad, auto limitarse el gasto solo tiene sentido cuando se cree que los gobiernos sólo se guían por consideraciones de corto plazo y no les importan las implicaciones de largo plazo de sus decisiones. Esta es una interpretación frecuente en estos días pero no es una verdad universal. Por otro lado, si como creen muchos de los defensores de los gobiernos ineficientes, los mercados son tan eficientes, ya se encargarán ellos de castigar con tipos más altos los endeudamientos excesivos. Más aún, no hay nada que garantice que ante una limitación del gasto los gobernantes (si tan irresponsables son) reduzcan los gastos ineficientes o necesarios. Pueden simplemente reducir los que menos les interesan por razones políticas (electores que les votan) o de otra índole (actuación de los lobbies).

Por otro lado, la Ley pone mucho énfasis en la amortización de la deuda. Esto es, sin embargo, un error. Y lo es más ponerlo en el centro de la política tributaria. En realidad, en la historia reciente España nunca ha amortizado deuda. Por ejemplo, a comienzos de 1997 España debía 320 millardos de euros, que equivalían al 65,6% del PIB. Diez años más tarde debía más dinero –370 millardos, equivalentes al

---

<sup>2</sup> HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. (2013): “La nueva ley de estabilidad presupuestaria”. *Boletín Económico*, abril, Banco de España.



34,7% del PIB. La deuda se redujo (en porcentaje del PIB) sin amortizar nada. Simplemente en las épocas buenas no se emitió casi deuda y se dejó que el crecimiento del PIB hiciera el resto.

Económicamente, si se partiera de cero, no hay duda que lo mejor sería no hacer ninguna reforma constitucional y que no hubiera Ley de Estabilidad Presupuestaria. Una vez aprobada, sin embargo, eliminarla sería contraproducente porque desataría reacciones adversas por parte de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, las agencias de rating y, por extensión, de los mercados. Por ello lo que hay que hacer es, en el corto plazo, aplicarla con toda la laxitud que sea posible y, en el medio plazo, eliminarla.

## 7. CONCLUSIONES

Dentro de unos amplios márgenes, los impuestos no afectan de forma significativa al gasto. Por ello la elección entre impuestos y gasto es, simplemente una elección entre usos públicos del dinero y usos privados. En la medida en que los usos públicos son más redistributivos que los privados, la decisión impuestos/gasto se convierte entonces en una decisión redistributiva: si se desea dedicar los recursos a usos colectivos (redistributivos) o a usos privados (individualistas).

El sector público español tiene unos márgenes de maniobra muy amplios para mejorar su eficiencia en una triple dirección: producir con costes más bajos, aumentar la productividad interna y reducir la corrupción. El tipo de medidas necesarias tiene que ver con, por un lado, introducir incentivos y penalizaciones individuales en la gestión pública y, por otro, llevar al máximo la transparencia. Esto implica reformar la función pública introduciendo más capacidad de decisión, responsabilidades e incentivos, evaluar los resultados, mejorar la asignación de contratos públicos, reducir (de verdad) entes e instituciones sin utilidad, reorganización del Estado (eliminando diputaciones, fusionando ayuntamientos evitando duplicidades), limitar la contratación de servicios y asesores, aumentar la transparencia. Por otro lado, aunque no haya políticas concretas que globalmente sean cuestionables, sí hay aspectos y elementos revisables dentro de cada política. Por ejemplo, las subvenciones sectoriales o el diseño del Estado del Bienestar.

Con los niveles actuales de impuestos no será posible dotar al país de las infraestructuras o la investigación que necesita ni mantener, no digamos ya mejorar, las prestaciones sociales de un país cada vez más envejecido (y que por tanto necesita más sanidad, servicios sociales y pensiones). Como poco, la presión fiscal en España debería subir al 40% con lo que se igualaría con el promedio de la Unión Europea.

Para alcanzar ese nivel de recaudación es necesaria una reforma fiscal que, por un lado, cierre vías de evasión y elusión y, por otro, cree impuestos justos con el contribuyente. Además, si es necesario, hay márgenes para aumentar los tipos impositivos (especialmente tras la reforma fiscal del gobierno) y para crear nuevos impuestos. La lucha contra el fraude debe centrarse en una idea sencilla: defraudar no puede ser rentable. Esto requiere avanzar en varias direcciones. Mayor probabilidad de detección, mayor sanción (pecuniaria y no pecuniaria), cobro más eficaz en ejecutiva y responsabilidades solidarias.

Para que las pensiones tengan niveles dignos, es necesario dotarlas, al menos parcialmente, con impuestos generales. También es necesario trasladar en el medio y largo plazo cotizaciones para desempleo a cotizaciones para pensiones. Finalmente, es necesario subir marginalmente las cotizaciones del empresario (al menos un punto) y significativamente las de trabajador (al menos tres puntos, a cambio de la garantía de sus pensiones futuras). Por otro lado, no se deben reducir de forma general las cotizaciones porque impedirían pagar pensiones aceptables y los efectos sobre el empleo serían de corto plazo. Sustituirlas con otros impuestos no producirá ganancias.

Económicamente, si se partiera de cero lo mejor sería no hacer ninguna reforma constitucional y que no hubiera Ley de Estabilidad. Una vez aprobada, sin embargo, eliminarla sería contraproducente porque desataría reacciones adversas por parte de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, las agencias de rating y, por extensión, por los mercados. Por ello lo que hay que hacer es, en el corto plazo, aplicarla con toda la laxitud que sea posible y, en el medio plazo, eliminarla.



**Juan Ignacio Palacio**

Las dimensiones de la desigualdad



*Stari sedrvan u Prizrenu. Nadezda Petrovic.*

---

*La desigualdad hunde sus raíces en situaciones sociales muy diversas, propias de sociedades con niveles de vida y renta per cápita relativamente elevados. La crisis que se desata a partir de 2007 ha inducido una mayor desigualdad, lo que en países como España, con una renta per cápita media dentro de los países más desarrollados, ha llevado a situaciones de pobreza y exclusión social a capas de la población que habían accedido a un grado de bienestar aceptable.*

*Las principales causas de ese incremento son el desempleo y la precariedad en el empleo, que implica remuneraciones reducidas y escasa estabilidad laboral. En comparación con el conjunto europeo, aunque la elevada tasa de paro en España provoca que haya un mayor número de personas en situación de pobreza y exclusión social, entre los parados e inactivos la tasa de pobreza y exclusión social es ligeramente inferior a la media europea, mientras que la de los ocupados está por encima de dicha media.*

## 1. PERCEPCIÓN Y CONCIENCIA DE LA DESIGUALDAD

LA percepción de la desigualdad va cambiando no sólo en función de cómo ésta evoluciona sino desde dónde se la mira o percibe. Es difícil imaginar qué sentido y alcance tenía hace siglos la desigualdad para un español o cualquier otro ser humano de este planeta, incluso un siglo atrás. La mirada era esencialmente local, pues no sólo muchos no salían nunca de su lugar de nacimiento sino que tampoco les llegaban noticias de otros lugares o en todo caso eran muy escasas y esporádicas. Actualmente tenemos la mente llena de imágenes e ideas que nos transmiten los medios de comunicación, incluidas aquellas a las que accedemos a través de Internet. Pero eso mismo hace que tengamos cada vez menos conciencia de nuestra percepción de la desigualdad. Cada vez somos menos conscientes de dónde estamos o cómo nos situamos frente a la realidad porque se nos impone una mirada ajena, la que nos imbuyen desde afuera, que con frecuencia es la de los ojos de quienes dominan la sociedad.

Para un pobre o marginado más importante que la desigualdad, que es un término relativo, en comparación con otros, es su vivencia de que carece de lo más necesario. Con frecuencia para un rico, aunque tenga conciencia de que existen injusticias y desigualdades, la realidad de la pobreza es algo ajeno que nunca ha experimentado y que no le afecta, pues imagina que nunca se va encontrar en una situación así. Los reportajes sobre países con carencias básicas o la experiencia de ver mendigar, rebuscar en las basuras o dormir a la intemperie, cada vez más usuales entre nosotros, no dejan de ser algo que tiene escasa relación con nuestra vida cotidiana, llena de comodidades y saturada de imágenes e ideas que ni siquiera nos

permiten pensar y sentir en profundidad la situación de los demás. Es posible que hoy exista mayor conocimiento del hecho de la desigualdad, pero normalmente existe menos discernimiento y acercamiento a los que sufren sus consecuencias. Las propias imágenes de la pobreza y la naturalidad con que vemos a los que pasan necesidades a nuestro alrededor, nos inmuniza en mayor medida que cuando alguien sentía las carencias de los demás como algo cercano y que afectaba cotidianamente a su vida.

La crisis actual, en la medida en que está afectando a las clases medias de los países con rentas per cápita relativamente elevadas, está avivando la conciencia de la desigualdad. Ya no sólo son los “otros”, “los pobres” que se consideraban casi como un fenómeno residual, sino “nosotros”, los de nuestra propia familia o entorno, los que sufren situaciones de necesidad o precariedad. De modo análogo a cuando se afirma que una tasa de desempleo en torno al 3-4 por ciento es un nivel de paro normal, de carácter friccional, pasajero mientras encuentran un nuevo trabajo para los que lo sufren, podríamos decir que una tasa de pobreza hasta el 10 por ciento se podría estimar como corriente, en la medida en que se trata de algo relativo en lo que necesariamente un determinado porcentaje de la población estará de un modo u otro incluido. La pobreza definida en términos estadísticos por Eurostat como la parte de la población que queda por debajo del 60 por ciento del valor de la renta mediana de cada país, supone que salvo que exista una absoluta igualdad siempre habrá un cierto porcentaje que queda por debajo de ese nivel.

## 2. LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD

Una forma de medir no sólo los que quedan por debajo y por encima de ese umbral relativo es considerar todos los estratos de renta y configurar un índice que los englobe. El más utilizado es el índice de Gini, cuyo valor oscila entre 0, que indicaría que existe una distribución completamente igualitaria, y 1, que supondría que toda la renta se acumula en uno sólo de los segmentos considerados. No obstante, este índice y otros análogos no dan una idea precisa de cómo evoluciona la distribución. Por ejemplo, un valor de 0,5 puede ser el resultado de que la renta se acumule sólo en los estratos por encima de la media, de modo que toda la renta estaría repartida igualitariamente en la mitad de la población y la otra mitad no tendría nada; o que haya una distribución con un valor del índice equivalente pero en el que sí haya cierta participación de las rentas por debajo de la media. En ese caso las líneas de acumulación de renta-población (curva o función de Lorenz) se cruzarían, el grado de desigualdad sería análogo pero la distribución de la renta habría variado, tendrían algo los que están por debajo de la media y los que están por encima un poco menos

que antes. En el primer caso habría una gran desigualdad entre la mitad más rica y la más pobre, pero una igualdad total de los ricos y de los pobres entre sí. En el segundo caso, habría una menor desigualdad entre la mitad más rica y la más pobre, pero una mayor desigualdad dentro de cada uno de esos dos segmentos.

En el índice de Gini y análogos, la población se clasifica por segmentos de niveles de renta, acumulando desde el nivel inferior al superior. No puede, por tanto, haber discontinuidad en la distribución. Según agregan estratos de población, la renta acumulada, excepto en el caso de absoluta igualdad, crece proporcionalmente más según se suman franjas de población. Al comparar entre dos momentos diferentes, las fracciones de renta que aparezcan en el momento final por encima del de partida habrán mejorado su posición relativa y los que queden por debajo habrán empeorado. Dicho de otro modo, un empeoramiento de los segmentos inferiores supondrá siempre una mejora de los superiores y a la inversa. Para medir cómo cambia la situación de cada grupo de población no habría que ordenarlos según el nivel de renta final sino del inicial. Esto permitiría ver si los que parten de un determinado nivel mantienen su posición, caen más abajo o mejoran relativamente. Cuando se dispone de esa información, esa comparación se puede realizar mediante matrices de transición que indican cuantos han cambiado de nivel y en qué dirección.

### 3. ESPAÑA MÁS DESIGUAL QUE EL CONJUNTO EUROPEO<sup>1</sup>

La evolución de la distribución de la renta disponible según el índice de Gini y las diferencias entre extremos (cuadro 1) muestra que la desigualdad en España es superior a la media europea y que ha crecido más durante la crisis. Ese aumento de la desigualdad ha venido acompañado de un descenso de la renta per cápita en términos relativos respecto al conjunto de la Unión Europea, tanto en valores corrientes como en valores constantes de paridad de poder adquisitivo (PPA). No obstante, dicho nivel de renta sigue estando muy por encima del de los países más pobres. Por renta per cápita en paridad de poder adquisitivo, España ocupa el puesto 31 en el mundo y en el índice de desarrollo humano se sitúa en el puesto 23 de un total de 187 países, formando parte, por tanto, del grupo de países considerados como de índice de desarrollo muy alto.

---

<sup>1</sup> Los datos que se ofrecen solo llegan hasta el año 2012 por razones de homogeneidad. En muchas variables no hay datos más recientes o no son comparables por cambios metodológicos que rompen la continuidad de la serie. En todo caso, los pocos datos de las variables consideradas disponibles para 2013 no modifican las conclusiones que se pueden deducir de los mismos.



CUADRO Nº 1  
Desigualdad de la renta disponible en España y la Unión Europea, 2005-2012

	Año	Índice Gini	D80/D20 <sup>(1)</sup>	Renta disponible per cápita (euros)	Renta disponible PPA per cápita (euros)
<b>España</b>	<b>2005</b>	0,322	5,5	22.156,43	24.513,42
	<b>2012</b>	0,342	6,5	22.608,03	24.751,64
<b>UE-27</b>	<b>2005</b>	0,306	5,0	24.412,75	24.339,26
	<b>2012</b>	0,304	4,5	26.383,01	26.303,99

(1) El indicador D80/D20 es el cociente entre el total de renta del 20% más rico y el del 20% más pobre. Fuente: Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC). Eurostat.

Un reflejo diferente de la desigualdad es el que se obtiene a través de la tasa de pobreza. Ésta se define en la Unión Europea como el porcentaje de personas con una renta disponible inferior al umbral de riesgo de pobreza (expresado en paridades de poder adquisitivo), que se establece en el 60 % de la mediana de la renta nacional disponible equivalente después de las transferencias sociales del respectivo país. España presenta una tasa de pobreza muy superior a la media europea (cuadro 2), lo que vuelve a reflejar esa mayor desigualdad en el reparto de la renta.

CUADRO Nº 2  
Pobreza y exclusión social en España y la Unión Europea, 2005-2012

	Año	Riesgo de pobreza o exclusión <sup>(*)</sup>	Tasa de pobreza	Tasa privación material severa	Población en hogares de baja intensidad ocupacional
<b>España</b>	<b>2005</b>	27,7	20,1	4,5	13,4
	<b>2012</b>	28,2	20,8	5,8	14,3
<b>UE-27</b>	<b>2005</b>	17,6	16,4	8,9	10,4
	<b>2012</b>	18,2	16,8	9,9	10,3

(\*) Porcentaje de población que reúne al menos una de las siguientes tres condiciones: a. Porcentaje de población con renta inferior al 60% de la renta mediana de la distribución de ingresos después de transferencias (tasa de pobreza); b. Carece de al menos 4 de los 9 bienes o servicios básicos definidos en la Estrategia Europa 2020 (tasa privación material severa); c. Porcentaje de población que vive en hogares de baja intensidad ocupacional.

Fuente: Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC). Eurostat.

La ya aludida diferencia en el nivel de renta per cápita implica en cualquier caso que ese grado de pobreza es relativo y no conlleva necesariamente una situación de precariedad. Por esa razón, la Unión Europea ha añadido otros indicadores que se refieren a la carencia de un cierto número de bienes o servicios básicos (tasa privación material severa) y a las personas hasta 60 años que viven en hogares en los que los adultos han trabajado menos del 20% de su potencial total de trabajo en el año anterior al de la entrevista, que es el periodo de referencia de los ingresos (población en hogares de baja intensidad ocupacional)<sup>2</sup>. El elevado nivel de desempleo explica que la población que vive en hogares de baja intensidad laboral sea superior a la media europea, aunque la diferencia es muy inferior a la que existe en la tasa de paro. Este hecho, y que la pobreza severa se sitúe por debajo de la del conjunto de Europa, indica que existen otros factores distintos a los ingresos monetarios que reducen la precariedad de medios de vida. Entre ellos cabe destacar la posesión de vivienda propia, el acceso a los servicios de educación y sanidad, y las prestaciones que proporcionan distintas instituciones de asistencia social como Cáritas o Cruz Roja.

#### 4. EL RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL NO AFECTA A TODOS POR IGUAL

En todo caso, la escasez de renta y la exclusión social afectan en mayor medida, como era de esperar, a las personas en situación de paro e inactivas, aunque en menor proporción que en el conjunto de la Unión Europea (cuadro 3). Destaca la mejor situación de las personas jubiladas en relación con la media europea, especialmente en el caso de las mujeres; y la mayor incidencia de la exclusión en los que tienen empleo respecto a Europa, lo que ratifica la elevada precariedad del empleo en España.

En cuanto a la incidencia de la exclusión social según niveles de renta (quintiles) y tipos de hogar (cuadro 4), las dos variables fundamentales que influyen en que España tenga una peor situación en comparación con la media europea son la del nivel de renta y la de tener hijos dependientes a cargo. Esto vuelve a resaltar que el paro y el empleo precario provocan que en España haya una mayor desigualdad, con un segmento de población con niveles de renta muy bajos. La totalidad de los hogares del quintil inferior están en situación de pobreza o exclusión social, por encima de la media europea, mientras en el quintil superior quedan por debajo de dicha media. Destaca igualmente la mayor incidencia de la pobreza o exclusión social en los hogares con mayor número de hijos dependientes, lo que refleja la menor pro-

---

<sup>2</sup> Se establece el número de meses en los que los miembros del hogar han estado trabajando durante el año de referencia y, por otra parte, el total de meses en los que teóricamente esos mismos miembros podrían haber trabajado. Se calcula el ratio y se determina si es inferior al 20%.

tección social de la familia existente en España. La tasa española supera a la europea en los hogares con dos o más adultos y muy especialmente en los que tienen hijos dependientes. Los menos afectados son los hogares unipersonales y monoparentales, siendo los hogares con una persona de 65 años o más los que presentan mejor situación comparativa. La peor situación corresponde a los hogares de dos adultos con tres o más hijos dependientes a cargo.

CUADRO Nº 3

Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020) según situación profesional. España y UE-28 (% población de 18 y más años)

	2012		2011		2010	
	España	UE-28 (e)	España	UE-28	España	UE-28
<b>Mujeres</b>						
Ocupadas	13,3	13,1	12,7	12,5	14,2	11,8
Paradas	55,6	63,2	53,1	61,4	52,3	60,6
Jubiladas	9,6	21,9	14,7	23,2	14,2	23,3
Inactivas	35,1	42,4	36,9	41,0	35,8	39,9
<b>Hombres</b>						
Ocupados	15,8	14,0	14,9	13,2	15,4	12,7
Parados	68,7	70,2	65,4	68,8	62,4	67,3
Jubilados	15,6	18,2	20,5	18,7	19,4	18,2
Inactivos	45,3	46,9	41,9	46,1	39,8	44,7

(e) dato estimado

Fuente: Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC). Eurostat.

Por lo que respecta a la situación según nivel educativo (cuadro 5), es una regla que empeora cuanto menor es dicho nivel. Sin embargo, lo más significativo es que donde España presenta peor situación relativa en comparación con Europa es en el nivel superior de estudios. Tanto en hombres como en mujeres la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de los que tienen educación superior está por encima de la media europea. También resalta que dicha tasa sea inferior a la del conjunto europeo en las mujeres con menor nivel de estudios y que, con esa excepción, la situación de las mujeres sea peor que la de los hombres, aunque eso también ocurre en el ámbito europeo.

CUADRO Nº 4  
Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020)  
por quintil de renta y tipo de hogar. España y UE-28 (%)

	2012								2011							
	España				UE-28 (e)				España				UE-28 (e)			
	Total	Q1	Q3	Q5	Total	Q1	Q3	Q5	Total	Q1	Q3	Q5	Total	Q1	Q3	Q5
<b>Hogares sin hijos dependientes a cargo</b>																
Una persona menor 65 años	34,8	100,0	13,6	3,1	38,9	92,1	15,6	4,7	32,7	100,0	15,1	2,9	38,4	92,5	15,5	4,6
Una persona de 65 años o más	14,5	100,0	1,2	0,0	27,6	78,7	6,5	2,0	23,8	100,0	1,0	0,9	28,9	79,0	6,8	1,0
2 adultos, ambos menores de 65 años	23,9	100,0	15,9	2,7	19,6	87,6	13,3	3,4	23,9	100,0	11,9	3,0	19,0	87,6	12,4	3,4
2 adultos, al menos 1 de 65 años o más	21,7	100,0	8,4	1,3	17,1	76,0	7,5	2,0	24,3	100,0	5,5	1,3	18,0	77,6	6,4	2,7
3 o más adultos	23,7	100,0	10,9	2,8	21,3	91,0	13,4	4,8	23,3	100,0	12,3	2,3	19,9	91,2	15,1	3,4
<b>Hogares con hijos dependientes a cargo</b>																
1 adulto con al menos 1 hijo dependiente a cargo	45,6	100,0	16,3	10,5	50,8	90,3	18,6	8,5	46,0	100,0	3,1	1,2	50,1	89,8	15,1	6,9
2 adultos con 1 hijo dependiente a cargo	26,3	100,0	11,3	1,9	19,4	86,9	8,7	1,9	21,7	100,0	7,5	2,1	18,6	86,9	7,5	2,4
2 adultos con 2 hijos dependientes a cargo	28,0	100,0	2,8	0,2	19,6	85,3	4,8	1,1	29,7	100,0	3,3	1,0	19,3	86,7	4,1	0,9
2 adultos con 3 o más hijos dependientes a cargo	45,1	100,0	6,9	0,9	30,9	82,5	4,4	0,5	47,3	100,0	0,0	0,0	31,4	83,5	4,8	1,3
3 o más adultos con hijos dependientes a cargo	38,0	100,0	12,8	1,2	31,2	91,1	13,0	6,0	31,3	100,0	5,8	0,0	28,6	90,7	9,9	4,0

(e) dato estimado

Fuente: Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC). Eurostat.

Cuadro nº 5  
Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020) según nivel de educación. España y UE-28 (%)

	2012		2011		2010	
	España	UE-28 (e)	España	UE-28 (e)	España	UE-28 (e)
<b>Mujeres</b>						
Nivel 0-2	32,2	35,7	32,3	35,3	31,6	33,9
Nivel 3-4	27,4	24,3	24,8	23,5	24,6	22,9
Nivel 5-6	14,4	13,1	13,7	12,7	11,8	11,4
<b>Hombres</b>						
Nivel 0-2	35,1	34,2	32,5	33,5	31,0	31,5
Nivel 3-4	23,9	22,3	21,8	21,5	20,6	20,5
Nivel 5-6	13,5	10,9	14,3	10,8	13,4	10,3

(e) Dato estimado

Nota: Nivel 0-2: preescolar, primaria y 1ª etapa de educación secundaria; Nivel 3-4: 2ª etapa de educación secundaria, y postsecundaria no superior; Nivel 5-6: 1º y 2º ciclo de educación superior, y doctorado.

Fuente: Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC). Eurostat.

La tasa de riesgo de pobreza disminuye si se imputa el alquiler (cuadro 6). Sin embargo, ese factor tiene escasa incidencia entre los más jóvenes. Las dificultades para acceder a una vivienda entre los jóvenes son muy elevadas y dado que se deducen los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal, en algún caso esa deriva resulta ser negativa. Así ocurre en los varones de menos de 16 años y las mujeres de 16 a 29 años. De nuevo se manifiesta que la tasa de pobreza es mucho más reducida en los mayores de 65 años, que además son los más beneficiados por la propiedad de vivienda.

CUADRO Nº 6  
Tasa de riesgo de pobreza, Año 2012

	Sin alquiler imputado			Con alquiler imputado		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
<b>Total</b>	22,2	22,2	22,1	19,7	20,1	19,3
<b>Menos de 16 años</b>	28,9	28,4	29,3	28,5	28,5	28,5
<b>De 16 a 29 años</b>	26,8	26,7	27,0	27,1	26,4	27,8
<b>De 30 a 44 años</b>	22,0	21,3	22,8	21,1	20,3	21,9
<b>De 45 a 64 años</b>	20,2	21,3	19,1	17,3	18,7	15,9
<b>De 65 y más años</b>	14,8	13,6	15,8	6,2	5,7	6,5

Nota.- "Tasa de riesgo de pobreza, Tasa de riesgo de pobreza (con alquiler imputado)": La definición de renta del hogar incluye el alquiler imputado, que se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal.

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2013. INE.

Existen también importantes diferencias territoriales, como refleja la tasa de riesgo de pobreza por Comunidades Autónomas (cuadro 7). La diferencia entre la mayor, Ceuta, y la menor, Navarra, es de más de 28 puntos. Entre las de mayor tasa de riesgo de pobreza, además de Ceuta ya citada, están Canarias, Castilla-La Mancha y Andalucía. En el otro extremo, junto a Navarra, destacan País Vasco, Cantabria, Madrid y Cataluña. Donde mayor incidencia tiene la imputación del alquiler es en Andalucía, reduciendo la tasa de riesgo de pobreza en 5 puntos. Le siguen Extremadura, Comunidad Valenciana, Canarias y Asturias, en que dicha reducción es de 3 o más puntos. Por el contrario, donde la imputación del alquiler no tiene prácticamente incidencia es en Cataluña y La Rioja. Aunque, en general, la tasa de pobreza es mayor en las Comunidades de menor renta per cápita, no existe una clara correspondencia. Así, por ejemplo, Cantabria, Asturias y Galicia tienen tasas seme-

jantes, e incluso inferiores, a las de Cataluña o Madrid. Si se considerasen otras variables territoriales, como las provincias y el tamaño de los municipios, o de carácter socioeconómico, como las categorías y ramas de ocupación, aparecerían aún mayores diferencias.

CUADRO Nº 7  
Tasa de riesgo de pobreza por Comunidades Autónomas, Año 2012

	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado
<b>Total</b>	22,2	19,7
<b>Andalucía</b>	31,0	26,0
<b>Aragón</b>	19,5	18,2
<b>Asturias, Principado de</b>	16,9	13,9
<b>Balears, Illes</b>	24,2	21,4
<b>Canarias</b>	33,3	30,1
<b>Cantabria</b>	14,9	12,1
<b>Castilla y León</b>	17,3	15,2
<b>Castilla-La Mancha</b>	33,1	31,2
<b>Cataluña</b>	16,8	16,8
<b>Comunitat Valenciana</b>	23,8	20,5
<b>Extremadura</b>	34,1	30,4
<b>Galicia</b>	16,8	13,9
<b>Madrid, Comunidad de</b>	15,0	13,8
<b>Murcia, Región de</b>	29,9	27,0
<b>Navarra, Comunidad Foral de</b>	8,1	5,6
<b>País Vasco</b>	12,6	10,0
<b>Rioja, La</b>	18,8	18,7
<b>Ceuta</b>	36,2	33,9

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2013. INE.

Las principales consecuencias materiales de no alcanzar el nivel mínimo de renta son la carencia de algunos bienes básicos y las dificultades para llegar a fin de mes. En cuanto a la carencia material, se aprecia en todos los ámbitos un claro deterioro como consecuencia de la crisis (cuadro 8). Desde el nivel más bajo de carencia de bienes básicos, que en 2007 era el 13,3% para las personas y el 12,2% en 2008 para los hogares, se pasa al 17,9% y el 16,5%, respectivamente, en 2012.

CUADRO N° 8  
Personas y hogares con carencia material

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Personas</b>								
No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año	42,5	40,5	37,9	36,2	42,0	42,7	40,9	46,6
No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	34,5	32,5	30,8	29,9	36,5	38,7	37,6	42,1
Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses	6,2	6,1	6,6	7,1	9,6	10,4	7,9	9,9
Carencia en al menos tres conceptos de una lista de siete	15,4	15,7	13,3	13,4	15,7	16,7	14,6	17,9
<b>Hogares</b>								
No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año	41,6	39,9	37,0	34,5	40,3	40,8	40,0	45,1
No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	34,7	33,0	31,9	29,9	36,1	38,5	37,8	41,4
Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses	5,5	5,4	5,6	6,0	8,1	8,7	7,0	8,4
Carencia en al menos tres conceptos de una lista de siete	14,7	15,0	12,8	12,2	14,2	15,6	13,8	16,5

Nota.- "Carencia en al menos tres conceptos de una lista de siete": 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada, 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos, 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses, 6) No puede permitirse disponer de un automóvil, 7) No puede permitirse disponer de un ordenador personal.  
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2013. INE.

Si se consideran las dificultades para llegar a fin de mes, el panorama es más complicado (cuadro 9). Las personas y hogares con mucha dificultad para llegar a fin de mes alcanzan un máximo en el año 2009, reduciéndose posteriormente hasta 2011, aunque sufren un nuevo repunte en 2012. Con pequeñas oscilaciones, crecen las personas y hogares con dificultad moderada, alcanzando en 2012 al 20% de las personas y el 19,1% de los hogares. Se reducen, sin embargo, las personas y hogares que sólo tienen cierta dificultad y las que dicen tener facilidad, lo que indica un estrechamiento de las franjas sociales medias. Es más errática la evolución de los que afirman tener cierta facilidad, aunque llega a ser superior en 2012 que en los años inmediatamente anteriores a la crisis. Los que llegan a fin de mes con mucha facilidad representan un porcentaje muy bajo que incluso se ha reducido en los últimos años.

CUADRO Nº 9  
Dificultades para llegar a fin de mes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Personas</b>								
Con mucha dificultad	11,1	12,2	11,1	13,7	16,2	15,5	11,1	14,7
Con dificultad	16,6	18,8	16,9	18,2	17,8	18,3	17,9	20,0
Con cierta dificultad	32,3	31,6	31,1	31,0	28,2	28,0	29,3	28,4
Con cierta facilidad	27,4	25,5	25,7	25,0	24,5	23,7	28,0	26,2
Con facilidad	11,3	10,8	13,9	11,2	12,1	13,5	12,7	9,9
Con mucha facilidad	0,9	1,0	1,2	0,9	1,1	1,1	1,0	0,8
No consta	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	..	..
<b>Hogares</b>								
Con mucha dificultad	10,9	11,3	10,7	12,8	14,8	14,2	10,6	13,5
Con dificultad	16,1	18,5	16,6	17,7	17,4	17,9	17,0	19,1
Con cierta dificultad	31,9	31,0	30,2	30,4	28,2	28,0	28,7	28,3
Con cierta facilidad	27,4	26,2	25,9	25,9	25,7	24,3	29,4	27,5
Con facilidad	12,4	11,6	15,1	12,1	12,6	14,3	13,4	10,7
Con mucha facilidad	1,1	1,3	1,5	1,0	1,3	1,2	0,9	0,9
No consta	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	..	..

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2013. INE.



## CONCLUSIONES

La desigualdad hunde sus raíces en situaciones sociales muy diversas, propias de sociedades con niveles de vida y renta per cápita relativamente elevados. La crisis que se desata a partir de 2007 ha inducido una mayor desigualdad, lo que en países como España, con una renta per cápita media dentro de los países más desarrollados, ha llevado a situaciones de pobreza y exclusión social a capas de la población que habían accedido a un grado de bienestar aceptable.

Las principales causas de ese incremento de la pobreza y la exclusión social son el desempleo y la precariedad en el empleo que implica remuneraciones reducidas y una escasa estabilidad laboral. En comparación en el conjunto europeo, aunque la elevada tasa de paro en España hace que haya un mayor número de personas en situación de pobreza y exclusión social, entre los parados e inactivos la tasa de pobreza y exclusión social es ligeramente inferior a la media europea, mientras que la de los ocupados está por encima de dicha media. Los que tienen una mejor situación relativa son los jubilados, cuya tasa de riesgo de pobreza y exclusión social es la más baja y está por debajo de la media europea.

Según el tipo de hogar, los más perjudicados son los hogares con hijos, reflejando la menor protección social de la familia que existe en España. En cuanto a la incidencia de la exclusión social según nivel educativo, como es esperable ésta es mayor cuanto menor es el nivel educativo, ya que condiciona decisivamente el acceso al trabajo, pero lo más significativo es que, en comparación con el conjunto europeo, la peor situación relativa corresponde a los de nivel superior. En este caso, indica la excesiva polarización de la población entre los que no completan los estudios secundarios (abandono escolar) y los que acceden a la universidad. Esto lleva a que haya una tasa de paro muy elevada entre los poco cualificados y una tasa también relativamente elevada, aunque muy inferior, entre los más cualificados, que además en un porcentaje elevado acceden a puestos de trabajo que no se corresponden con su titulación (sobrecualificación).

La posesión de vivienda propia o de alquiler bonificado reduce la tasa de riesgo de pobreza, pero tiene escasa o nula incidencia entre los más jóvenes. La mayoría tienen enormes dificultades para poder comprar una vivienda o si lo hacen los intereses de los préstamos o hipotecas anulan esa posible ventaja, teniendo incluso un efecto negativo. Las diferencias entre comunidades autónomas son también muy importantes. Aunque, en general, hay una correspondencia entre mayor tasa de riesgo de pobreza y exclusión social y menor renta per cápita, existen notables ex-

cepciones. Es el caso de Cantabria, Asturias y Galicia, que con renta per cápita inferior a las comunidades más ricas, tienen tasas de pobreza semejantes, e incluso menores, a las de Cataluña o Madrid.

A pesar de que España tiene una renta per cápita que en la crisis se ha distanciado de la media europea, y que el grado de desigualdad, así como la tasa de pobreza y exclusión social, son muy superiores a dicha media, la tasa de privación material severa, aún habiéndose elevado, está muy por debajo de la del conjunto de Europa. Los apoyos familiares, las prestaciones que proporcionan distintas instituciones de asistencia social como Cáritas, Cruz Roja y otros servicios sociales, y la facilidad en el acceso a los servicios de educación y sanidad, aunque éstos últimos hayan sufrido importantes recortes, explican esa aparente paradoja. En cualquier caso, en 2012 alrededor del 17% de las personas u hogares afirmaba carecer de al menos tres bienes o servicios básicos y más del 30% tenía una dificultad notable para llegar a fin de mes.

La diversidad de situaciones muestra la complejidad de la desigualdad y la pobreza en sociedades “avanzadas” con niveles de renta per cápita relativamente elevados y una estratificación social no excesivamente polarizada y cambiante según los ciclos económicos. Esto implica que no existen soluciones fáciles y que éstas pasan por un variado conjunto de medidas que además deben estar estrechamente articuladas entre sí. No basta un mayor esfuerzo de redistribución de la renta a través de un sistema fiscal más progresivo y un fortalecimiento y reparto más equitativo de las prestaciones y servicios sociales. Al mismo tiempo, es necesario incidir en los factores que condicionan la distribución primaria de la renta, promoviendo mejoras de la productividad y de los salarios y demás condiciones de trabajo del conjunto de las empresas, así como introduciendo mayor competencia en los mercados mediante una adecuada regulación de los mismos que fomente la creación de más empleo y de mayor calidad. Igualmente, es necesario reestructurar a fondo el sistema educativo para reducir significativamente el abandono escolar y la excesiva polarización hacia la universidad en detrimento de la formación profesional.

Evidentemente estas reformas requieren un amplio consenso político y social, que permita cambios duraderos en el tiempo e impida que intereses corporativos puedan frenarlas, sin detrimento de una participación muy activa de los propios implicados.



**Amat Sánchez**

La evolución del empleo  
y las condiciones laborales.  
¿La precariedad como modelo futuro?



*Prizrenka Ciganka. Nadezda Petrovic.*

---

*La precariedad constituye uno de los mayores problemas del mercado laboral español. Los empleos precarios han pasado a constituir una situación “normal”, sobre todo para determinados colectivos, condenando a estos trabajadores a unos niveles de inseguridad laboral y vital muy elevados. La actual crisis ha agudizado esta patología, pero no hay que olvidar que no es un fenómeno nuevo en nuestro mercado laboral; no es sólo un efecto de la crisis.*

*Numerosas reformas laborales emprendidas en las tres últimas décadas han pretendido dirigirse, al menos retóricamente, a la corrección de este problema. Sin embargo, sus raíces están en otros lugares: el modelo productivo, la cultura empresarial y las desigualdades sociales. Las tendencias que comienzan a dibujar un escenario post-crisis muestran rasgos preocupantes en cuanto a la insistencia en una dinámica productiva y unas estrategias empresariales que precisamente han conducido a la crisis. Son necesarias, por tanto, actuaciones estructurales en estos ámbitos para revertir el proceso de precarización.*

## 1. UN PRESENTE CON MUCHO PASADO

**D**ESDE los mismos inicios de la crisis venimos asistiendo con preocupante frecuencia a una larga serie de debates estériles (qué debe considerarse técnicamente recesión, cómo se manifiesta la recuperación, cuándo unos brotes son lo suficientemente verdes o unas raíces lo bastante vigorosas...) que pretenden sustituir a las cuestiones de fondo. Así, los debates fundamentales son relegados por el coyunturalismo y por una alteración del orden de prioridades que debería resultar lógico y que situaría los elementos estructurales y las cuestiones de mayor impacto social en primer plano. En los últimos tiempos, cualquier mínimo atisbo coyuntural (unas décimas de mejora del PIB, unos miles de nuevos contratos o incluso una mejora en las ventas de automóviles) predomina sobre cualquier análisis de más largo plazo. Son, sin embargo, la situación laboral y social y las cuestiones estructurales –que se encuentran en el núcleo del origen de la crisis– aquellas que deberían constituir el centro de los debates y de las políticas de salida de la crisis.

Aunque frecuentemente, otros aspectos de la crisis ocupan el primer plano de los análisis (déficit público, riesgo de deflación...), sus efectos laborales (destrucción de empleo, aumento del paro, mayor precariedad...) –que están resultando mucho más intensos que en crisis anteriores– deberían constituir efectivamente una prioridad y no ser considerados simples efectos colaterales de otros desequilibrios económicos; la resolución de los problemas laborales habría de resultar prioritaria en las estrategias de respuesta a la crisis. Ni los objetivos de empleo (aumentar su nivel y mejorar su calidad) pueden ser relegados a un segundo plano, ni las recetas de salida de la crisis deben implicar menor calidad del empleo y deterioro de las condiciones laborales.

Los datos más relevantes son sobradamente conocidos: destrucción de empleo, incremento espectacular del paro, contracción de la población activa... El impacto más dramático, sin duda, el aumento del paro –que ha llegado prácticamente a triplicarse– tanto en términos absolutos como en tasa, y que además sitúa la tasa de paro española a la cabeza de la Unión Europea, más que duplicando la media. Por otro lado, la precariedad, fundamentalmente la temporalidad en la contratación, pero también otras patologías crónicas como la elevada incidencia del empleo irregular, constituye uno de los mayores problemas laborales de nuestro país. Aun con su reducción en el inicio de la crisis (una simple apariencia estadística, resultado de la mayor destrucción de empleo temporal), la principal forma de flexibilidad aplicada en el mercado laboral español es la temporalidad, que ha pasado a constituir una situación “normal”, sobre todo para determinados colectivos, condenando a estos trabajadores a unos niveles de precariedad laboral muy elevados (Rocha, et al., 2013).

Conviene subrayar que la evolución reciente de la temporalidad no ha sido más que una imagen aparente, similar a la reducción de la tasa de paro durante la última expansión, y que –tal como apuntan los datos más recientes– previsiblemente volverá a sus niveles anteriores –o incluso superiores– cuando se recupere el empleo. Así pues, los elevados niveles de temporalidad han venido caracterizando, junto a otros fenómenos como la economía sumergida, el crecimiento del empleo a tiempo parcial, la proliferación de los falsos autónomos, la fragilidad de muchas actividades productivas –y, por tanto, de los empleos en las mismas– o la erosión de la “relación de empleo estándar” y la pérdida de derechos laborales asociada, la amplia extensión la precariedad laboral en nuestra sociedad (Lorente et al., 2013).

Una cuestión que merece particular atención es el hecho de que la precariedad tiene una incidencia mayor en los colectivos más vulnerables laboralmente, que no tienen otras opciones de acceder al mercado laboral que bajo estas fórmulas. La ya de por sí elevada tasa de temporalidad, por tomar uno de los indicadores más relevantes, se incrementa significativamente en el caso de las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes. Sirva como ejemplo el hecho de que los asalariados del segmento más joven (de 16 a 19 años) trabajan con contrato eventual en aproximadamente el 80% de los casos y que esta proporción, que se ha mantenido en cotas entre el 80 y el 90% desde los años 80, no ha variado sustancialmente con la crisis. Situación similar se repite en el segmento de 20 a 24 años, con una tasa de temporalidad que ronda el 60%. También en el caso de los trabajadores de nacionalidad extranjera se produce una elevadísima incidencia de la temporalidad, con una tasa que multiplica por dos la media.

Particular relevancia adquiere, en este contexto, la situación de las mujeres en el proceso de creciente precarización. Desde la segunda mitad de los ochenta hasta la actualidad, un indicador tan significativo como la tasa de temporalidad ha sido superior en el caso de las mujeres. Incluso en la actualidad, que es uno de los momentos donde aparecen más igualadas, también la tasa femenina supera la media, habiéndose visto reducida significativamente la temporalidad en ambos sexos por efecto de la crisis económica que ha expulsado a estas trabajadoras y trabajadores a una situación de desempleo. La evolución reciente de la temporalidad femenina responde, como había sucedido en el conjunto de la población asalariada al inicio de la crisis, a un efecto estadístico derivado de la mayor destrucción de contratos temporales entre las mujeres y no, como pudiera parecer a primera vista, a una reversión del proceso de precarización<sup>1</sup>.

TABLA 1  
Indicadores laborales de las mujeres en España (2008-2015) (en porcentajes)

		2008	2012	2015
<b>Tasa de empleo</b>	Total	53,94	45,72	45,32
	Mujeres	44,28	40,72	40,18
<b>Tasa de paro</b>	Total	9,60	24,19	23,78
	Mujeres	11,88	24,46	24,98
<b>Tasa de temporalidad</b>	Total	30,00	23,50	23,60
	Mujeres	31,80	25,20	23,70
<b>Empleo a tiempo parcial</b>	Total	11,80	14,10	16,30
	Mujeres	22,50	23,60	26,10

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* (primer trimestre de cada año)

Otros indicadores significativos confirman esta mayor precariedad entre las mujeres, tal como muestra bien a las claras la mayor incidencia del empleo parcial, fenómeno claramente feminizado y cuya incidencia ha seguido creciendo durante la crisis, alcanzando también a mayores segmentos de los varones (ver Tabla 1). La elevada vulnerabilidad de las mujeres en el mercado laboral, que reduce su poder social de negociación, resulta claramente confirmada si tomamos en consideración sus mayores dificultades para acceder al empleo, tal como evidencian su tasa de empleo inferior a la media y su tasa de paro superior a la misma. Aunque la crisis haya recortado algo las diferencias respecto a los varones, no ha sido como resultado de una mejora en la situación laboral de las mujeres sino, como resulta bien evidente, por un mayor empeoramiento de la de los varones, al haber afectado más en sus inicios a actividades masculinizadas.

<sup>1</sup> Entre 2012 y 2015, el total de asalariadas se ha reducido un 1,91%, mientras que las mujeres con contrato temporal han disminuido un 7,59% (las asalariadas indefinidas se han mantenido prácticamente constantes), lo que ha tenido como consecuencia una caída en la tasa de temporalidad femenina. La extensión de la crisis a sectores más feminizados se encuentra sin duda en la base de este proceso.



La mayor incidencia de la precariedad en mujeres, jóvenes o inmigrantes se explica básicamente por tres razones. La primera es de carácter histórico: la masiva incorporación de estos colectivos al mercado laboral se produce en un período (a partir de mediados de los años ochenta) en el que se han dado aumentos significativos y continuos de la tasa de temporalidad, por lo que, obviamente, su probabilidad de hacerlo bajo las relaciones de empleo precarias imperantes ha sido muy elevada. La segunda razón es de carácter sectorial y se debe a la mayor presencia de estos colectivos en sectores con mayor incidencia de la temporalidad (construcción, hostelería, cuidados de personas...). La tercera razón aparece vinculada a la amplia extensión de prácticas empresariales de gestión de la fuerza de trabajo centradas en aplicar unas condiciones de empleo precarias a colectivos vulnerables (Cano y Sánchez, 2011). Su mayor debilidad contractual provoca una mayor incidencia de la precariedad laboral en estos colectivos en sus diversas formas (temporalidad, empleo a tiempo parcial involuntario, incumplimientos de la normativa laboral y de los convenios colectivos...) así como una combinación de estas prácticas que incrementa la precariedad laboral.

Con todo, no hay que olvidar que ni paro ni precariedad son fenómenos nuevos en el mercado laboral español; no son sólo efectos de la crisis (Recio, 2009). Por un lado, porque ni aún en los mejores momentos del ciclo expansivo iniciado en los noventa el desempleo dejó de ser un problema fundamental, con un suelo persistente en torno a los casi dos millones de parados y tasas de paro superiores al 8% y, sobre todo, porque se estaba lejos de alcanzar los objetivos –que hoy nos parecen una quimera– que en su día recogió la Estrategia de Lisboa como representativos del pleno empleo. Por otro, porque en términos de calidad del empleo la evolución había sido claramente desfavorable. Una mayor inseguridad en el empleo, acompañada de niveles también desproporcionadamente elevados de inseguridad en el trabajo y de niveles salariales muy reducidos, caracterizaba persistentemente nuestra realidad laboral. La tasa de temporalidad, en particular, ha constituido desde hace décadas un factor estructural de nuestro mercado laboral, situándose con frecuencia durante décadas por encima del 30%, mientras que en el conjunto de la UE-15 no se alcanzaba el 15% (Navarro et al., 2009).

La temporalidad se dispara en los 80 impulsada por una correlación de fuerzas capital-trabajo muy favorable a la primera, y unos sectores productivos (básicamente del sector servicios) que la reclaman como estandarte y como componente fundamental de su competencia vía precios, en un contexto de destrucción masiva de empleo industrial característicamente fordista. Se consolida en los 90, hasta alcanzar a un tercio de los asalariados del país, como forma de segmentar a los trabajadores, presionar al conjunto de los mismos en la pérdida de derechos laborales y como

puntal en la erosión de la “relación de empleo estándar”<sup>2</sup>, para, a partir de 2006, con la crisis, prescindir primero de estos trabajadores periféricos.

Con frecuencia, desde ambientes académicos, empresariales o políticos, se difunden ideas respecto de las supuestas causas de la temporalidad en el mercado laboral español, e incluso de sus bondades, las cuales llegan a convertirse en lugares comunes que alcanzan amplia repercusión social (Banyuls y Recio, 2012). Por ejemplo, el carácter “natural” de la temporalidad en nuestra economía dada su especialización sectorial o la justificación de la tan elevada incidencia del fenómeno por las características (o incluso las preferencias) de ciertos colectivos (mujeres, jóvenes...). Junto a ellos, dos de los mitos más extendidos sobre la temporalidad en España: de un lado, aquel que trata de minimizar sus efectos negativos, considerando que se trata de un situación pasajera para los trabajadores, una mera *estación de paso* en su trayectoria hacia la estabilidad laboral; de otro, el que no sólo considera que es un fenómeno inocuo sino que va más allá y trata de presentarlo como una virtud de nuestro mercado laboral, puesto que la mayor temporalidad (frecuentemente presentada bajo el término mucho más aceptable de flexibilidad) constituiría una suerte de antídoto que nos inmunizaría ante el desempleo, o al menos reduciría su impacto en nuestra economía.

Ambas hipótesis resisten mal el contraste con la realidad. Así, el desempleo en nuestro país constituye una patología crónica y excepcional en el contexto europeo, conviviendo simultáneamente, como sucede en la crisis actual, altas tasas de paro y de temporalidad, no habiendo jugado ésta un papel preventivo de la destrucción de empleo<sup>3</sup>. Tampoco la hipótesis de la temporalidad *estación de paso* hacia el empleo de calidad resulta confirmada por la realidad de nuestro mercado laboral: sólo una pequeña parte de los contratos temporales se utilizan como puerta de entrada a los contratos indefinidos (Lorente et al., 2013).

Junto a la extensión de la temporalidad, el persistente crecimiento de los empleos a tiempo parcial, sobre todo entre las mujeres. Más aún, la mayor incidencia de la temporalidad en los contratos a tiempo parcial es un claro indicador de cómo se combinan habitualmente varios factores de precariedad laboral, incrementando la

---

<sup>2</sup> Si consideramos el empleo asalariado de duración indefinida como un indicador aproximativo de la forma de empleo estándar o típica, su menor presencia relativa en España –un 55% del total de ocupados en el año 2007, 17 puntos menos que en el conjunto de la UE-15– evidencia un recurso abusivo a las formas de empleo precarias (contrataciones temporales, a tiempo parcial, “falsos autónomos”, empleo informal...).

<sup>3</sup> De resultar cierta dicha hipótesis, los elevados niveles de temporalidad previos a la crisis, en el entorno incluso del 35%, deberían haber tenido como resultado un menor impacto de la destrucción de empleo en la economía española, pero lejos de ser un antídoto han propiciado un mayor crecimiento del paro, tanto por la volatilidad de muchos empleos precarios como por la fragilidad productiva que habían contribuido a apuntalar.

vulnerabilidad de estas trabajadoras e impidiéndoles disponer de un horizonte de estabilidad vital<sup>4</sup>. Ello es indicativo de la aplicación de prácticas empresariales regresivas que hacen que las personas que ocupan estos puestos de trabajo se vean abocadas a unos empleos sin garantía de continuidad y que implican muchas veces un claro subempleo y una insuficiencia de rentas (Lorente, 2003).

Adicionalmente, un elemento importante para analizar el grado de precariedad en la contratación laboral en España es el relativo a la duración de los contratos. La precariedad intrínseca a las formas inestables de contratación se ve incrementada si los contratos, además de temporales, son de corta duración. En este sentido, la realidad de la contratación laboral española resulta inequívoca: la mayor parte de los contratos temporales son de corta o incluso muy corta duración, lo que los convierte, si cabe, en aún más precarios<sup>5</sup>. Todo ello viene a refutar una vez más la hipótesis de la pretendida rigidez de un mercado laboral en el que, en contra de los tópicos más extendidos, no sólo abunda la contratación temporal sino que ésta es de muy corta duración, lo que dota a las empresas de un elevado grado de flexibilidad cuantitativa, con la contrapartida de un elevado coste que es asumido por los trabajadores temporales en términos de precariedad y vulnerabilidad (Alonso, 2013).

Numerosas reformas laborales emprendidas en las tres últimas décadas han pretendido dirigirse, al menos en su retórica de exposición de motivos, a la corrección de estos dos problemas: primero “flexibilizando” el empleo, abriendo la puerta a la expansión del empleo temporal como fórmula para crear empleo, y después, dado el volumen alcanzado por la temporalidad, a tratar de reducirla fomentando la contratación indefinida (Saragossà, 2013). La argumentación esgrimida para acometer estas reformas ha sido una supuesta “rigidez” del mercado laboral español que no permitía ajustarse a las “necesidades de la economía” y que dificultaba la creación de empleo; era necesario, por tanto, flexibilizar el empleo para poder generarlo. Sin embargo estos objetivos han sido, como es bien conocido, aparentes y retóricos. Ocultan la intención de profundizar en el proceso de reducción de derechos laborales para el conjunto de los asalariados por medio de distintas vías, tendencia iniciada hace ya varias décadas y en la que se inscriben buena parte de las reformas emprendidas en el ámbito laboral por los sucesivos gobiernos (Valdés, 2010).

---

<sup>4</sup> La temporalidad crece conforme la jornada laboral es más corta, más que duplicándose entre los asalariados con jornada parcial respecto a los de jornada completa.

<sup>5</sup> Más aún, la escasa duración de los contratos y la incertidumbre que ello genera se encuentra más intensificada todavía por el hecho de que en el caso de una de las figuras más utilizadas, el contrato por obra o servicio, la duración teórica más frecuente es la “indeterminada”, aunque ello no supone una menor volatilidad de estas contrataciones, sino por el contrario una mayor incertidumbre sobre su continuidad, como resulta fácilmente constatable por su escasa duración real.

Así, todas las reformas han ido encaminadas en el mismo sentido de erosión de la “relación de empleo estándar” y, lejos de constituir la excepción a un supuesto contexto de hiperprotección de los asalariados, la contratación temporal ha sido la punta de lanza del proceso precarizador del trabajo en nuestro país, que ha sido mucho más amplio y que ha afectado al conjunto de los asalariados (Prieto et al. 2009). El empleo temporal ha sido, por tanto, el principal ariete utilizado por los sectores empresariales más regresivos para degradar el conjunto del mercado laboral español. Sectores ligados a actividades de baja productividad y reducida creación de valor añadido, que vieron ya hace varias décadas en esta figura “un traje a medida” para la consecución de sus intereses empresariales ligados a proyectos de competitividad vía precios con la consiguiente degradación de las condiciones laborales (Bielsa y Duarte, 2011). Precarización que ejerce, al igual que el enorme desempleo, un poderoso efecto disciplinador sobre la fuerza de trabajo en sus demandas salariales y en la defensa de sus derechos laborales individuales y colectivos.

## 2. ALGUNAS CLAVES PARA ENTENDER LA PRECARIZACIÓN

Las explicaciones más habituales de la extensión de la precariedad laboral acostumbra a poner el acento, con frecuencia en exclusiva, sobre las modificaciones “flexibilizadoras” del marco regulador del mercado laboral. De ello se desprende, por tanto, que se confía ciegamente en las modificaciones de dicho marco como instrumento fundamental para revertir dicho proceso. Esta ha sido la línea argumental que, de forma más aparente que real, han pretendido seguir algunas de las reformas laborales de las últimas décadas (Saragossà, 2013). Así, a lo largo de las reformas que se han sucedido desde 1997, se ha pretendido difundir desde los respectivos Gobiernos responsables de las mismas la voluntad de controlar la extensión de la temporalidad, lo que además ha justificado el ir abriendo paulatinamente la puerta a nuevas formas de flexibilidad centradas en los costes y procedimientos del despido así como en la modificación de las condiciones de trabajo. Ahora bien, la realidad ha sido bien diferente. Desde 1984 hasta ahora se ha ido consolidando una clara tendencia a la contracción del principio de estabilidad en el empleo por diferentes vías (reducción de las garantías frente al despido, la descausalización, falta de control y estímulo de la contratación temporal, etc.) De hecho, puede afirmarse que no ha habido reforma laboral de entidad desde 1984 que no haya modificado las modalidades de contratación temporal (Ortiz, 2013).

La actual situación de crisis no ha hecho sino propiciar un paso más en dicha tendencia<sup>6</sup>. Con la excusa de la crisis económica, se ha vuelto decididamente a la

---

<sup>6</sup> Buen ejemplo de esta dinámica es la última reforma laboral que, aun cuando entre sus objetivos aparentes incorporaba la lucha contra la temporalidad y el fomento de la contratación indefinida, no ha introducido modificaciones significativas en la regulación de los contratos temporales estructurales.

senda de las reformas promulgadas en las anteriores crisis de los 80 y los 90, abrazando la temporalidad como vía para el fomento del empleo, no sólo de manera directa, mediante la creación de figuras ad hoc, sino también de manera indirecta, reconvirtiendo el contrato indefinido en un contrato temporal con indemnización variable según la duración del mismo (Pérez Rey, 2013).

De todo ello se desprende la importancia de analizar, además de la evolución del marco regulador, los principales rasgos del tejido productivo y diversos factores institucionales para descubrir algunos de los determinantes de la elevada incidencia de la temporalidad y de la precariedad laboral en general. La perspectiva teórica de la segmentación laboral nos permite abordar mejor la explicación del proceso de precarización laboral (Villa, 1990), superando las concepciones dualistas *insiders-out-siders*, tan en boga en la actualidad, propugnadas por las mismas corrientes que durante décadas han fomentado y defendido la extensión del empleo temporal en nuestro país.

En este sentido, la elevada precariedad en ciertos segmentos del mercado de trabajo español puede explicarse acudiendo a un número amplio de factores, entre los que se encuentra la conjunción de: a) unos factores estructurales que inciden de manera particular en cada una de las empresas (actividad, segmento de mercado, posición en la trama de relaciones entre empresas, etc.), que podemos asociar con las particularidades del modelo productivo en España; b) una normativa laboral cada vez menos garantista, acompañada de significativas zonas de sombra para la actividad sindical en la empresa, lo que se traduce en una aplicación laxa de la normativa laboral y convencional, algo que comporta una elevada “permisividad institucional”, y c) una cultura empresarial que en el margen de actuación resultante de los condicionantes anteriores se decanta por prácticas de gestión laboral precarizadoras.

Por su parte, las desigualdades sociales, generadoras de trabajadores con escaso poder de negociación, son el ingrediente que falta para hacer efectivas estas prácticas empresariales. Mujeres, inmigrantes, jóvenes o personas con bajos niveles de estudios son algunos de los grupos en los que la incidencia de la precariedad es más elevada. Y no se trata en estos casos de una opción deseada, sino impuesta por la falta de alternativas y que va configurando entre estos y otros grupos sociales lo que se ha venido a denominar *precarizado* (Standing, 2013).

El *modelo productivo* español presenta como rasgos diferenciales: i) una estructura ocupacional polarizada, al tiempo que sesgada hacia los trabajos de carácter manual; ii) una estructura sectorial particular en el contexto europeo; iii) la falta de empresas y actividades de elevada intensidad tecnológica, y iv) el predominio de es-

trategias empresariales de competitividad basadas en la reducción de precios y costes como factor determinante de las mismas. Y todo esto acompañado de un tejido empresarial en el que abundan las pequeñas empresas.

La precariedad es, así, más elevada entre los empleos menos exigentes en cualificaciones que entre los cualificados, así como en algunas ramas (con construcción y hostelería, motores del modelo de crecimiento anterior, a la cabeza) y en las empresas de menor dimensión (aunque con la crisis se ha extendido en las empresas más grandes). La conjunción de todos estos fenómenos se traduce en unas prácticas empresariales de gestión laboral precarizadoras, en las que el recurso a la temporalidad juega un papel fundamental como medio para obtener una flexibilidad laboral numérica, para garantizar una moderación en la evolución salarial y para facilitar un control del trabajo de carácter disciplinario (Cano, 2007).

Todo parece indicar, pues, que los factores que hemos englobado bajo la expresión *modelo productivo* actúan como condicionantes de las prácticas empresariales de gestión laboral, reduciendo notoriamente el margen de elección empresarial. Con todo, un segundo grupo de elementos también incide sobre el campo de oportunidades, y sobre la decisión finalmente adoptada. Desde una perspectiva institucional, el campo de decisión empresarial resulta condicionado por la normativa laboral, de un lado, y la actividad sindical, de otro. A su vez, la actividad sindical se despliega en el doble ámbito de la acción directa en la empresa y la actividad supraempresarial (en la negociación colectiva y en la concertación social).

Si bien es cierto que no siempre hay una correspondencia entre tamaño empresarial y prácticas empresariales de gestión laboral precarizadoras, también lo es que hay ciertas diferencias entre empresas según tamaño. La falta de representantes de los trabajadores en las más pequeñas, la mayor probabilidad de que éstas ocupen posiciones subsidiarias y dependientes en la trama de relaciones interempresariales o sus mayores dificultades para abordar un cambio en la estrategia de competitividad de las empresas, son elementos que aumentan la probabilidad de que conforme disminuye el tamaño empresarial crezca el carácter precarizador de sus prácticas de gestión laboral y resulte más difícil hallar elevadas dosis de esfuerzo tecnológico y estrategias de competitividad basadas en la diferenciación y el valor añadido.

Por lo que respecta a la acción sindical, cabe subrayar que la de carácter supraempresarial afecta a un número amplio de empresas. Y otro tanto ocurre con la legislación laboral. Ahora bien, sin el complemento de la acción sindical a nivel de empresa y la conexión con los trabajadores, difícilmente se garantiza el cumplimiento de la normativa laboral y convencional, al tiempo que es muy poco probable alcanzar

un uso razonable de la normativa. En este sentido, cabe subrayar especialmente la existencia de *zonas oscuras* para la acción sindical<sup>7</sup>, las cuales son los ámbitos en los que la precariedad y las condiciones laborales negativas resultan más intensas (Pitxer y Sánchez, 2008).

Nos hallamos, pues, ante una acusada segmentación laboral. Las empresas de menor tamaño y las de tamaño medio en algunos sectores constituyen el grupo en el que abundan los empleos menos exigentes en cualificaciones, siguen estrategias de competitividad basadas en reducción de precios y costes y se alcanzan los mayores niveles de precariedad laboral (incluyendo la temporalidad). Estos resultados laborales derivan tanto de los condicionantes estructurales, como de la escasa presencia y actividad sindicales y, por tanto, de un seguimiento muy laxo de la normativa laboral y convencional. Evidentemente, la menor intensidad en la exigencia de la aplicación de la norma no implica automáticamente una mayor precariedad laboral. Más bien, lo que supone es una ampliación del campo de decisión empresarial. La cultura empresarial es el factor que acaba decantando la balanza hacia las prácticas empresariales de gestión laboral precarizadoras.

### 3. ¿QUÉ FUTURO SE PRETENDE IMPONER?

El tenue incremento de las contrataciones en los últimos tiempos dista mucho de poder ser considerado, como se insiste repetidamente desde los sectores políticos, empresariales y mediáticos conservadores, el inicio de la recuperación. La pervivencia de altos niveles de paro y el hecho mismo de que la tasa de empleo se mantenga en niveles muy bajos<sup>8</sup>, evidencian muy claramente que la pretendida recuperación es, por el momento, tan solo una quimera. Sin embargo, los datos sobre contrataciones o afiliaciones a la Seguridad Social, permiten intuir algunas tendencias que, de confirmarse, dibujarían en el futuro un escenario de salida de la crisis altamente negativo en términos laborales. A la vista de lo que viene sucediendo en las escasas contrataciones que se vienen dando en los últimos tiempos, pueden formularse algunas hipótesis de futuro respecto a la configuración del modelo productivo y el mercado laboral que pretende imponerse con las políticas económicas que se vienen aplicando y las prácticas empresariales dominantes.

---

<sup>7</sup> Las mayores *zonas oscuras* se encuentran en las empresas de menor tamaño (hasta 10 trabajadores), independientemente de la actividad productiva, y en las empresas de entre 11 y 50 trabajadores de la agricultura, la construcción y los servicios como comercio, hostelería, inmobiliarias o servicios personales. Se trata de un conjunto de empresas en las que, por lo general, no se cuenta con representantes de los trabajadores, y donde los asalariados presentan unas tasas de afiliación muy reducidas.

<sup>8</sup> La tasa de empleo cayó desde 2008 hasta 2012, habiendo repuntado ligeramente en los dos últimos años, aunque debe señalarse que esta mejora responde no sólo al aumento del empleo, sino también a la reducción de la población en edad de trabajar.

En primer lugar, cabe señalar que la crisis no está suponiendo una reorganización sectorial significativa, sino al contrario una profundización en el anterior modelo (ver Tabla 2). Los sectores que habían constituido el motor del crecimiento en la fase expansiva (Bielsa y Duarte, 2011) son también en buena medida los que ahora están creando empleo: construcción, hostelería y comercio. Otros sectores que también están creando empleo y en los que a priori podrían estar originándose nuevas actividades son industria, actividades profesionales, actividades administrativas y Administración Pública<sup>9</sup>.

TABLA 2  
Variación sectorial del empleo en España 2008-2015  
(en miles de personas y porcentaje)

Ramas de actividad	2008-2011		2011-2014		2014-2015	
	miles	%	miles	%	miles	%
Total	-2.193,8	-10,6	-1475,6	-8,0	504,2	3,0
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-92,1	-10,6	31,1	4,0	-91,7	-11,3
B Industrias extractivas	-10,5	-19,6	-9,5	-22,0	-5,2	-15,5
C Industria manufacturera	-776,4	-25,0	-266,3	-11,4	114,9	5,6
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	7,8	10,7	8,8	10,9	10,3	11,5
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	5,1	4,4	-13,2	-10,9	22,5	20,9
F Construcción	-1.180,1	-44,0	-557,3	-37,2	118,5	12,6
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	-285,6	-8,8	-130,4	-4,4	83,7	3,0
H Transporte y almacenamiento	-40,9	-4,3	-79,6	-8,7	-9,4	-1,1
I Hostelería	-81,4	-5,8	-55,8	-4,2	87,1	6,9
J Información y comunicaciones	-20,4	-3,8	-20,7	-4,0	7,9	1,6
K Actividades financieras y de seguros	-54,6	-10,4	-7,3	-1,6	-18,8	-4,1
L Actividades inmobiliarias	-28,8	-23,4	1,8	1,9	6,2	6,5
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	-44,1	-4,9	-34,8	-4,1	61,2	7,4
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	-3,7	-0,4	-61,1	-6,6	43,7	5,1
O Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	223,1	17,9	-184,7	-12,6	48,5	3,8
P Educación	55,8	4,7	-45,7	-3,7	-10	-0,8
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	218,3	18,1	-25,2	-1,8	14	1,0
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	40,7	13,9	-4	-1,2	18,4	5,6
S Otros servicios	-74,9	-16,9	31,2	8,5	6,1	1,5
T Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	-52,6	-7,1	-52	-7,5	-3,7	-0,6
U Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	1,3	59,1	-0,9	-25,7	0	0,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* (primer trimestre de cada año) y elaboración propia.

<sup>9</sup> La aportación al crecimiento total del empleo durante el período 2014-2015 de estas actividades ha sido: construcción 18%, industria 18%, hostelería 14%, comercio 13%, actividades profesionales 10%, Administración Pública 8% y actividades administrativas 7%.



Sin embargo, una mirada más detallada de los datos muestra que no es así. En el caso de la industria, la creación de empleo se concentra básicamente en la fabricación de vehículos y en los productos metálicos (exceptuando maquinaria y equipo). No hay, por tanto, un crecimiento significativo en nuevas actividades industriales y un proceso similar se da en los servicios<sup>10</sup>. Por lo que respecta al sector público, todo apunta a que el incremento del empleo es claramente coyuntural y vinculado al ciclo político, dada la proximidad de los procesos electorales, y no el resultado de una apuesta decidida por recuperar el empleo y los servicios públicos.

La acentuación de la pérdida de peso del sector industrial, que ya viene de lejos, lleva consigo efectos importantes: una reducción del peso de la industria en la estructura productiva hasta niveles no deseables, así como la consiguiente reducción en los servicios de alta productividad vinculados a la industria. La desindustrialización de la economía española aparece vinculada también al infradesarrollo de las actividades profesionales, científicas y técnicas y en general de las actividades de I+D. La crisis no ha hecho más que acentuar este proceso. Dinámica que confirma una vez más que “gran parte de los problemas de la economía española provienen de su posicionamiento en la estructura económica mundial. Ni tiene un lugar entre las economías de bajos salarios ni tiene una posición tecno-productiva que permita situarse entre las naciones de vanguardia. Las repetidas reformas laborales y la política de moderación salarial, orientadas en parte a mantener posiciones frente a los países de bajos salarios no han resuelto los problemas” (Recio 2009).

Por otro lado, cabe señalar que la intensificación del proceso de terciarización que se está modelando en la economía española puede incrementar los desequilibrios de la misma. Esta dinámica, que podemos denominar de terciarización sesgada, está claramente orientada a incrementar la especialización vinculada al turismo y las actividades afines, profundizando en los problemas de debilidad asociados al monocultivo (particularmente en algunos territorios) y en el carácter periférico y subsidiario que esta actividad confiere dentro de la división internacional del trabajo. Conviene recordar la elevada volatilidad de esta actividad, más aún cuando descansa sobre los bajos precios, y su elevada dependencia de grandes grupos operadores internacionales.

En segundo lugar, el nuevo repunte de la temporalidad evidencia claramente que el descenso de los últimos años era transitorio y que la tendencia histórica de pre-

---

<sup>10</sup> En el caso de las actividades profesionales, la creación de empleo se concentra en tres: actividades jurídicas y de contabilidad; actividades de las sedes centrales, de consultoría y gestión empresarial y servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, ensayos y análisis técnicos. En el caso de las actividades administrativas son básicamente actividades de jardinería, seguridad y trabajos de oficina.

carización del trabajo vuelve a intensificarse hacia el futuro. Los datos más recientes muestran bien a las claras este proceso (ver Tabla 3). Entre 2013 y 2015, los asalariados con contrato temporal han crecido un 10,7%, mientras que los indefinidos han aumentado tan sólo un 0,7%. El resultado de esta dinámica es bien claro: con datos del primer trimestre de cada año, la tasa de temporalidad, que en 2008, al inicio de la crisis, era del 30%, había alcanzado un mínimo del 21,9% en 2013 y ha vuelto a crecer hasta un 23,6% en 2015.

TABLA 3  
Indicadores de precariedad en España (2008-2015) (en porcentajes)

	2008	2011	2013	2015
Tasa de temporalidad	30,0	24,2	21,9	23,6
Empleo a tiempo parcial	11,8	13,9	15,8	16,3

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* (primer trimestre de cada año)

En tercer lugar, la intensa expansión de los empleos a tiempo parcial. Esta figura está ganando un protagonismo creciente sobre todo por el impulso que se le está dando desde la política económica, a partir de la opción por la extensión de los *mini-jobs* como vía para reducir la tasa de desempleo, cambiando éste por subempleo. No debe olvidarse que se trata de una figura atípica y mayoritariamente precaria (Lorente, 2003) por su combinación con la temporalidad, concentración en sectores de bajos salarios, discontinuidad e irregularidad de las jornadas, etc. También destaca su carácter mayoritariamente involuntario, ya que según la EPA el 62,4% de estos trabajadores declara que trabaja a tiempo parcial por no haber podido encontrar un trabajo de jornada completa.

La incidencia del empleo a tiempo parcial ha continuado incrementándose a un ritmo considerable. Se trata de la única forma de empleo que ha crecido continuamente durante la crisis y esta evolución ha situado la tasa de parcialidad en un considerable 16,3% en 2015, aumentando casi cinco puntos desde 2008<sup>11</sup>. En total casi tres millones de trabajadores tienen una jornada parcial en la actualidad y todo apunta a que el volumen irá en aumento. Ello sugiere que la flexibilidad cuantitativa que habitualmente obtenían los empresarios mediante la gestión de la fuerza de trabajo bajo contratación temporal puede estar mutando o combinándose hacia la que obtienen mediante la figura del tiempo parcial.

En cuarto lugar, la devaluación salarial, que ya venía de los años previos a la crisis y que se ha intensificado con ésta, convirtiéndose en el eje vertebrador de la es-

<sup>11</sup> Mientras que el empleo total se ha reducido fuertemente entre 2008 y 2013 y sólo el último año ha repuntado ligeramente, los ocupados a tiempo parcial han aumentado un 16,5% entre el primer trimestre de 2008 e igual período de 2015.

trategia de salida a la misma que pretenden imponer los poderes económicos y políticos (Guamán e Illueca, 2012). El coste salarial por trabajador ha disminuido un 1,96% entre 2012 y 2014 (un 0,19% en el último año). Además, algunas de las actividades que han mostrado en los últimos meses saldos ligeramente positivos en la contratación, figuran entre aquellas con menores niveles salariales. Este es el caso, señaladamente, de la hostelería, con un coste salarial medio que representa un 60% del coste medio de todas las actividades, de acuerdo con la *Encuesta Trimestral de Coste Laboral* del INE. Bajos niveles salariales que también se dan, entre otras, en las actividades inmobiliarias o las artísticas y recreativas. Los efectos de estas políticas resultan demoledores: cae aún más la ya baja participación de los salarios en el PIB —en torno a cinco puntos durante la crisis— y aumenta fuertemente el porcentaje de trabajadores con bajos salarios (pobres), que pasa de un 10,7% de los asalariados en 2007 a un 17,2% en 2012, de los cuales un 65% son mujeres, de acuerdo con los datos de la *Encuesta Anual de Estructura salarial* del INE.

No es difícil, por tanto, prever que la tasa de temporalidad volverá a sus niveles anteriores cuando se recupere el empleo, el sistema productivo periférico español se reactive y la clase empresarial aplique las habituales estrategias cortoplacistas y miopes, centradas en la consideración de los costes laborales como un gasto a minimizar en lugar de una inversión, a diferencia de como se contempla en buena parte de las economías de los países centrales de la UE.

#### 4. LAS POLÍTICAS QUE NECESITAMOS

El debate sobre los escenarios de salida de la crisis resulta particularmente relevante para diseñar una estrategia capaz de revertir el proceso de creciente precarización. Porque no es igual salir en una dirección o en otra. No podemos permitirnos salir de esta crisis por las mismas puertas por las que hemos entrado, por los mismos caminos que nos han llevado a la situación actual. Reincidir en las viejas recetas no solo comportará más precariedad, mayor desigualdad y más pobreza para amplios sectores de nuestra sociedad, sino que supondrá repetir los mismos errores que han provocado la crisis y se sentarán las bases para recaer, más temprano que tarde, en futuras crisis y partiendo de aún peores condiciones productivas y laborales. Y no se han de buscar las respuestas allí donde no están las causas de los problemas. Ni las formas de contratación, ni la negociación colectiva, ni los costes del despido, ni menos todavía el sistema de pensiones o los servicios públicos son las causas del brutal aumento del paro ni de la generalización de la precariedad laboral. Necesitamos, por tanto, respuestas diferentes, pero para ello es fundamental que previamente cambiemos las preguntas.

La extensión de la precariedad se puede atajar de dos formas. La primera, combatiendo exclusivamente los síntomas, actuando sólo o fundamentalmente sobre la regulación del mercado laboral, lo que, más aún, significa para el paradigma dominante seguir profundizando en la línea de las reformas laborales que vienen aplicándose desde hace décadas. El resultado ha sido muy limitado y la temporalidad se ha resistido a bajar significativamente por debajo del 30. Parece, por tanto, que las reformas laborales tienen un alcance muy limitado, como mínimo si son el único ingrediente de la estrategia, ya que sólo actúan como elemento facilitador de la extensión de la precariedad.

Esta vía encuentra su plasmación más clara en los debates actuales, en la que podemos sintetizar como la solución del “contrato único”, que pretende acabar en el límite con la temporalidad haciendo a todos los asalariados temporales, es decir sin ninguna garantía contractual de continuidad (Banyuls y Recio, 2012). Es una cuestión de etiquetas, si ya no se llaman eventuales no aparecen diferenciados, no se recogen aparte en las estadísticas y desaparece la visibilización del problema. Es una estrategia similar a la pretendida solución al desempleo por medio de *minijobs*: no se crea empleo, sino que se oculta el desempleo.

Esto no significa, evidentemente, que en el campo de la normativa laboral no haya cuestiones a modificar, pero a partir de un objetivo radicalmente diferente a los que se han impuesto desde hace tiempo: la recomposición de la “relación de empleo estándar” como la figura laboral acorde a un modelo productivo más avanzado y que centre su vía de competitividad en la calidad y en la innovación. En este sentido, debería también reinstaurarse la causalidad en la contratación temporal, de forma que las figuras temporales quedaran circunscritas exclusivamente a tareas discontinuas en el tiempo. Y no se trata sólo de cambiar la normativa, sino sobre todo de conseguir también su cumplimiento real en el mundo de la empresa, lo que exige una acción más decidida de la acción inspectora y la existencia de un contrapoder sindical efectivo a nivel empresarial. Las modificaciones de la legislación laboral, por tanto, han de ser sólo un ingrediente que potencie la transformación del modelo económico, aunque obviamente no serían el prioritario.

La segunda vía de actuación, la prioritaria, ha de estar dirigida a incidir sobre las causas de fondo de la precariedad, aquellas vinculadas al modelo productivo y a una insuficiente presencia sindical. En este sentido, el grueso de la estrategia para combatir la precariedad laboral debe descansar en adoptar las medidas necesarias para contribuir al cambio de modelo productivo y de cultura empresarial. A su vez, una cierta presión institucional, derivada de una mayor presencia y acción sindicales y de un marco institucional que apueste por la estabilidad laboral, parece el complemento ideal para alcanzar el cambio deseado.

Esta vía debería centrarse en el fortalecimiento del sistema productivo, estrategia que aunque lenta y progresiva supone reorientarse en el camino correcto. Significa poner las bases para reindustrializar el país y desarrollar un sector de servicios avanzados para esta industria. El objetivo es que el grueso del entramado productivo del país reoriente su estrategia de competitividad, abandonando la vía centrada en el bajo precio y bajos salarios para apostar por la innovación y el desarrollo de productos y servicios de mayor valor añadido. Supone un cambio en las prioridades de inversión, tanto públicas como sobre todo privadas, donde la educación, la ciencia, la formación de los trabajadores, y la I+D incrementen su presupuesto en línea con los países más avanzados.

A todo lo anterior cabe añadir una acción decidida para reducir las desigualdades sociales, que se hallan en la base de la generación de unas bolsas importantes de mano de obra forzada a aceptar con resignación los empleos de muy baja calidad. Los ámbitos de actuación en esta área son múltiples. En primer lugar, requiere actuar en el reparto de las tareas reproductivas avanzando hacia un modelo más equitativo. El sistema educativo constituye otro gran ámbito generador de desigualdades sociales en lugar de corrector de las mismas, como evidencian claramente las enormes bolsas de abandono escolar que constituyen una cantera de mano de obra idónea para el desarrollo de la precariedad laboral. Con todo, buena parte de las desigualdades sociales encuentran su origen en una distribución de la renta fuerte y crecientemente desequilibrada. La reducción salarial y las políticas públicas escasamente redistributivas son los determinantes fundamentales de estas desigualdades.

Resulta urgente, por tanto, actuar en los ámbitos de la reorientación del modelo productivo, de la redefinición de la normativa laboral, de la necesaria mayor presencia de los representantes de los trabajadores a nivel de empresa y en la concertación social y la corrección de las desigualdades sociales. Las enormes resistencias que se vislumbran frente a los cambios necesarios no deben constituir, sin embargo, un obstáculo para empezar a avanzar en la dirección correcta para revertir el proceso de extensión de la precariedad laboral en España.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, L.E. (2013): "Precariedad y modelos de consumo: la sociedad de bajo coste", en TEJERINA, B. et al. (eds.), *Crisis y precariedad vital*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- BANYULS, J. y RECIO, A. (2012): "Spain: the nightmare of Mediterranean neoliberalism", en LEHNDORFF, S. (ed), *A triumph of failed ideas. European models of capitalism in the crisis*. Brussels, ETUI.

- BIELSA, J. y DUARTE, R. (2011): "Size and linkages of the Spanish construction industry: key sector or deformation of the economy", *Cambridge Journal of Economics*, Vol 35 (2).
- CANO, E. (2007): "La extensión de la precariedad laboral como norma social", *Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales*, nº 29.
- CANO, E. y SÁNCHEZ, A. (2011): *Las prácticas empresariales de gestión de la mano de obra en el segmento joven de la población trabajadora*. Madrid, ISTAS.
- GUAMÁN, A. e ILLUECA, H. (2012): *El huracán neoliberal, una reforma laboral contra el trabajo*. Madrid, Sequitur.
- LORENTE, R. (2003): *La precariedad laboral de trabajar a tiempo parcial: El caso de España*. México DF, Plaza y Valdés.
- LORENTE, R.; PITXER, J.V. y SÁNCHEZ, A. (2013): "La lógica de la temporalidad en el mercado laboral español", en GUAMÁN, A., *Temporalidad y Precariedad del Trabajo Asalariado: ¿el fin de la estabilidad laboral?* Albacete, Bomarzo.
- NAVARRO, V., TUR, M. y CAMPA, M. (2009): "La situación de la clase trabajadora en España. Una comparación con los países de la UE-15 y EEUU", *El Viejo Topo*, nº 253.
- ORTIZ, P. (2013): "Cambios en la legislación laboral y contratación laboral en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol.31, nº 1.
- PÉREZ REY, J. (2013): "Contrato de apoyo a los emprendedores, fomento del empleo y abuso de la contratación temporal", en GUAMÁN, A., *Temporalidad y Precariedad del Trabajo Asalariado: ¿el fin de la estabilidad laboral?* Albacete, Bomarzo.
- PITXER, J.V. y SÁNCHEZ, A. (2008): "Estrategias sindicales y modelo económico español", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 26, nº 1.
- PRIETO, C. et al. (2009): *La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica*. Madrid, MTIN.
- RECIO, A. (2009): "Una nota sobre crisis y mercado laboral español", *Revista de Economía Crítica*, nº. 8, segundo semestre.
- ROCHA, F.; CRUCES, J.; DE LA FUENTE, L. y OTAEGUI, A. (2013): *Crisis, políticas de austeridad y trabajo decente*, Colección Estudios nº 71. Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- SARAGOSSÀ, V. (2013): "El discurso oficial de la precariedad laboral. Aproximación a las exposiciones de motivos de las reformas laborales en torno a la precariedad", en GUAMÁN, A., *Temporalidad y Precariedad del Trabajo Asalariado: ¿el fin de la estabilidad laboral?* Albacete, Bomarzo.
- STANDING, G. (2013): *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona, Pasado y Presente.
- VALDÉS, F. (2010): "25 años de precariedad en la contratación laboral", *Relaciones Laborales*, nº 23.
- VILLA, P. (1990): *La estructuración de los mercados de trabajo. La siderurgia y la construcción en Italia*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



**Ramón Górriz**

La negociacion colectiva:  
cobertura, estructura y contenidos





*Bavarac. Nadezda Petrovic.*

---

*La reforma laboral aprobada por el Gobierno ha transformado el marco jurídico del sistema de relaciones laborales español, cuestionando de manera permanente las instituciones laborales, debilitando la acción del sindicato, y ha tenido un grave impacto sobre los salarios y las condiciones de trabajo.*

*A tres años de la reforma laboral aprobada por el Gobierno del Partido Popular, sus efectos en la negociación colectiva son constatables: trasvase de rentas del trabajo a rentas del capital, descentralización y desarticulación, incrementos de nuevas unidades de negociación con el objetivo de devaluar las condiciones mínimas del convenio sectorial, caída de la ultraactividad, debilitamiento profundo de la negociación colectiva en el sector público.*

*Aún así, en este contexto constreñido por la reforma laboral, la negociación colectiva sigue siendo el instrumento fundamental para mantener el equilibrio en las relaciones laborales y, por tanto, un elemento clave del trabajo del sindicato.*

## EL MARCO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

**L**AS reformas llevadas a cabo en Europa demuestran los efectos negativos que han tenido en los derechos de los trabajadores y los derechos sociales, al amparo de la crisis económica y financiera. En la mayoría de los casos, han significado un paso atrás en lo que se refiere a protección de los trabajadores y han servido para impulsar el crecimiento de la desigualdad y la inseguridad en la mayoría de los países europeos, también para poner en cuestión el concepto europeo de empleo de calidad y el concepto internacional de trabajo decente, que parece que dichas reformas ya no contemplan.

El modelo social europeo se ha debilitado, y en la mayoría de los casos asistimos a una involución democrática, por el procedimiento seguido a la hora de legislar las reformas, tal como han denunciado los sindicatos CCOO y UGT de España ante la OIT (Organización Internacional del Trabajo), señalando que las reformas de la negociación colectiva son contrarias a los principios de libertad sindical y a la negociación colectiva libre.

Asistimos a una regresión de la legislación laboral con el pretexto de la crisis económica. Claramente, algunas de estas reformas contravienen las normas y estándares fundamentales de la OIT, del Consejo de Europa y de la UE (normas europeas e internacionales).

El Derecho del Trabajo nació hace más de un siglo como instrumento del Estado para superar unas relaciones sociales injustas derivadas del desequilibrio existente entre los empresarios y trabajadores individualmente considerados. En su raíz está la convicción de que el crecimiento económico debería tener como finalidad la mejora de las condiciones de vida de las personas y no la mera obtención indiscriminada de beneficio. Su objeto ha sido poner límites en su ámbito a la estricta aplicación de

la ley de oferta y demanda, según la cual la demanda de trabajo en cada momento (es decir, las necesidades de trabajo humano del sistema capitalista) fijaría automáticamente las condiciones de trabajo.

Las reformas laborales rompen el compromiso entre las fuerzas sociales, trabajadores y empresarios, y asistimos a un cuestionamiento permanente de las instituciones laborales, utilizando como pretexto que el empleo de calidad, la negociación colectiva y la protección social son incompatibles con la competitividad en una economía globalizada. No es este un planteamiento novedoso; si repasamos la historia, veremos cómo la relación entre el Derecho del Trabajo y la situación económica no viene de ahora, sino que, siempre, la protección de la legislación laboral y el equilibrio de las relaciones laborales han venido determinados por las correlaciones entre las fuerzas sociales presentes en la sociedad.

Uno de los objetivos principales de las reformas laborales es debilitar la representación y acción de los sindicatos en todos los niveles del diálogo social y la negociación colectiva, reduciendo, cuando no eliminando, el papel de determinadas instituciones tripartitas del diálogo social; revisando los criterios de representatividad de las organizaciones sindicales y la extensión, a otras formas de representación, de derechos anteriormente exclusivos de los sindicatos en las empresas; utilizando la vía del decreto, con el fin de ignorar el papel de los sindicatos en la elaboración de la legislación social, y en detrimento de la democracia.

Las reformas laborales realizadas por los últimos Gobiernos, entre 2010 y 2014, han tenido un grave impacto en la negociación colectiva, provocando un fuerte trasvase de rentas del trabajo al capital a través de la devaluación salarial del factor trabajo; dicho de otra forma, han aumentando la rentabilidad económica del capital para hacer más atractivo el país a la financiación internacional y reducir la prima de riesgo, a la vez que han provocado un ajuste rápido en la economía con el objetivo de una recuperación en un tiempo corto, y así rentabilizar el ajuste electoralmente.

La reforma laboral de 2012, aprobada por el Gobierno del PP, afecta a aspectos básicos de los mecanismos de contratación, flexibilidad interna, despidos y negociación colectiva.

Ha supuesto una gran transformación del modelo de despido colectivo, tanto en lo referente al procedimiento, con la sustitución de la autorización administrativa por la decisión unilateral del empresario, como en la entidad de las causas económicas,

técnicas, organizativas y productivas que han de concurrir para que el despido colectivo pueda considerarse justificado, todo en relación con el objetivo asumido de facilitar a las empresas la realización de despidos colectivos. Además, las medidas aprobadas en dichas reformas para la flexibilización de las causas del despido, su abaratamiento, la eliminación del control de la administración sobre los ERE y la limitación de la intervención judicial sobre despidos pactados, está facilitando el uso intensivo y abusivo de los despidos individuales y colectivos, con el efecto de una intensa destrucción del empleo. Igualmente, en relación a la flexibilidad en las condiciones de trabajo se ha reducido el ámbito de garantías que existen a nivel normativo y convencional, con el fin de desequilibrar el modelo de flexibilidad a favor de la unilateralidad empresarial.

La reforma aprobada por el Gobierno en 2012 ha transformado el marco jurídico, situando a la libertad de empresa por encima del derecho del trabajo y del derecho de libertad sindical, bajo la falsa idea de la salvaguarda de la competitividad y viabilidad empresarial como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo. Sin embargo, los hechos han demostrado que es incierto.

## LOS EFECTOS DE LA REFORMA LABORAL

Desde el sindicato, siempre se ha defendido el protagonismo de los convenios colectivos sectoriales de ámbito estatal y de las Comunidades Autónomas en la articulación y vertebración de la negociación colectiva, y esto sin renunciar a fórmulas de descentralización, concretadas en la posibilidad de negociar en los convenios de empresa contenidos importantes; eso sí, siempre con acuerdo de las partes.

Cuando se van a cumplir tres años de la reforma laboral de 2012, se constata que se ha incrementado la descentralización y la desarticulación de la negociación colectiva, a través del impulso de los convenios de empresa con disponibilidad sobre las condiciones mínimas del convenio sectorial. Se han favorecido los descuelgues del convenio sectorial a través de la nueva figura de la inaplicación, mucho más flexible y amplia que en la regulación precedente a la reforma de 2012; se ha facilitado la desaparición de convenios colectivos al reducir el periodo legal de la ultraactividad; y se ha fomentado la individualización de las condiciones de trabajo, flexibilizando de forma importante las opciones de modificación de las mismas por necesidades y criterios empresariales.

Tanto en el sector privado como en el sector público se ha producido una profunda devaluación de los salarios, de la calidad del empleo y de la negociación colectiva, se ha debilitado la calidad de los servicios públicos y se ha reducido a la mínima expresión el derecho a la negociación colectiva en el sector público.

La tasa de cobertura de la negociación colectiva en España, históricamente, ha alcanzado unos niveles elevados, alrededor del 80-85% de la población asalariada, siendo uno de los países con mayor tasa de cobertura de la negociación colectiva. Estas altas cifras de cobertura son consecuencia de una negociación colectiva anclada en el principio de la eficacia general o *erga omnes* del convenio colectivo, del carácter normativo del convenio, de la ultraactividad y el papel central de los convenios sectoriales que afectan al 90% de los trabajadores y trabajadoras y al 99 % de las empresas, en su inmensa mayoría pymes y microempresas, que son la base del tejido productivo español; además el convenio sectorial era referencia obligada de los convenios que se negocian en las empresas hasta que la reforma de 2012 modificó la prioridad aplicativa para otorgarla al convenio de empresa en una serie de materias, entre ellas la retributiva.

Inducido por el cambio de la prioridad aplicativa de los convenios, desde la entrada en vigor del RDL 3/2012 de la Reforma Laboral se han triplicado el número de convenios de empresa que se crean cada año, la mayoría de ellos en pymes y microempresas. Ha habido un total de 1.394 convenios de empresa nuevos en estos tres últimos años, mientras que en años precedentes la media estaba entre 200 y 250 convenios nuevos por año. A pesar de que estos convenios son convenios de mínimos, la creación de nuevas unidades de negociación persigue reducir los salarios y las condiciones de trabajo respecto a los convenios sectoriales de referencia. La mayoría de estos pertenecen al sector servicios, seguidos de industria y sector agrario.

Este tipo de convenios está siendo utilizado por las empresas para forzar la devaluación de los salarios y las condiciones de trabajo, utilizando prácticas irregulares que vulneran el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

Una situación que se está extendiendo en determinadas empresas, como las que se dedican a las denominadas actividades “multiservicios”. La proliferación en el mercado de las empresas de externalización puede suponer el debilitamiento de las condiciones de trabajo en las empresas principales, la reducción de los derechos

laborales y la reducción de los salarios, a través simplemente de la creación de mercantiles a las que se les dota de un convenio colectivo propio, inferior siempre a los salarios de los convenios del sector. De esta manera, se degradan las condiciones de trabajo y se producen situaciones de desigualdad en las condiciones laborales de los trabajadores. Las consecuencias más patentes son el incremento de la competencia desleal entre las empresas de un mismo sector, la implantación de dobles escalas salariales, la reducción de las plantillas oficiales y la apertura de nuevos espacios no regulados que escapan al control de la cesión ilegal de los trabajadores.

Ante esta nueva realidad productiva y la situación del marco legal y contractual, CCOO y UGT hemos optado por llevar a cabo una estrategia conjunta para coordinar cuantas acciones sean necesarias para conseguir una mejor y mayor regulación del fenómeno de la externalización y subcontratación, mediante los convenios colectivos sectoriales y las reformas legislativas necesarias.

El ritmo de la negociación que muestran los datos de la Encuesta de Convenios Colectivos (ECCT) del MEYSS sobre convenios firmados en el año, señala el año 2013 como el de mayor volumen de convenios firmados: 2.492 convenios, frente a los 1.363 de 2011, los 1.584 de 2012 y 1.713 de 2014; y el de mayor volumen de personas afectadas por los convenios firmados, con 5.245.752 trabajadores/as en 2013, casi dos millones más que en 2012 y algo más de tres millones más que en 2014.

AÑO DE FIRMA	CONVENIOS FIRMADOS EN EL AÑO			TRABAJADORES/AS		
	TOTAL	EMPRESA	ÁMBITO SUPERIOR A LA EMPRESA	TOTAL	EMPRESA	ÁMBITO SUPERIOR A LA EMPRESA
2011 (1)	1.363	1.033	330	2.628.723	251.573	2.377.150
2012 (1)	1.584	1.243	341	3.195.704	289.915	2.905.789
2013 (1) (*)	2.492	1.887	605	5.245.752	374.647	4.871.105
2014 (1) (*)	1.713	1.398	315	2.083.020	235.873	1.847.147

Fuente: Avance mensual de marzo 2015 de la ECCT del MEYSS.

(1) En estos datos se han incorporado los convenios cuya información se ha recibido hasta Diciembre de 2014 y que consta que se han firmado en cada uno de los años indicados.

(\*) Datos provisionales, debido a la revisión de datos que todavía se sigue realizando tras el cambio metodológico.

La estadística de los convenios con efectos económicos registrados incluye los convenios firmados en el año y las revisiones anuales de convenios plurianuales firmados en años precedentes, pero deja fuera a centenares de convenios que, aun estando dentro de la vigencia inicialmente pactada o de la prorrogada, las partes no han registrado los efectos económicos de todos los años de vigencia. También son convenios plenamente vigentes aquellos que, tras la denuncia, se encuentran en periodo de ultraactividad legal o pactada, por lo que es posible afirmar que la cobertura real de la negociación colectiva es mayor de la que reflejan las únicas estadísticas oficiales existentes en la actualidad, ya que no existe ninguna que presente datos de cobertura de convenios en vigor.

<b>Año de efectos económicos</b>	<b>Convenios</b>	<b>Trabajadores (miles)</b>
2011	4.585	10.662,8
2012	4.376	10.099,0
2013(*)	3.751	8.850,5
2014 (*)	2.440	5.875,8

Fuente: Avance mensual marzo 2015 ECCT – MEYSS

Han retrocedido las cláusulas de garantía salarial en 2013 y 2014, y las que se mantienen en los convenios no han sido operativas porque las condiciones para su activación, con referencia a la evolución del IPC o del PIB en algunos casos, no se han dado. Las modificaciones de convenios han crecido de manera significativa en 2013 y aunque con menos intensidad son importantes también en 2014, y están modificando a la baja los incrementos salariales pactados, los días de vacaciones y de permisos individuales, y en algunos casos están aumentando la jornada anual, diaria o semanal y alargando la vigencia del convenio.

Las denuncias de convenio registradas se han reducido en 2013 y en 2014, de forma importante en el caso de los convenios de empresa y grupo, tal vez porque la falta de denuncia, registrada o automática, lleva aparejada la prórroga automática del convenio y, ante las dificultades de los procesos de negociación, se opta por mantener inalterado el convenio.

Por otra parte, hay que destacar el incremento en 2014 de los acuerdos de Planes de Igualdad con respecto a 2013, teniendo en cuenta que la crisis y la reforma laboral están suponiendo un retroceso en la actividad negociadora y la consecución de dichos Planes.

Desde la aprobación de la reforma y hasta final de marzo de 2015, se han producido 5.881 descuelgues de convenios colectivos. El número de inaplicaciones tuvo un crecimiento espectacular en 2013, año en que se registraron 2.512, que afectaron a 159.550 trabajadores; en 2014 se redujeron sensiblemente, con 2.073 inaplicaciones y 66.203 trabajadores afectados por ellas, y en los tres primeros meses de 2015 también se han reducido el número de inaplicaciones y de personas afectadas, lo que puede significar un indicio del incipiente crecimiento económico de las empresas y un cierto abandono de esta figura como vía para devaluar los salarios. El mayor volumen de inaplicaciones se produce en empresas con escaso número de trabajadores, que carecen de representación legal por la dificultad e impedimento legal de realizar elecciones, y donde la capacidad negociadora de los trabajadores es prácticamente nula frente al planteamiento empresarial de reducir costes, ya sea por la vía de la inaplicación, por la modificación de las condiciones de trabajo no establecidas en convenio, o por la vía de la reducción de empleo. En reiteradas ocasiones este procedimiento se realiza al margen de la legalidad, sobre todo en empresas donde las inaplicaciones se acuerdan con trabajadores nombrados al efecto.

## SOBRE LA ULTRAActivIDAD

Las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia (País Vasco y Catalunya), de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, siendo importantes, han dejado abierto y sin solución jurisprudencial el problema de la ultraactividad generado por las anteriores reformas.

Conviene destacar sin duda, por su relevancia, la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de fecha 22 de diciembre de 2014. Esta sentencia deja patente las graves consecuencias que la pérdida de la ultraactividad conlleva, ante la falta de previsión sobre la situación creada tras la pérdida de vigencia, principalmente en ausencia de un convenio aplicable de ámbito superior.

Además la sentencia reconoce la gran importancia que tuvo el Acuerdo entre CCOO y UGT y las organizaciones empresariales, el 23 de mayo de 2013, para evitar situaciones de incertidumbre y desbloquear la negociación de los convenios, po-



niendo en valor la conveniencia de un Acuerdo interprofesional que sirviera para garantizar la pervivencia del convenio vencido y dar seguridad jurídica a la regulación de las relaciones laborales.

La pérdida de la ultraactividad tras el año (Art. 86.3 del ET) ha producido un vacío regulatorio de las condiciones de trabajo fijadas por el convenio colectivo que provoca graves problemas aplicativos.

En cuanto a preservar la vigencia de los convenios, Comisiones Obreras opina que se debe actuar sobre la regulación de la ultraactividad de los convenios, donde no esté regulada, y en su caso, utilizar la opción de los acuerdos parciales durante el proceso de negociación para la renovación de los convenios o para la constitución de nuevas unidades de negociación.

Además, creemos que para resolver el problema de la pérdida de vigencia de los convenios al finalizar el periodo de ultraactividad, debería acordarse entre las organizaciones empresariales y los sindicatos, que cuentan con la legitimación suficiente al amparo del Art. 83.3 ET, un Acuerdo de eficacia general, para que transcurrido el periodo de ultraactividad sin haberse alcanzado un acuerdo sustitutorio, se mantenga prorrogado el contenido del convenio hasta la firma de uno nuevo que lo sustituya. La vigencia de dicho acuerdo interprofesional debería ser indefinida, debería afectar a todos los convenios sea cual sea el ámbito de los mismos, y debería tener un carácter normativo y, en consecuencia, ser de eficacia general.

## LA NEGOCIACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La negociación colectiva en el ámbito del sector público se ha visto condicionada, desde 2010, no solo por las sucesivas reformas laborales sino, de manera más específica, por los recortes aprobados por Ley en salarios y prestaciones y por modificaciones también en la propia regulación de la negociación colectiva del EBEP, para debilitar y condicionar su papel.

Así, el proceso de devaluación salarial y de ajuste en las condiciones laborales se ha aplicado, en el ámbito de lo público, mediante la aprobación de medidas con rango de ley (Real Decreto Ley 8/2010, RDL 20/2012) que aplicaban directamente rebajas salariales, incrementos de jornada, etc. Además, obviamente le era de aplicación la normativa laboral general (reforma incluida) y en algunos casos (como el despido) normativa específica.

Unido a eso, y a través de la normativa presupuestaria, se limitaba (cuando no impedía) la propia negociación colectiva en las diferentes administraciones y sectores públicos y se establecía de manera específica la posibilidad de los correspondientes gobiernos de suspender la aplicación de cualquier acuerdo en materia laboral.

Todo ello ha provocado un debilitamiento profundo de la negociación colectiva, que ha estado centrada en tratar de limitar y paliar los ajustes acordados por ley y, actualmente, en recuperar el propio papel de la negociación colectiva.

Se debe recuperar también el marco de Diálogo Social con el Gobierno. Desde este ámbito deben abordarse las consecuencias que sobre la organización y funcionamiento de las administraciones y sobre su empleo y sus condiciones laborales, van a tener las medidas de reforma de las Administraciones Públicas anunciadas.

La negociación en el ámbito del empleo público debe servir para defender el marco y la estructura de negociación que establece el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), a través de la Mesa General del conjunto de las Administraciones Públicas y de la Mesa de los diferentes niveles desarrollando las mesas sectoriales.

En este marco se desplegarán todos los contenidos de negociación que establecía el EBEP y que siguen pendientes, como son: carrera profesional, sistema de solución extrajudicial de conflictos...

## LOS CRITERIOS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La negociación colectiva que se desarrolla en un contexto de crecimiento económico débil, debe atender a la mejora del poder adquisitivo de los salarios y abrirse a la situación concreta de las empresas y sectores, teniendo en cuenta los incrementos de la productividad.

Además, en lo que se refiere a la estructura de la negociación y administración del convenio, se deben garantizar los elementos estructurales del convenio colectivo, los contenidos determinantes de la vigencia y eficacia.

También se deben ordenar y articular las unidades de negociación creadas en un mismo ámbito funcional, mejorando la coordinación entre los diferentes ámbitos y evitando la concurrencia conflictiva.

Es importante reforzar los convenios sectoriales y los acuerdos marcos, ampliando su ámbito funcional para integrar subsectores que puedan no tener cobertura negociada o que la tengan debilitada o desfasada.

A la vez, se debe ampliar el ámbito territorial, construyendo convenios y acuerdos sectoriales estatales y convenios sectoriales en las Comunidades Autónomas; preservando la función del convenio de empresa como complementario del sectorial, para que no se convierta en un instrumento de devaluación de las condiciones pactadas en el convenio del sector.

Objetivo prioritario de la negociación colectiva es el mantenimiento del empleo y la recuperación del empleo de calidad, reducir la temporalidad injustificada, así como desarrollar en el convenio colectivo sectorial una política regulatoria del descuelgue, destinada a introducir garantías que eviten una degradación injustificada de las condiciones laborales.

La flexibilidad interna negociada no debe ser una política de intercambio entre las condiciones de trabajo y el salario, no debe discriminar entre generaciones y derechos, ni entre convenio de sector y convenio de empresa. La negociación colectiva no puede ser un instrumento para perder conquistas y derechos.

Hay que impulsar y desarrollar la negociación de los Planes de Igualdad, con la participación sindical en el diagnóstico, en la implantación de las medidas acordadas y en la evaluación de los resultados, así como regular en los convenios los procedimientos para la detección y eliminación del acoso sexual y por razón de género.

Hay que recuperar y ampliar los compromisos de inversión y planes de actuación en materia de prevención de riesgos laborales, porque los accidentes de trabajo y las enfermedades de origen laboral se han incrementado como consecuencia de la reducción de costes en las empresas y en las administraciones públicas.

Del mismo modo, los convenios deben recoger o abordar la implementación de planes de formación, con participación de la RLT, para la mejora de la cualificación y el desarrollo profesional; la regulación de las funciones de las comisiones paritarias y el sometimiento a los organismos de solución autónoma, mediante procedimientos de mediación y/ o arbitraje establecidos en la negociación.

Tras la reforma laboral, cobra una importancia clave el reforzamiento de la actuación sindical en el centro de trabajo, con más presencia e intervención directa del

sindicato. El sindicato debe pegarse a las condiciones concretas del trabajo. El saber y la cultura del sindicato están entrelazados con la democracia y la participación de los trabajadores y las trabajadoras. Y esto lleva a la intervención sindical en los cambios organizativos de la empresa y en la administración y gestión del convenio colectivo.

En los tiempos que corren, los trabajadores y trabajadoras deben dar visibilidad al conflicto entre capital y trabajo. El centro de trabajo es el espejo, la manifestación y el banco de pruebas donde las élites económicas y políticas quieren reducir la participación democrática y coartar las libertades. Los procesos de negociación colectiva deben ser visibles, y servir para que se expresen las voces del conjunto del mundo del trabajo, desde las personas desempleadas, los/as trabajadores/as precarios/as, las mujeres, los de las pequeñas y medianas empresas, los trabajadores del sector público...

Seguimos afirmando que las modificaciones estructurales del sistema jurídico de relaciones laborales aprobadas por el Gobierno del Partido Popular son contrarias a la Constitución, pese a la sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de Julio de 2014, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra, contra la ley3/2012, y para tal afirmación nos apoyamos en el voto particular formulado a dicha sentencia por los Magistrados Fernando Valdés Dal-Re, Adela Asúa y Luis Ignacio Ortega.

Los derechos fundamentales de los trabajadores y sus sindicatos no pueden decaer mediante la transformación del marco jurídico de relaciones laborales. Afortunadamente, así lo viene entendiendo una parte importante de la doctrina jurídica que a través de las sentencias que están siendo dictadas tras la reforma, la interpretan al calor del prisma constitucional, y así, entre otros aspectos, señalan que:

- a. En materia de despido no ha desaparecido el control judicial de razonabilidad de la medida extintiva;
- b. En los convenios colectivos suscritos con anterioridad a la reforma, se reconoce el mantenimiento de la ultraactividad cuando así lo hubieran pactado las partes;
- c. Las condiciones del contrato de trabajo, pactadas en el mismo, bien directamente o por remisión a lo establecido en el convenio de aplicación, tienen natu-

raleza jurídica contractual y por ello siguen siendo exigibles, aunque haya expirado la vigencia del convenio colectivo de referencia;

d. Entre las materias listadas del artículo 84.2 del Estatuto de los trabajadores, en las que tienen preferencia el convenio de empresa sobre el de sector, no están:

- La determinación de la jornada máxima anual, que no puede confundirse con las normas sobre su distribución (horario).
- La duración de las vacaciones, que no puede confundirse con la planificación de su disfrute.
- Las mejoras prestacionales de la Seguridad Social, sin que quepa hacer una compensación de materias (en este caso, entre unas mejoras por unas contingencias y otras).
- Tampoco puede el convenio de empresa tener prioridad aplicativa para suprimir el pago de conceptos salariales regulados en el convenio sectorial, dado que la prioridad se refiere únicamente a la cuantía salarial, pero no a la estructura, de manera que los conceptos del convenio del sector deben mantenerse y no pueden suprimirse, ni fijarse en cuantía cero.

La negociación colectiva que se está desarrollando debe servir para contribuir a mantener el empleo de calidad y ayudar a su creación, a recuperar el poder de compra de los salarios, a reforzar el papel de los convenios –debilitado por la reforma laboral– en la regulación colectiva de las relaciones de trabajo en los centros de trabajo y, sobre todo, para reafirmar el convenio sectorial estatal, y buscar un acuerdo a los límites de la ultraactividad para todos los convenios.

**Francisco J. Gualda**

La “revisión” de la reforma laboral por  
el Tribunal Supremo y por el Comité Europeo  
de Derechos Sociales.

En particular, su incidencia en el régimen  
de la negociación colectiva



*Ships down the sava.* Nadezda Petrovic.

---

*El objeto de este artículo es poner en evidencia como numerosos pronunciamientos judiciales, así como instancias internacionales, han incidido a la hora de determinar como se han de interpretar y aplicar, en la dinámica de las relaciones laborales, algunas de las medidas legislativas introducidas en la reforma laboral de 2012 y que mayor impacto estaban llamadas a tener en dicho sistema de negociación colectiva.*

*Para ello, se analizan diversas resoluciones del Tribunal Supremo y otros órganos judiciales del Orden Social, así como las importantes conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales, que han venido reinterpretando la reforma laboral en relación con la limitación de la ultraactividad de los convenios colectivos y la prioridad aplicativa del convenio de empresa en determinadas materias, sobre los convenios de ámbito superior. También se tratan aspectos, como la supuesta capacidad de la empresa para la modificación unilateral de los pactos y acuerdos de empresa, corregida tanto por el Comité como por el Tribunal Constitucional de nuestro país o el papel de la negociación colectiva a la hora de regular el período de prueba en el contrato de apoyo a emprendedores.*

**N**O es posible determinar el alcance de las medidas introducidas en nuestra legislación a partir de la reforma laboral de 2012 sin ponderar la interpretación que de numerosas instituciones han realizado los Tribunales.

Se trata de diversos pronunciamientos de las más altas instancias judiciales, constitucionales e internacionales, que como elemento común han venido enjuiciando, cada una desde la peculiar perspectiva que le es propia, la legitimidad de algunos de los aspectos sobre los que se ha construido la precariedad laboral, la devaluación salarial y la ruptura del equilibrio en los procesos de la negociación colectiva a favor del poder unilateral del empresario que, tras la reforma laboral de 2012, han pasado a configurarse como elementos estructurales de nuestro sistema de relaciones laborales<sup>1</sup>.

Los pronunciamientos de diversas Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional, y de forma definitiva del Tribunal Supremo, han venido elaborando una doctrina en la que algunas de las figuras introducidas por la reforma laboral han sido integradas en el conjunto de las instituciones laborales, así como en el sistema de derechos fundamentales, sobre todo los que inciden en la libertad sindical y la negociación colectiva.

---

<sup>1</sup> Gualda, F. “La “revisión” de la reforma laboral por el Tribunal Supremo y por la Carta Social Europea.” *Revista de Acción Sindical*. Edición digital, Secretaría de Acción Sindical CS CCOO, núm. 31, Abril 2015, que recoge algunos de estos planteamientos que ahora se desarrollan. Disponible en [http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/pub147183\\_Informativo\\_Digital\\_Accion\\_Sindical\\_Confederal,\\_n\\_31.pdf](http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/pub147183_Informativo_Digital_Accion_Sindical_Confederal,_n_31.pdf)



En esta tarea, el papel secundario ha correspondido al Tribunal Constitucional, que se ha limitado a “convalidar” la reforma laboral en todos los casos en que ha tenido oportunidad, con notable disenso entre sus integrantes, expresivo en los cualificados votos particulares que acompañan tales fallos.

Del mismo modo, es preciso constatar el resultado del ejercicio de actuaciones por parte de las organizaciones sindicales más representativas de este país ante la Organización Internacional del Trabajo y el Comité Europeo de Derechos Sociales, instando una declaración de incumplimiento por España de diversos acuerdos y tratados internacionales que recogen derechos laborales y de contenido social, que se entendían vulnerados por las medidas de reforma. Aquí nos encontramos con pronunciamientos que no se limitan a efectuar una interpretación de las medidas, sino que en toda una serie de supuestos, declaran la incompatibilidad con tales obligaciones, generando un problema de validez de la propia norma estatal a partir de la primacía de la legislación internacional.

El pasado 23 de Enero de 2015 se dio a conocer el informe emitido por el Comité Europeo de Derechos Sociales (Conclusiones XX-3, de 2014) en relación con el cumplimiento por España de los derechos laborales, de negociación colectiva y libertad sindical que recoge la Carta Social Europea. Dicho Comité ha constatado que nuestro país incurre en graves incumplimientos en estas materias, incluyendo numerosos aspectos que hacen referencia al marco normativo de la legislación laboral, así como en relación con los niveles del Salario Mínimo Interprofesional. Con ello acoge las denuncias presentadas por CCOO y UGT ante dicho Comité Europeo, en relación con diversos aspectos incluidos en la reforma laboral. La resolución constata siete incumplimientos de las obligaciones de España establecidas en esas normas internacionales, además de reservarse su opinión sobre diversas materias en las que entiende que el Gobierno no ha facilitado suficiente información para poder pronunciarse. Entre ellas, expresiva de la importancia de la interlocución social como contenido de la libertad sindical, el Comité declara el incumplimiento del Gobierno del derecho de libertad sindical, al no haber establecido un procedimiento de consulta con las organizaciones sindicales antes de aprobar la reforma laboral de 2012.

Queremos ahora resaltar la incidencia que esta elaboración judicial, y de los organismos internacionales, ha tenido sobre el sistema de negociación colectiva. Para ello tomaremos las dos figuras incorporadas por la reforma laboral de 2012 más destacadas para modificar las líneas esenciales de dicho sistema, como son la limitación de la ultraactividad de los convenios colectivos al año posterior a su denuncia –art. 86.3, párrafo cuarto ET–, y la prioridad aplicativa del convenio de empresa en determinadas materias, sobre los convenios de ámbito superior –art. 84.2 ET–. También

haremos alusión a otros aspectos relevantes, como la supuesta capacidad de la empresa para la modificación unilateral de los pactos y acuerdos de empresa, que ha sido igualmente corregido tanto por el Comité Europeo como por el propio Tribunal Constitucional de nuestro país, que aquí ha efectuado una interpretación correctora de la norma legal; el papel de la negociación colectiva a la hora de regular el período de prueba en el contrato de apoyo a emprendedores, y el contenido atribuido a la garantía legal de determinadas condiciones de trabajo que deben ser incorporados a los contenidos regulados por la negociación colectiva.

## 1. EL SISTEMA DE LA ULTRAACTIVIDAD DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS

La nueva regulación de la ultraactividad introducida por la Ley 3/2012, de 6 de junio, la convertía en un mecanismo de desregulación completa de las condiciones de trabajo cuando vencía el plazo de prórroga del convenio y no hay convenio de ámbito superior que lo sustituya. En la práctica, se planteaban dos tipos de supuestos conflictivos. Los casos más graves eran aquellos en los que el convenio colectivo no contempla una cláusula de mantenimiento de condiciones de trabajo hasta la firma de otro convenio que lo sustituya, y donde la única garantía de mantenimiento de condiciones salariales y de trabajo era la norma estatal, ahora eliminada en su contenido protector una vez transcurrido un año desde la denuncia del convenio. Pero las interpretaciones más incondicionales y expansivas de la reforma laboral, con el argumento de eliminar la “petrificación” de la negociación colectiva como criterio interpretativo, cuestionaron igualmente la capacidad de los convenios anteriores a la reforma laboral de preservar su aplicación hasta que se suscriba uno nuevo, de modo que el fin de la ultraactividad no era un problema, sólo, de los convenios sin cláusula de mantenimiento de condiciones hasta otro que lo sustituya, sino que se quería extender a todo el conjunto de la negociación colectiva de nuestro país existente al publicarse la reforma laboral, incluso a pesar de que los negociadores habían excluido ese efecto.

Sin embargo, estos dos problemas han generado una importante litigiosidad, y un bloque importante de juristas del trabajo<sup>2</sup> pusieron en evidencia las contradicciones de este nuevo modelo con otros principios estructurales de nuestro sistema de relaciones laborales. Estas posturas han encontrado eco en la doctrina judicial, y finalmente ha sido el Tribunal Supremo el que, a finales de 2014 y en marzo de 2015, ha dado a conocer dos pronunciamientos decisivos en los que corrige tales planeamientos de forma notable.

---

<sup>2</sup> Varios autores, “Sobre la ultra-actividad de los convenios colectivos en la reforma del 2012”, publicado en *Revista de Derecho Social*, núm. 61, Enero-Marzo 2013.

En relación con los convenios que contenían cláusulas de vigencia anteriores a la reforma laboral, el pronunciamiento judicial incipiente lo constituyó la importante Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de Julio de 2013, Proc. 205/13, preservando la voluntad de los negociadores frente a una interpretación maximalista de la reforma laboral<sup>3</sup>. Este pronunciamiento ha sido confirmado por la sentencia del Tribunal Supremo de 17 Marzo 2015, Rec. 233/2013, que viene a considerar válidas las cláusulas sobre vigencia de la ultraactividad contenidas en los convenios anteriores a la Ley 3/2012. Tales convenios siguen siendo vinculantes, aunque transcurra el año al que se refiere la Disp. Transitoria 4ª de esa Ley, hasta que se suscriba uno nuevo.

Otra estrategia empresarial facilitada por la reforma laboral era sustituir la negociación colectiva afectada por el fin de la ultraactividad, por acuerdos individuales en masa, ante el vacío generado por el convenio colectivo, como instrumento de individualización y precarización de las condiciones de trabajo, sustituyendo, además, al sujeto colectivo como interlocutor en la determinación de las condiciones de trabajo. Esta práctica también ha sido corregida por la doctrina judicial. Se consideran en fraude de ley los acuerdos individuales en masa suscritos por la empresa y los trabajadores en los que se establecían condiciones de trabajo que implicaban una modificación de sus condiciones respecto a las fijadas en el Convenio Colectivo de la empresa en situación de ultraactividad, al margen de todo control de los representantes colectivos de los trabajadores<sup>4</sup>.

El otro problema, referido a qué condiciones de trabajo aplicar cuando el convenio no tiene cláusula de aplicación hasta la firma de otro nuevo, era sin duda el que más dificultades generaba, pues aquí sí parecía inequívoca la voluntad del legislador reformista, de otorgar a las empresas un mecanismo radical para la desregulación salarial y demás condiciones de trabajo previstas en convenio, con tal de negarse a firmar otro nuevo y dejar que transcurra el plazo del año desde su denuncia. Conviene destacar que esta medida no sólo afectaba a las condiciones de trabajo, sino que rompía de forma radical el equilibrio en el proceso de negociación del convenio, pues la negativa de la parte social a aceptar las propuestas empresariales se realizaba bajo la amenaza de que, en otro caso, operaría la completa desregulación y la aplicación generalizada del salario mínimo.

---

<sup>3</sup> Auto del TSJ de Madrid de 24 de Julio de 2013, Proc. 1693/2013 (PJ 32/2013). Ultraactividad de los convenios: procede acordar la medida cautelar consistente en mantener la vigencia del convenio mientras se tramita el proceso de conflicto colectivo en el que se pretende declarar esa aplicación. Personal Laboral de la Comunidad de Madrid.

<sup>4</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 febrero 2015, Proc. 336/14.

Sin embargo, tal conclusión ha sido igualmente corregida completamente por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 22 Diciembre 2014, Rec. 264/2014. El TS es concluyente cuando dice que se mantienen todas las condiciones de trabajo que se venían regulando en el convenio que ha perdido vigencia por el fin del plazo de ultraactividad, cuando no existe convenio de ámbito superior y no se ha alcanzado un nuevo acuerdo. Esta doctrina impide que la empresa pueda aplicar las condiciones laborales mínimas establecidas en ley –salario mínimo, jornada máxima, vacaciones, descansos, permisos– sino que tiene que seguir manteniendo el mismo régimen de condiciones que ya establecía el convenio que ha perdido vigencia.

Pero la sentencia deja algunas materias pendientes. Admite que las condiciones laborales ya no tienen la garantía propia de la negociación colectiva, sino un fundamento contractual. Esto supone que las condiciones pueden ser objeto de modificación unilateral por el empresario si concurren las causas y se sigue el procedimiento previsto en el art. 41 del Estatuto de los Trabajadores. En todo caso, es una modificación causal, con intervención sindical cuando tiene dimensión colectiva y permite un control judicial sobre su justificación. Tampoco resuelve el problema de las condiciones aplicables al personal de nuevo ingreso, contratado una vez que se ha agotado el plazo de ultraactividad. Pero apunta las vías en las que se puede sostener una garantía del derecho a la igualdad en el valor de un mismo trabajo.

El TS recuerda que sigue vigente la obligación de negociar el convenio que ha perdido vigencia, lo que legitima la exigencia de dicho deber incluso más allá del año desde la constitución de la comisión negociadora. Otro de los problemas no resueltos de forma concluyente, es el tratamiento de las condiciones de trabajo cuando existe convenio de ámbito superior, pero que no regula todas las materias, o incluso la propia determinación de qué ha de entenderse por convenio de ámbito superior, con criterios funcionales o territoriales que pueden estar combinados.

De todas formas, como se ve, la enorme incertidumbre generada por la irrupción de la regulación de la ultraactividad de manos de la reforma laboral de 2012 no ha sido completamente superada, pero hoy tenemos ya una doctrina jurisprudencial que ha delimitado algunos aspectos, seguramente los más peyorativos de esa reforma, para acotar sus efectos. Sin embargo, repárese que han sido precisos casi tres años para que se elabore esta doctrina, lo que no ha impedido la enorme distorsión que, en todo este período, ha generado esta normativa sobre el equilibrio de los procesos negociadores, y cuyo componente no puede ser obviado si se quiere hacer un análisis sobre el contexto y los resultados conseguidos por la reforma laboral en este período temporal.

## 2. LA PRIORIDAD APLICATIVA DEL CONVENIO DE EMPRESA

Otro de los ejes con los que “tratar” a nuestro sistema de negociación colectiva, de la mano de buscar la adaptación de sus contenidos a la realidad productiva y económica de cada empresa, ha sido la introducción de una regla de jerarquía entre convenios colectivos, totalmente ajena a nuestro sistema hasta ahora, por la que se imponía la preferencia del convenio de empresa sobre los convenios de ámbito superior en una serie de materias, incluyendo la relativa a la determinación y cuantía de los salarios. Se trata de un mecanismo paralelo al descuelgue salarial que ya contenía nuestra legislación, pero con la novedad de no requerir la concurrencia de ninguna causa económica, técnica, organizativa o productiva que justifique la rebaja salarial, frente a las demás empresas del sector, no estar sometida a ningún condicionante temporal, y no ser posible un control judicial sobre su justificación y necesidad. Esta regulación altera completamente el papel que venía desempeñando el convenio de empresa como instrumento de mejora de condiciones laborales, bajo el principio de aplicación de norma más favorable, y la función reguladora del convenio sectorial como norma mínima. Se trata de una medida encaminada a generar un florecimiento de la negociación colectiva de empresa, como instrumento incondicional de devaluación salarial.

Ya el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, ensayó esta técnica, pero dejaba a salvo lo que se estableciera en acuerdo o convenio colectivo de ámbito estatal o de Comunidad Autónoma sobre estructura de la negociación colectiva o concurrencia entre convenios. En realidad, la prioridad era disponible por las reglas de estructura de la negociación colectiva. Pero estas limitaciones desaparecieron de la mano del RDL 3/2012, de 10 de febrero, y la última versión de la reforma, por la Ley 3/2012, admitió la preferencia de los convenios de empresa con independencia del momento de su negociación, eliminando las que consideraba opciones interpretativas que superaran un límite a esa prioridad.

Las acciones judiciales encaminadas a preservar las condiciones de trabajo establecidas en convenios de ámbito superior, tenían constreñido su alcance a cuestiones de interpretación de las materias sobre las que el convenio de empresa es preferente. La regulación de la determinación y cuantía del salario y los complementos salariales sobre la que opera la prioridad del convenio de empresa es algo distinto de la estructura salarial, sobre lo que ha de primar el convenio sectorial anterior. Sobre esta base, se declara<sup>5</sup> que es nula y no produce efectos la regulación esta-

---

<sup>5</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 abril 2014, Proc. 417/2013.

blecida en el Convenio Colectivo de empresa que establece en cero las cuantías de determinados complementos retributivos fijados en aquel Convenio Colectivo Estatal. Además, la doctrina judicial ha establecido que la prioridad del convenio de empresa en materia salarial no puede suponer una aplicación retroactiva de las inferiores retribuciones sobre lo que venía estableciendo el convenio sectorial, pues es inaceptable la prohibición de retroactividad en la rebaja salarial e infringe los arts. 9.3 de la Constitución en relación con los arts. 4.2.f) y 29.3 ET<sup>6</sup>.

La prioridad del convenio de empresa genera la necesidad de articular su aplicación con el convenio sectorial, en una posición de concurrencia conflictiva si existe convenio de empresa, o en otro caso, de plena capacidad reguladora. De esta forma, no se trata de materias que el convenio sectorial no pueda tratar, sino que dejan de ser aplicables si existe convenio de empresa, con lo que está dicho que se rompe el propio equilibrio del convenio sectorial, que ha fijado un salario vinculado a una jornada de trabajo y demás condiciones. Fuera de las materias tasadas, el convenio de empresa es inaplicable frente al convenio sectorial, cuando éste es anterior<sup>7</sup>.

El convenio de empresa no tiene prioridad sobre la jornada, aunque sí sobre el horario, la distribución del tiempo de trabajo, o el sistema de trabajo a turnos. En este punto, es importante destacar que la doctrina judicial ha legitimado la existencia de mecanismos defensivos, por parte del convenio sectorial, ante el supuesto de que se produzca esa ruptura de su equilibrio en las condiciones de trabajo. Se ha declarado que es válida la regulación de la jornada de trabajo establecida en un Convenio Colectivo autonómico, con naturaleza de convenio del art. 83.2 ET, que impone una jornada anual inferior a la ordinaria, sobre las empresas que apliquen niveles retributivos inferiores a los del convenio sectorial por haber negociado un convenio de empresa<sup>8</sup>.

De nuevo, las posiciones maximalistas sobre la prioridad del convenio de empresa, hechas valer desde el Ministerio de Empleo, conducían a impugnar por ilegalidad las normas de los convenios sectoriales que establecían sistemas de estructura de la negociación colectiva, reparto de materias en los distintos ámbitos

---

<sup>6</sup> Así lo ha declarado la sentencia del Tribunal Supremo de 18 febrero 2015, Rec. 18/2014, que confirmó la de la Audiencia Nacional de 29 mayo 2013, Proc. 130/2013, y otras de la Audiencia Nacional de 22 abril 2014, Proc. 417/2013; 30 septiembre 2013, Proc. 174/2013, y 25 febrero 2014, Proced. 489/2013; del TSJ del País Vasco de 10 junio 2014, Rec. 995/2014.

<sup>7</sup> Como declaran las Sentencias de la Audiencia Nacional de 22 abril 2014, Proc. 417/2013 y 1 diciembre 2014, Proc. 259/2014.

<sup>8</sup> Así lo hace la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 30 julio de 2014, Rec. 124/2014, respecto del Convenio Colectivo del Comercio de Alimentación de Navarra.

de negociación, o la fijación de salarios mínimos, en la consideración de que ello suponía desconocer la prioridad del convenio de empresa en el ámbito preservado por el legislador reformista. Pero estas interpretaciones han sido descartadas por la doctrina judicial. La doctrina del Tribunal Supremo ha reconocido la plena vigencia de las normas sobre ordenación y estructura de la negociación colectiva, un sistema de salarios mínimos y mecanismos de revisión salarial<sup>9</sup>, y la validez de los criterios de estructuración de la negociación colectiva contemplados en el Convenio Colectivo sectorial estatal, con naturaleza de convenio marco del art. 83.2 ET, y conforme a los cuales se establece un criterio de preferencia descendente desde los ámbitos sectoriales superiores hasta el ámbito de empresa, salvando la prioridad de los convenios de empresa respecto de las materias contempladas en el art. 84.2 ET<sup>10</sup>.

Es claro que aquí la acción judicial no ha podido corregir, en esencia, la prioridad del convenio de empresa, pero ha atajado su potencialidad para impedir un sistema de ordenación y reparto de materias en los ámbitos sectoriales, y ha legitimado la posibilidad de introducir en los convenios de ámbito superior, cautelas para impedir la ruptura completa del equilibrio negociador por este nuevo componente de nuestro sistema de negociación colectiva.

En relación con la prioridad del convenio de empresa, el Comité Europeo de Derechos Sociales constata que eso no puede significar que se supriman derechos de los trabajadores que estén establecidos en convenio de ámbito superior, por lo que pide información sobre cómo se aplica en la práctica la reforma laboral en este punto. Sólo considera legítima la primacía del convenio de empresa si es en realidad una decisión asumida por los propios sindicatos, lo que significa que no es legítimo cuando se negocia al margen de las organizaciones sindicales.

### 3. LA MODIFICACIÓN UNILATERAL DE LOS PACTOS Y ACUERDOS DE EMPRESA COMO LÍMITE A LA EFICACIA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Otro aspecto del modelo de negociación colectiva que también ha sido cuestionado por el Comité Europeo de Derechos Sociales, es la alusión que hace el art. 41 del ET a la modificación unilateral por el empresario de los pactos y acuerdos de empresa, que pueden fijar condiciones laborales relevantes sobre materias concretas. Entiende el Comité que es incompatible con el derecho a la negociación colec-

---

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 8 julio 2014, Rec. 164/2013, confirmatoria de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 diciembre 2012, Proc. 267/2012.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 8 julio 2014, Rec. 164/2013.

tiva, pues “permite a los empleadores de manera unilateral no aplicar condiciones pactadas en los convenios colectivos” como sucede en el art. 41 del ET con los pactos y acuerdos de empresa.

Esta misma materia ha sido analizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 8/2015, de 22 de enero, que desestima el recurso de inconstitucionalidad núm. 5610-2012, promovido contra diversos preceptos de la Ley 3/2012, de 6 de julio. En relación con la facultad empresarial de modificación unilateral de los pactos y acuerdos de empresa, aclara el FJ 4 de la Sentencia que: “Los “acuerdos o pactos colectivos” a los que se refiere el art. 41 LET, cuya posibilidad de modificación unilateral por el empresario se discute en el recurso, son los conocidos como “extraestatutarios” o “de eficacia limitada” (STC 121/2001, de 4 de junio, FJ 5), es decir, los celebrados al margen de la específica regulación contenida en el título III del Estatuto de los Trabajadores sobre los convenios colectivos (conocidos como convenios “estatutarios”), a los que se reconoce legalmente eficacia erga omnes (art. 82.3 LET). Esta afirmación se deduce de lo establecido en el art. 41.6 LET, que dispone que “[l]a modificación de las condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos regulados en el Título III de la presente Ley deberá realizarse conforme a lo establecido en el artículo 82.3”, y en consecuencia, no por el cauce del art. 41 LET ahora examinado”.

Con esta doctrina constitucional, los pactos y acuerdos susceptibles de modificación unilateral no son todos los pactos o acuerdos de empresa, sino los que tengan carácter extra estatutario, por no responder a las mayorías que alcancen la representatividad necesaria para que tenga eficacia general. Por esta razón no considera el TC que la modificación unilateral por el empresario sea contraria al derecho de negociación colectiva –lo que no deja de ser discutible– pero clarifica el régimen de modificación de estos acuerdos, corrigiendo una interpretación de la legislación laboral que conducía a degradar la eficacia vinculante de estos acuerdos y que, no olvidemos, el legislador había reconocido expresamente, sin matizar ese carácter de extra estatutario.

#### 4. EL PERÍODO DE PRUEBA DEL AÑO EN EL CONTRATO DE APOYO A EMPRENDEDORES Y EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En relación con el período de prueba de un año del contrato de apoyo a emprendedores, el Comité Europeo de Derechos Sociales constata que la falta de plazo de preaviso o indemnización por despido no está en conformidad con el artículo 4§4 de la Carta Social Europea de 1961. Y lo mismo sucede con otros supuestos de contratación en los que diversas reformas laborales han suprimido el preaviso a fin de



que la empresa pueda imponer el despido de forma inmediata, como sucede con los contratos temporales de duración inferior a un año. Igualmente, muestra su preocupación por la situación de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, a los que la legislación no asegura derechos concretos en esta materia, por lo que pide información expresa al Gobierno.

Precisamente en relación con el contrato de apoyo a emprendedores, existe una contradictoria doctrina judicial sobre la validez del período de prueba de un año, que sin la cobertura legal por la Ley 3/2012, ya había sido declarado abusivo por el TS<sup>11</sup>. Mientras que algunas resoluciones judiciales han declarado la nulidad de dicho período y la improcedencia del despido<sup>12</sup>, otra doctrina judicial es contraria<sup>13</sup> y declara la validez del período de prueba. Pero otra doctrina judicial ha eludido el problema de la legitimidad de la opción legislativa al fijar un período de prueba tan dilatado, mediante una interpretación correctora de la norma, al considerar que la fijación por el legislador de un período de prueba de un año, en todo caso, no significa que deje de ser aplicable el período de prueba establecido por el propio convenio colectivo, cuya preferencia sería aplicable frente al pacto individual<sup>14</sup>. Sin embargo, no tenemos constancia de que se haya pronunciado al respecto el Tribunal Supremo.

## 5. LAS GARANTÍAS LEGALES DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO REGULADAS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Existen determinadas condiciones de trabajo cuyo marco legal de garantías ha sido objeto de reinterpretación por el Comité Europeo de Derechos Sociales, lo que incide en el papel que los convenios colectivos pueden desempeñar a la hora de regularlas. Algunas provienen directamente de las reformas laborales de los últimos años, pero otras están referidas a aspectos sobre los que nuestra legislación no ha sido consecuente con el contenido de tales derechos preservados por la Carta Social Europea. Destacamos, resumidamente, estos aspectos:

- En relación con la fijación de los umbrales salariales, el Comité considera que el salario mínimo interprofesional establecido por el Gobierno y la Ley de Presupuestos “no asegura un nivel de vida decente”. Recuerda que “a fin de garantizar un nivel de vida decente en el sentido del artículo 4§1 de la Carta de 1961, la re-

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 20 julio 2011, Rjud. 152/2010.

<sup>12</sup> Sentencia del Juzgado de lo Social nº 2 de Barcelona de 19 Noviembre 2013 Proc. 426/136.

<sup>13</sup> STSJ de Cataluña de fecha 2 de diciembre de 2014, Rec. 5253/14, a pesar de tratarse de un aparente caso de uso abusivo del mismo, al haber transcurrido más de 11 meses para invocar la extinción de un trabajador sin especial cualificación.

<sup>14</sup> STSJ Asturias de 28 de febrero de 2014, Rec. 285/14.

muneración debe estar por encima del umbral mínimo, fijado en el 50% del salario medio neto”. A la vista de las alegaciones expresadas por las organizaciones sindicales, “toma nota de que después de las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta, el SMI, así como el salario mínimo del personal contractual están por debajo del umbral mínimo fijado en el 50% del salario medio neto, y por lo tanto son manifiestamente abusivas en el sentido del artículo 4§ 1 de la Carta de 1961”. Se pide que en el próximo informe se incluya información sobre la tasa de cobertura de los convenios colectivos que se aplican en los sectores público y privado, así como de los salarios mínimos acordados. También pide información sobre la remuneración mínima aplicable a los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

Con ello se cuestiona no sólo el papel del legislador, sino de la propia negociación colectiva en la fijación de cuantías salariales incompatible con un nivel de vida digno, al tiempo que ofrece criterios estadísticos objetivos para efectuar dicha ponderación.

- En materia de horas extraordinarias, cuestiona la soberanía reguladora de la negociación colectiva, que ha venido reconociendo la doctrina judicial de nuestro país. Concluye que España no está en conformidad con el artículo 4§2 de la Carta de 1961, sobre la base de que el Estatuto de los Trabajadores no garantiza una mayor remuneración o un mayor tiempo libre compensatorio de las horas extraordinarias, lo que es igualmente un límite a la negociación colectiva.
- El Comité considera que España incumple la obligación de asegurar a todos los trabajadores expuestos a los riesgos para la salud y la seguridad el derecho a medidas compensatorias, como reducción de las horas de trabajo, tiempo de exposición o de permiso pagado adicional, lo que implica la vulneración del artículo 2§4 de la Carta de 1961. Esta norma exige que a los trabajadores y trabajadoras que desarrollan su actividad en puestos peligrosos para la salud, se les dé tiempo suficiente y regular para recuperarse del estrés o la fatiga. Esto debe lograrse sobre todo a través de una reducción de jornada o tiempos de exposición, o mediante la concesión de una licencia adicional pagada.
- Reprocha que nuestra legislación establezca, para la distribución de la jornada flexible, períodos de referencia de un año, como en el establecimiento de la jornada máxima anual, o en la determinación de la jornada irregular que puede libremente imponer el empresario tras la reforma laboral. Dice que: “Los períodos de referencia no deben exceder de seis meses. Ellos podrán ampliarse a un máximo de un año en circunstancias excepcionales.” Por ello pide información para constatar si “en la práctica, los trabajadores en las modalidades de trabajo flexibles de tiempo con largos períodos de referencia no trabajan horas irrazonables o un excesivo número de semanas de trabajo prolongado”.



**Miguel Ángel Malo**  
**Alfonso Moral**  
**Ángel L. Martín**

La cobertura del desempleo:  
los desafíos de la Gran Recesión



*Portret Starice Milevica. Nadezda Petrovic.*

---

*En este artículo se analiza cómo han variado las características de los desempleados con la última crisis, destacando los aspectos que suponen nuevos desafíos para el sistema de protección por desempleo (tanto contributivo como asistencial). Se explican las aproximaciones existentes a la medición de la tasa de cobertura y se muestra que ninguna de las opciones disponibles permite el cálculo de una verdadera tasa de cobertura. A pesar de ello, la información estadística que apunta en el sentido de un descenso intenso y continuado de la cobertura puede considerarse como un fenómeno real. El artículo se cierra con unas reflexiones sobre la magnitud de los desafíos abiertos para la protección por desempleo y cómo su transformación debería hacerse en el marco de una reflexión sobre la estructura de todo el sistema de garantía de ingresos mínimos.*

## 1. INTRODUCCIÓN

**C**ASI todos los sistemas de protección por desempleo en los países occidentales tienen dos componentes: uno de seguro (las prestaciones por desempleo) y otro de asistencia (los subsidios). El componente de seguro está relacionado con la experiencia laboral previa del desempleado. En caso de no haber cotizado suficientemente al sistema de seguro, se puede acceder al sistema asistencial siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos. Estos requisitos aproximan situaciones que podríamos denominar de necesidad<sup>1</sup>.

España no es diferente en cuanto a la estructura de la protección ante la situación de desempleo. Lo que sí merece destacar es el papel central que desempeña la protección por desempleo en el sistema de garantía de ingresos mínimos. Así pues, la evolución de la cobertura de la protección por desempleo es crucial para entender los niveles efectivos de protección ante la carencia de ingresos que hay en nuestro país para las personas en edad laboral.

Este artículo analiza, en primer lugar, los cambios producidos durante la crisis entre los desempleados, mostrando que no sólo ha aumentado su número sino que sus características los hacen más vulnerables y más necesitados de protección. A continuación, se hace una breve discusión del significado de la tasa de cobertura,

---

<sup>1</sup> En la Guía Laboral del Ministerio de Empleo (<http://www.empleo.gob.es/es/Guia/>) se puede consultar de forma actualizada los requisitos de acceso a prestaciones contributivas y asistenciales en España.

su medición y su evolución. Para finalizar se realiza una reflexión sobre el lugar de la protección por desempleo en el sistema español de garantía de mínimos.

## 2. LOS CAMBIOS DE LOS DESEMPLEADOS A LO LARGO DE LA CRISIS

Para analizar los cambios en los desempleados se ha elegido el periodo comprendido entre 2005 y 2014. Este periodo engloba los tres últimos años del periodo expansivo previo y los siete de crisis económica en los que se ha visto inmerso el mercado de trabajo español. Durante estos años, el número de parados de la economía española se ha multiplicado por más de tres si comparamos los seis años que van del valle al pico de la serie. En concreto, se ha pasado de menos de 1,8 millones en el segundo trimestre de 2007 (también en el 3º de 2006) hasta los más de seis millones del segundo trimestre de 2013 (6,3 millones en el 1º trimestre).

Sin embargo, este crecimiento generalizado del desempleo no ha sido homogéneo dentro del conjunto de los trabajadores. Así, conviene apreciar las diferencias por género, edad, nivel de estudios y posición que ocupa la persona desempleada dentro del hogar.

### 2.1. Las características personales de los desempleados

El Cuadro 1 muestra los datos de la composición porcentual de la población desempleada desagregada por género y grupos de edad. Un primer resultado que llama la atención es que en los últimos años de expansión económica el número de mujeres desempleadas superaba al de los varones; sin embargo, a partir de 2008 esta proporción se da la vuelta y son los hombres los que mayor porcentaje de desempleados acumulan. Así, mientras que en 2007 el 55,3 % de la población desempleada era de género femenino, en el año 2012 el 54,5 % de los parados eran varones. Este resultado obedece a que la destrucción de empleo ha sido más acusada en el caso de los varones, en especial en los primeros años (Malo, 2015).

En lo referente a la composición por edades también hay algunos resultados bastante claros. La destrucción de empleo ha afectado de modo más acusado a los trabajadores de mayor edad. El hecho de que el desempleo juvenil fuera ya un grave problema en España provocó que la crisis afectara menos (en cuanto al incremento porcentual de desempleados) a estos grupos poblacionales. Los desempleados entre los 16 y los 30 años redujeron su peso en el desempleo total de forma acusada. Mientras que en 2005 el 43% de los parados tenían menos de 30 años, en 2014 menos del 30% de los desempleados pertenecen a este grupo. En relación con las edades que más empeoran su situación, el Cuadro 1 muestra que son los trabaja-

dores que superan los 45 años los que más aumentan su participación dentro del total de desempleados. Estos pasan de representar el 21% en 2005 hasta llegar al 33% en el segundo trimestre de 2014.

## 2.2. El nivel educativo de los parados

En el Cuadro 2 (que abarca hasta 2013)<sup>2</sup> se han definido siete grupos: dos para estudios bajos (analfabetos y primarios), tres de estudios medios (primera etapa, segunda etapa y formación para inserción), y dos más de estudios superiores (con y sin doctorado).

Una primera revisión de las cifras del Cuadro 2 no parece mostrar una gran variabilidad en la composición de los parados a lo largo del periodo analizado. No obstante, sí que se aprecia que los grupos más castigados, en cuanto a su peso dentro de la población desempleada, son aquellos que poseen educación secundaria. En el caso de la población menos formada, su peso en el total de parados se va reduciendo a partir de 2008<sup>3</sup>.

Quizá el resultado más interesante provenga de la reducción observada en el peso de los más formados dentro del desempleo durante el periodo analizado. Esta regularidad es relevante en cuanto que revela la importancia de la educación como herramienta para mantener el empleo en épocas de recesión. Era el grupo mejor situado antes de la crisis, y ahora mantiene esa situación.

## 2.3. Parados y persona de referencia<sup>4</sup> en el hogar

El cuadro 3 presenta la composición de la población desempleada de acuerdo con la posición que los desempleados ocupan dentro de la unidad familiar. Los datos se han mostrado separados por género.

---

<sup>2</sup> No se incluye el año 2014 porque en dicho año se produce un cambio en la codificación de los estudios que hace que los datos no sean estrictamente comparables de manera directa.

<sup>3</sup> Que sean menos no es incompatible con que quienes tienen menor nivel educativo tengan peores perspectivas en el mercado de trabajo. Así, Garrido (2012) muestra que quienes tienen menor nivel educativo han ido situándose en cada crisis con tasas de empleo sucesivamente más bajas, de manera que en las expansiones nunca logran situarse a los niveles previos.

<sup>4</sup> La definición de persona de referencia en la Encuesta de Población Activa desde 2005 no se establece de manera explícita. En cierto sentido, la persona de referencia del hogar es aquella que en el propio hogar se reconoce como tal, lo cual suele coincidir con el sustentador principal y/o con la persona activa de más edad. Esto es un problema a la hora de analizar con exactitud la composición familiar del paro teniendo en cuenta la posición relativa de todos los miembros de la familia unos respecto de otros. Puede suceder que parte de las tendencias detectadas sean también debidas a esta ambigüedad de la definición de la persona de referencia.



A la vista de las cifras correspondientes al año 2005, más del 80% de los varones desempleados actuaban como persona de referencia del hogar o como hijo. Este resultado casi se mantiene en 2014 (en términos agregados) pero aumenta mucho la participación de los varones que son cabeza de familia en detrimento de los hijos. Otro de los grupos que aumenta mucho la participación dentro del grupo de varones desempleados es el de los que tienen la condición de cónyuge o pareja. Este resultado puede estar reflejando una mayor pérdida de empleo de este colectivo o una mayor participación en el mercado<sup>5</sup>.

En el caso de las mujeres los resultados son algo diferentes. En el año 2005, más del 75% de las desempleadas tenían la condición de cónyuge o hija, mientras que solo un 19% actuaban como persona de referencia. Esta situación cambia considerablemente a lo largo del periodo analizado hasta el punto que, en 2014, el 71% de las desempleadas son personas de referencia o cónyuges a partes iguales, aunque se reduce el peso de las que actúan como cónyuges y sobre todo el de las hijas.

En general, se puede comprobar que el grupo que más se ha visto perjudicado es el de quienes tenían la condición de persona de referencia, seguramente como consecuencia de que eran estos los que mejor situación de partida tenían antes de la crisis.

Desde un punto de vista de conjunto, la recesión parece haber roto el viejo patrón de hacer “soportable” socialmente el paro mediante una peculiar división familiar del paro, fuertemente concentrada en cónyuges, hijas e hijos (Toharia, 1993). Esa anterior división estuvo relacionada con lo que Garrido (1996) denominó como “pacto social implícito” entre generaciones. La Gran Recesión parece haber acabado con la distribución familiar del desempleo que permitía el pacto implícito entre generaciones.

Dado que esa distribución familiar del paro también suponía que la familia estaba desempeñando una función de protección ante la situación de desempleo, los cambios van en la dirección de minar esa función protectora familiar ante el desempleo (Casado et al., 2010).

## **2.4. La evolución del porcentaje de desempleados de larga duración**

El porcentaje de parados que llevan siéndolo más de un año ha crecido durante la crisis de manera sostenida, tal como se muestra en el Gráfico 1. Al inicio de la

---

<sup>5</sup> En este último caso se trata de una transición desde la inactividad al desempleo para intentar encontrar un puesto de trabajo que permita atajar la mala situación económica familiar. Esto entra dentro de lo que se conoce como “efecto del trabajador añadido”.

crisis este porcentaje se encontraba en torno al 25% y al 17% para mujeres y varones, respectivamente. Del 2010 en adelante, el porcentaje de parados para ambos sigue aumentando pero prácticamente parejos. Esta marcada tendencia hacia la igualación entre mujeres y varones no ha obedecido a una mejor situación absoluta de las mujeres, sino a la intensidad del desempleo entre los varones en España durante la recesión (Malo, 2015).

Sólo con la llegada de 2014, el crecimiento del porcentaje de parados de larga duración se estabiliza aproximadamente en el 60% (tanto para mujeres como para varones).

En definitiva, la evolución del conjunto de los desempleados y sus características, sumada a la evolución del porcentaje de desempleados de larga duración, apuntan hacia la aparición de nuevos desafíos de protección, no sólo ahora mismo sino también en el futuro inmediato.

CUADRO 1  
Parados por sexo y grupos de edad. Porcentajes respecto del total.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Hombre</b>	46,5	43,7	44,7	49,9	55,5	54,7	54,2	54,5	52,8	52,1
<b>Mujer</b>	53,5	56,3	55,3	50,1	44,5	45,3	45,8	45,5	47,2	47,9
<b>De 16 a 19</b>	8,7	9,3	9,3	9,4	6,4	5,6	4,6	4,1	3,4	3,0
<b>De 20 a 24</b>	17,3	15,4	15,7	14,6	14,4	13,3	13,9	12,8	12,4	11,9
<b>De 25 a 29</b>	18,1	17,3	14,5	15,5	15,1	14,8	14,4	13,8	13,6	12,5
<b>De 30 a 34</b>	13,2	15,1	13,6	14,5	15,2	14,8	15,3	14,2	13,6	13,0
<b>De 35 a 39</b>	11,6	11,9	12,5	11,7	13,2	13,8	13,2	13,5	13,8	13,3
<b>De 40 a 44</b>	10,0	10,6	11,0	11,5	11,8	12,1	12,5	12,7	12,5	13,0
<b>De 45 a 49</b>	7,7	7,2	8,6	8,9	9,5	10,0	10,3	11,4	12,2	12,5
<b>De 50 a 54</b>	5,7	6,3	7,2	6,9	6,9	7,7	8,0	8,7	9,0	10,0
<b>De 55 a 59</b>	5,1	4,7	5,0	4,7	5,0	5,2	5,5	6,0	6,7	7,7
<b>De 60 y más</b>	2,5	2,2	2,5	2,3	2,5	2,6	2,4	2,8	2,9	3,1

Nota: Datos procedentes de la EPA correspondiente al segundo trimestre del año.

CUADRO 2  
Parados por nivel de estudios alcanzados. Porcentajes respecto del total

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Analfabetos</b>	0,9	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	0,9	0,6
<b>Primaria</b>	19,1	19,3	20,0	22,8	21,3	21,5	19,4	18,0	16,6
<b>Educación secundaria 1ª etapa y formación e inserción laboral correspondiente</b>	35,5	34,6	34,3	35,1	37,7	36,5	36,0	37,1	37,3
<b>Educación secundaria 2ª etapa y formación e inserción laboral correspondiente</b>	22,1	23,4	23,8	23,0	22,9	22,9	24,1	23,2	23,7
<b>Formación e inserción laboral con título de secundaria (2ª etapa)</b>	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Educación superior, excepto doctorado</b>	22,2	21,6	20,2	17,7	16,8	17,9	19,2	20,6	21,7
<b>Doctorado</b>	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2

Nota: Datos procedentes de la EPA correspondiente al segundo trimestre del año.

CUADRO 3  
Parados por sexo y relación de parentesco con la persona de referencia. Porcentajes respecto del total de cada sexo

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Hombres</b>										
<b>Persona de referencia</b>	36,8	38,0	38,0	37,9	41,6	42,5	41,4	43,4	43,4	44,0
<b>Cónyuge o pareja</b>	8,1	12,0	12,6	13,6	14,7	14,7	15,6	16,0	15,9	15,8
<b>Hijo/a</b>	46,9	42,3	39,6	38,3	35,3	33,9	34,9	33,7	33,7	33,7
<b>Otro pariente</b>	5,6	5,9	6,9	7,4	6,1	6,5	6,7	5,1	5,3	5,3
<b>Persona no emparentada</b>	2,5	1,8	3,0	2,8	2,2	2,4	1,5	1,8	1,6	1,2
<b>Mujeres</b>										
<b>Persona de referencia</b>	19,1	26,1	28,1	29,1	31,8	32,3	33,2	34,5	35,2	35,5
<b>Cónyuge o pareja</b>	39,0	34,2	34,7	35,8	36,4	36,4	36,2	35,2	35,8	35,5
<b>Hijo/a</b>	36,3	33,6	30,1	28,8	26,3	25,8	25,1	25,5	24,1	24,3
<b>Otro pariente</b>	4,5	4,6	5,5	5,3	4,7	4,5	4,8	4,2	4,1	4,0
<b>Persona no emparentada</b>	1,1	1,5	1,6	1,0	0,8	1,0	0,6	0,6	0,8	0,6

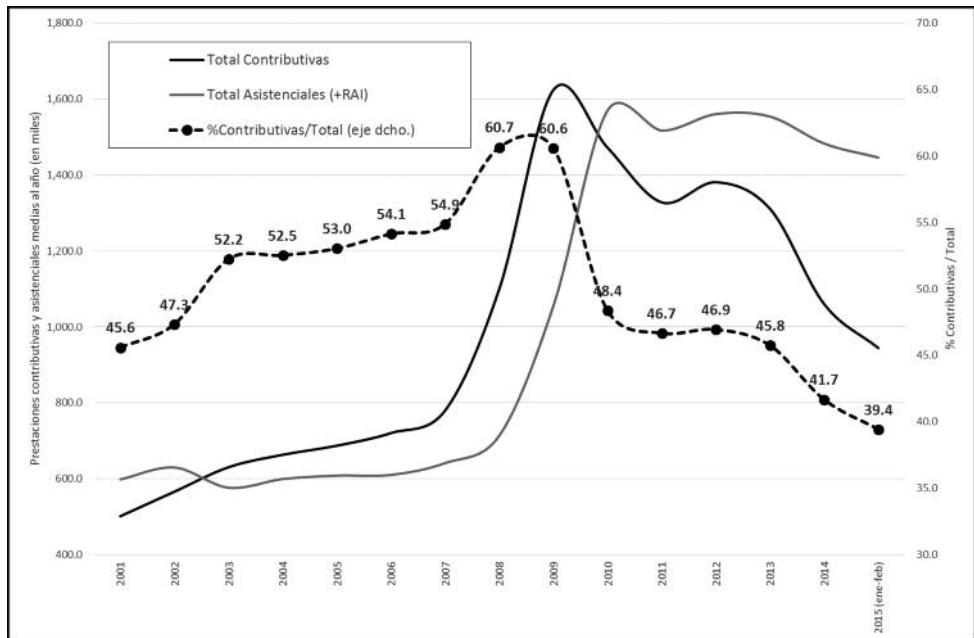
Nota: Datos procedentes de la EPA correspondiente al segundo trimestre del año.

### 3. LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

#### 3.1. La evolución de los beneficiarios de prestaciones y subsidios

El Gráfico 2 muestra la evolución del número de beneficiarios de prestaciones contributivas y asistenciales desde 2001 hasta la actualidad. También se incluye el porcentaje que los beneficiarios de prestaciones suponen sobre el total (medido dicho porcentaje en el eje derecho).

GRÁFICO 2  
Beneficiarios de prestaciones por desempleo contributivas y asistenciales  
en España (medias anuales, en miles)



Nota: El grupo de asistenciales incluye beneficiarios del subsidio por desempleo, el subsidio de trabajadores eventuales agrarios, la renta agraria a favor de trabajadores eventuales agrarios, el subsidio especial, programas temporales asistenciales (como el PRODI) y la renta activa de inserción (RAI).

Fuente: Elaboración propia a partir del *Boletín de Estadísticas Laborales*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Salvo en los dos años iniciales de la serie, durante el periodo expansivo de la pasada década, los beneficiarios de prestaciones contributivas han sido mayoría en el sistema de protección por desempleo. La importancia de las contributivas durante esos momentos parece haber obedecido a una especie de uso estratégico del sistema de prestaciones a través de los contratos temporales. Esta evolución de las prestaciones se ha confirmado también con otros datos, como los procedentes de los registros de la Seguridad Social (Toharia, 2008). El uso estratégico se muestra a través de la elevada probabilidad en dicho periodo de ser re-contratado por la misma empresa tras un periodo de prestaciones por desempleo (Rebollo, 2012; Arranz y García-Serrano, 2014).

Así, las prestaciones eran utilizadas como una fuente de renta complementaria (en lugar de sustitutiva), disminuyendo los costes salariales para las empresas (como un cierto “subsidio público indirecto”) y proporcionando un ajuste flexible a las variaciones del ciclo económico. Sin embargo, este uso estratégico se vuelve cada vez más difícil en una recesión intensa y profunda, pues los trabajadores que rotan como se describía antes, acceden a periodos mucho más cortos de prestación (o sólo a subsidios, de cuantía menor).

El máximo en el porcentaje de beneficiarios de contributivas se da en los dos primeros años de la Gran Recesión, 2008 y 2009, en los que alcanza el 60%. Estas cifras no están relacionadas en esos años con el uso estratégico anterior sino con el gran incremento del desempleo generado por la pérdida de empleos de personas con antigüedades que daban derecho a prestación. Recuérdese que en 2009 se aprobaron diferentes créditos extraordinarios para afrontar el rápido y gran crecimiento del gasto en prestaciones (Malo, 2011). El número de beneficiarios de subsidios aumentó también a un ritmo elevado en esos momentos, si bien a partir de 2009.

De 2010 en adelante, la importancia relativa de prestaciones contributivas y asistenciales se invierte. La razón es que mientras que el número de beneficiarios de prestaciones ha ido declinando, el de asistenciales se ha mantenido aproximadamente estable con una reciente y ligera tendencia a la baja. Incluso teniendo en cuenta la reciente mejora relativa de la evolución del empleo, esta evolución del número de beneficiarios hace sospechar que la cobertura de las situaciones de desempleo ha empeorado. La larga duración y profundidad de la crisis también lleva al agotamiento de las prestaciones y subsidios, apreciable en el elevado porcentaje de parados de larga duración (tal como se apreciaba en el Gráfico 1), junto con la respuesta política consistente en la puesta en marcha de diferentes subsidios especiales (temporales) para personas que no tenían derecho a ningún tipo de subsidio y se encontraban en situaciones de necesidad que, de no cubrirse, los habrían llevado a la “última red de seguridad”, las rentas mínimas de inserción autonómicas y las diferentes ayudas de emergencia social.

### 3.2. Problemas de medición de la cobertura del desempleo

En principio, la noción de tasa de cobertura por desempleo es sencilla: la proporción de trabajadores parados que reciben algún tipo de ayuda por desempleo. De acuerdo a lo anterior podría pensarse en un cociente como el que se muestra en la expresión (1) para concretar dicha tasa de cobertura (TC):

$$TC = \frac{\text{Beneficiarios}}{\text{Desempleados}} \quad (1)$$

A pesar de la aparente sencillez del concepto desde un punto de vista teórico, lo cierto es que su medición práctica presenta una serie de graves limitaciones. Las objeciones principalmente surgen porque esperaríamos tener en el numerador un subconjunto de la población que se incluye en el denominador. El acceso a las prestaciones y subsidios se hace en función del cumplimiento de unos requisitos. Por tanto, cuando hablamos de cobertura de las prestaciones y subsidios por desempleo, en realidad estamos hablando del grado “adecuado” de extensión de los criterios de acceso a esos medios de sostenimiento de rentas. No se trata, pues, de establecer un número, sino un juicio de valor. De ahí que en ocasiones los agentes sociales y el gobierno hayan negociado sobre cuál debería ser el grado de cobertura del sistema de prestaciones en términos de una cierta tasa de cobertura. Así se hizo, por ejemplo, en el Acuerdo Económico y Social de 1985 (Toharia et al., 2009).

Hasta el año 2005 se publicaban datos en el Boletín de Estadísticas Laborales (BEL) o en el Anuario de Estadísticas Laborales (AEL) de las llamadas tasa bruta de cobertura (TBC) y tasa neta de cobertura (TNC). Dichas tasas se definían de la siguiente manera:

$$TBC = \frac{\text{Beneficiarios de prestaciones económicas} \\ \text{(excluidos los de desempleo parcial y los de subsidio} \\ \text{de trabajadores eventuales agrarios)}}{\text{Paro registrado}} \quad (2)$$

$$\text{TNC} = \frac{\text{Beneficiarios de prestaciones económicas (excluidos los de desempleo parcial, los de subsidio de trabajadores eventuales agrarios y los agrícolas fijos)}}{\text{Paro registrado en industria, construcción y servicios}} \quad (3)$$

Como se puede apreciar claramente, aunque las expresiones (2) y (3) siguen la “filosofía” del concepto teórico recogido en la expresión (1), se producen algunas matizaciones tanto en el numerador (del que se excluyen algunos colectivos), como en el denominador. Estos conceptos presentan el grave problema de que el numerador no está contenido estrictamente en el denominador, por lo que en ciertos momentos llegó a darse la situación de tasas superiores al 100% en algunas provincias, lo cual debería ser imposible si se tratase de una tasa. Como bien señala Toharia et al. (2009), esta incoherencia obedecía a que algunos de los beneficiarios de prestaciones, por sus propias características, no forman parte del denominador. Debe recordarse que la cifra de paro registrado se obtiene a partir de una depuración del total de demandantes inscritos en los servicios públicos de empleo. Las exclusiones del colectivo de demandantes para llegar a la cifra de paro registrado obedecen a la lógica de excluir del cómputo a colectivos a los que se presupone una baja disponibilidad y/o una búsqueda poco activa. Hay que recordar que el cómputo del paro registrado no afecta a cómo es tratada individualmente cada demanda de empleo, porque el paro registrado sólo es un cálculo estadístico no una herramienta de gestión de las demandas. Y tampoco está relacionado con el derecho a cobrar una prestación o un subsidio por desempleo. Por tanto, es perfectamente posible a nivel individual recibir una prestación o un subsidio por desempleo y no ser contabilizado dentro del paro registrado.

Este problema, unido a las carencias de la depuración estadística de las exclusiones del cálculo del paro registrado, llevó a abandonar en principio la publicación de datos de estas tasas bruta y neta de cobertura. Posteriormente, aprovechando las ventajas del nuevo sistema informático SISPE, se ha vuelto a publicar un nuevo indicador de tasa de cobertura (NITC), que podría considerarse la nueva tasa de cobertura “oficial”. Este concepto aproxima mejor la construcción de una tasa. En el numerador sí se tienen en cuenta todos los beneficiarios de prestaciones por desempleo. En el denominador, se agregan a los parados registrados los beneficiarios del subsidio de eventuales agrarios (de las Comunidades Autónomas de Andalucía

y Extremadura) puesto que éstos no se incluirían en el paro registrado<sup>6</sup>. Además, de dicho denominador se restan los parados registrados sin empleo anterior (porque dada la normativa existente no tendrían acceso a la protección por desempleo). De forma más precisa, en el BEL se encuentra la siguiente definición:

$$\text{NITC} = \frac{\text{Total de beneficiarios de prestaciones por desempleo}}{\text{Paro registrado SISPE con experiencia laboral} + \text{Beneficiarios de subsidio de eventuales agrarios}} \quad (4)$$

Sin embargo, este indicador sigue teniendo una limitación importante: los datos administrativos suponen sólo una aproximación al volumen de desempleo. Es la EPA la fuente que realmente proporciona un cálculo fiable (y homogéneo para comparaciones internacionales) del volumen de desempleo<sup>7</sup>. Para tener en cuenta esta cuestión, construimos una tasa de cobertura usando la medición del desempleo de la EPA, y para situarnos en un terreno comparable con el nuevo indicador mencionado antes, nos restringimos a los parados con experiencia laboral anterior según la EPA. Para abreviar, la llamaremos tasa de cobertura de la EPA (TCEPA):

$$\text{TCEPA} = \frac{\text{Total de beneficiarios}}{\text{Desempleados EPA con experiencia laboral}} \quad (5)$$

Para apreciar las diferencias en la utilización de un indicador u otro, en el Gráfico 3 se representan los valores de la NITC y de la TCEPA. Incluso teniendo en cuenta que el numerador de ambos indicadores de la tasa de cobertura es el mismo<sup>8</sup>, se pone de manifiesto que pueden llegar a existir discrepancias relevantes a partir de un concepto tan aparentemente sencillo como la tasa de cobertura reflejada en la expresión (1).

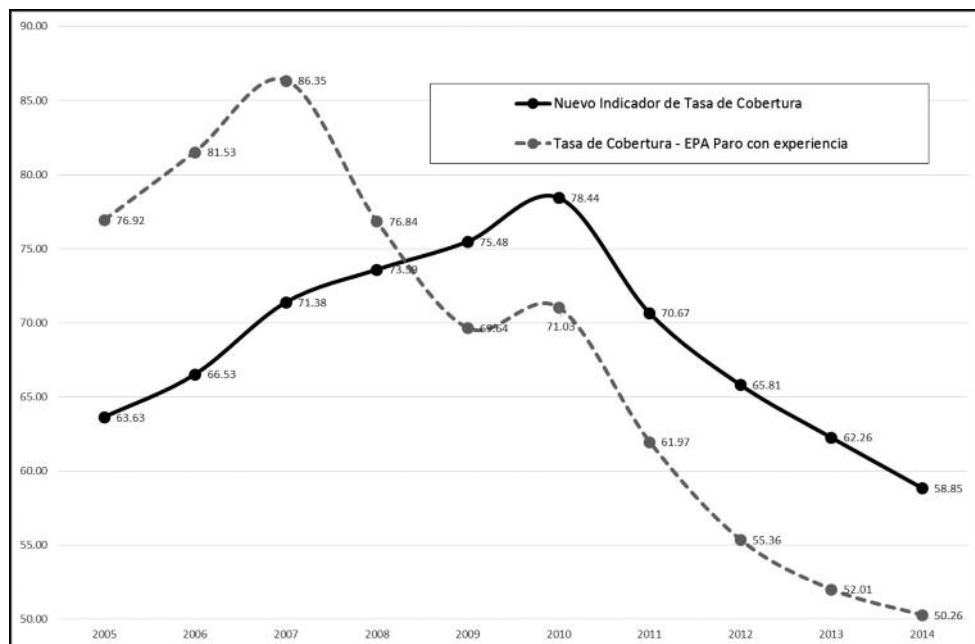
<sup>6</sup> Orden del Ministerio de Trabajo de 11 de marzo de 1985, por la que se establecen los criterios estadísticos para la medición del paro registrado (BOE de 14 de marzo).

<sup>7</sup> Para una comparación precisa entre el paro registrado y el desempleo EPA, puede consultarse Pérez Infante (2008).

<sup>8</sup> La tasa de la EPA podría utilizar un numerador extraído de la propia EPA, como es el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo (contributivos o no). Esto garantizaría que los dos datos se han estimado a partir de una misma metodología estadística. No obstante, el uso de la cifra administrativa en ambas tasas permite hacer una comparación más directa de las comparaciones. Es más, la cifra de beneficiarios de la EPA no es más que una estimación de un dato administrativo que ya se tiene de manera plenamente fiable a partir de las fuentes administrativas (precisamente porque se define como el resultado de un proceso administrativo).



GRÁFICO 3  
Nuevo indicador de tasa de cobertura (NITC) y tasa de cobertura utilizando la EPA  
(2005-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información estadística del Boletín de Estadísticas Laborales y de la Encuesta de Población Activa.

La estimación que utiliza datos de la EPA muestra una cobertura mayor durante la expansión, pero rápidamente comienza un descenso de casi 20 puntos porcentuales del 2007 al 2009 que la hace caer por debajo de la otra estimación y, tras una estabilización en 2010, inicia un nuevo descenso. El resultado es que el mínimo de la serie está en 2014, con un 50 por ciento de cobertura (otros 20 puntos menos aproximadamente de los valores alcanzados en 2009 y 2010). La estimación con el NITC refleja una cobertura menor hasta 2008, para estar posteriormente siempre por encima, con una brecha respecto del otro indicador que parece que se ha agrandado de 2010 a 2013 y se ha reducido ligeramente en 2014, cuando el NITC alcanza un valor de 58,8 %. Es decir, la diferencia en el último año observado es casi de 9 puntos porcentuales.

Dado que el numerador (el total de beneficiarios) es el mismo en los dos indicadores, las diferencias provienen de la evolución del denominador, que estima el volumen de desempleados que han tenido algún tipo de contacto previo con el mercado

de trabajo mediante dos metodologías distintas, la del paro registrado y la de la EPA. Teniendo en cuenta el mayor volumen de desempleo medido por la EPA, resulta esperable la evolución observada de su correspondiente indicador de tasa de cobertura mostrando una cobertura claramente inferior.

Por otro lado, la mayor oscilación del indicador de la EPA en comparación con el que usa sólo fuentes administrativas es perfectamente esperable, dado que el paro registrado (y sus componentes) no recogen bien las oscilaciones del ciclo que afectan a las transiciones entre las situaciones de desempleo e inactividad de los individuos (Malo, 2012). Esto podría explicar que el NITC siguiera subiendo hasta 2010 a pesar del fuerte contexto recesivo y del gran incremento en el número de beneficiarios cubiertos por prestaciones (tal como se vio en el Gráfico 2).

En todo caso, y con la salvedad de la (importante) diferencia del cambio de sentido de las dos series, ambas suelen apuntar en la misma dirección. En concreto, desde 2010 ambas muestran un descenso sostenido de unos 20 puntos porcentuales.

Sin embargo, nunca debe olvidarse que estos indicadores tienen limitaciones importantes que aconsejan no realizar un uso indiscriminado de ellos.

El NITC es una mejora sustancial respecto de los viejos indicadores que se utilizaban. De hecho, podría parecer que al contar en el denominador a todos los parados registrados con experiencia laboral más los perceptores del subsidio especial agrario, el NITC es una verdadera tasa. Sin embargo, como en el numerador lo que figura es el total de beneficiarios de prestaciones (contributivas o no) puede ser que en el numerador se esté incluyendo a demandantes de empleo pertenecientes a colectivos excluidos en el cómputo del paro registrado. Así pues, el NITC sigue sin ser una verdadera tasa de cobertura.

Pero tampoco lo es ningún indicador que utilice la EPA como fuente, ni siquiera utilizando el concepto de desempleados con experiencia laboral anterior. El concepto de desempleado de la EPA es estadístico, es decir, se basa en una serie de rasgos de la situación de la persona y de su comportamiento en el mercado de trabajo<sup>9</sup>. Así pues, los beneficiarios de prestaciones, aunque se estimen con la propia EPA, pueden estar dentro del denominador o no; es decir, pueden ser desempleados con experiencia laboral anterior, pero también podrían ser inactivos con experiencia laboral anterior. En definitiva, usar datos procedentes de la EPA no supone pasar a calcular la “verdadera” tasa de cobertura ni es necesariamente mejor.

---

<sup>9</sup> No haber trabajado ni siquiera una hora en la semana anterior a la de la encuesta, haber realizado una búsqueda activa de empleo y estar disponible para trabajar en un plazo de quince días.

La desagregación por sexo y edad es un buen ejemplo de que incluso usando los datos de la EPA no se trata de una tasa. En el Anexo, se presenta un cálculo por sexo y grupos de edad. Se observa con claridad que para el último grupo de edad (quienes tienen 55 o más años) el indicador siempre supera el 100%, lo cual sería imposible si realmente se tratase de la proporción de parados cubiertos. La razón es que en ese grupo de edad, muchas personas sin empleo (incluso beneficiarios de prestaciones de diferente tipo) son inactivos y no desempleados, en términos de la definición estadística de desempleo de la EPA<sup>10</sup>.

Esto significa que la única utilidad de los indicadores de cobertura disponibles se limita a su estimación agregada y al estudio de sus tendencias. La desagregación por categorías puede inducir a confusión y a distorsiones de juicio. Lo que sí resulta aconsejable (y prudente) cuando se dispone de indicadores imperfectos es utilizar varios para comprobar si realmente todos ellos apuntan en una misma dirección. Por tanto, lo importante es que con el indicador agregado se observa una caída sostenida desde 2010. Eso nos revela un fenómeno existente en la realidad, más allá de que la cobertura por desempleo sea el 50 o el 58 por ciento en 2014. Esto también supone un toque de atención hacia una posible estrategia de negociar sobre valores concretos de la tasa de cobertura, se defina ésta como se defina. Más bien, el énfasis debería estar en conseguir cambiar el rumbo de su evolución, ahora decreciente.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de la Gran Recesión, los cambios en el volumen y características de los desempleados han hecho aflorar nuevos desafíos para la protección social. El sistema existente de protección por desempleo (contributivo y asistencial) ha mostrado no ser suficiente, llevando en algunos de los peores momentos de la crisis a crear ex profeso y de forma urgente subsidios para personas que habían agotado todas las prestaciones y subsidios a las que tenían derecho sin conseguir un empleo ni alcanzar la protección que otorga el sistema de jubilación.

El somero análisis realizado muestra que, muy posiblemente, no son desafíos de un día. Antes bien, revelan carencias básicas de la manera de organizar la garantía de ingresos mínimos en España. El actual sistema otorga un papel preponderante a la parte contributiva del sistema, y la asistencial se mueve en una escasa coordinación con el resto de mecanismos de garantía mínima (Arriba, 2014). Además, la com-

---

<sup>10</sup> Para no superar el 100% una solución aparente sería usar en el denominador no los desempleados con experiencia laboral anterior, sino el total de desempleados de la EPA. La solución sólo es aparente porque sigue sin ser una tasa (el numerador no está necesariamente incluido en el denominador).

plementariedad explícita con las políticas activas sólo se da en unos pocos subsidios y casos especiales (como la renta activa de inserción y los programas temporales como el PREPARA o el PRODI), cuando debería ser la norma más que la excepción.

Así pues, no se trata tanto de reclamar objetivos de tasa de cobertura más o menos realistas o ambiciosos. La medición de la tasa de cobertura adolece de importantes limitaciones, lo cual aconsejaría limitar su uso como variable de negociación de los agentes sociales con el gobierno. Lo relevante es que, se mida como se mida, apunta en la dirección de un descenso de la cobertura. Es decir, es una muestra, junto con el resto de datos, de la necesidad de apuntar a un objetivo de conjunto, como replantear y reconstruir la última red de protección y de reflexionar sobre cómo queremos que se relacione esa red con la experiencia laboral previa y con la protección por desempleo, sin olvidar la complementariedad con las políticas activas de mercado de trabajo.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRANZ, J.M. y GARCÍA-SERRANO, C. (2014): "The interplay of the unemployment compensation system, fixed-term contracts and rehiring: The case of Spain". *International Journal of Manpower*, 35(8), 1236-1259.
- ARRIBA, A. (2014): "El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis", Documento de Trabajo 5.7, Fundación FOESSA.  
[http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/04112014003757\\_2107.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/04112014003757_2107.pdf)
- CASADO, J.M., FERNÁNDEZ, C. y JIMENO, J.F. (2010): "La incidencia del desempleo en los hogares", *Boletín Económico del Banco de España*, noviembre, 75-80.
- GARRIDO, L. (1996), "La temporalidad, ¿pacto intergeneracional o imposición?", in L. Garrido and M. Requena, *La duración del contrato de trabajo*, Consejo Económico y Social, Madrid, 47-74.
- GARRIDO, L. (2012): "Estudios y trabajo de los españoles en la crisis de empleo", *Estudios de Economía Aplicada*, 30-1, 29-58.
- MALO, M.A. (2011): "Labour market policies in Spain under the current recession", ILS working paper DP/210/2011, ILO, Ginebra (Suiza).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_192791.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_192791.pdf)
- MALO, M.A. (2012): "La evolución reciente del paro registrado: algunos detalles técnicos", *Cuadernos de Información Económica*, 229, 13-20.

- MALO, M.A. (2015): "Resultados laborales y políticas de mercado de trabajo: Mujeres y varones durante la Gran Recesión", capítulo 4 de C. Castaño (dir.), *Las mujeres en la Gran Recesión*, Ediciones Cátedra, Madrid, pp.169-200.
- PÉREZ INFANTE, J. I. (2008): "¿Por qué el paro registrado supera al paro de la EPA?" *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (71), 53-65.
- REBOLLO, Y. (2012): "Unemployment insurance and job turnover in Spain," *Labour Economics*, 19(3), 403-426.
- TOHARIA, L. (1993): "La incidencia familiar del paro", capítulo en Luis Garrido y Enrique Gil Calvo, (comps.), *Estrategias familiares*, Alianza editorial, Madrid.
- TOHARIA, L. (dir.) (2008): "El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: Un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional". FIPROS, Seguridad Social, Madrid.  
<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>.
- TOHARIA, L. y MALO, M. A. (2005): La influencia de la implantación del SISPE en el paro registrado. Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales.  
[http://www.sepe.es/contenidos/inicial/sispe/pdf/Docum1-Efecto\\_SISPE\\_01-jun-05.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/inicial/sispe/pdf/Docum1-Efecto_SISPE_01-jun-05.pdf).
- TOHARIA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA-SERRANO, C., y HERNANZ, V. (2009): "El sistema español de protección por desempleo: equidad, eficiencia y perspectivas". FIPROS, Seguridad Social, Madrid.  
<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/129733.pdf>.

ANEXO

Indicador de tasa de cobertura de prestaciones calculando el denominador a partir de la EPA (desempleados con experiencia laboral), por sexo y grupo de edad.

	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 54 años	De 55 y más años
	Todos			
2005	9,1	29,8	73,5	243,9
2006	8,4	34,2	76,7	264,6
2007	9,4	36,4	82,0	260,7
2008	11,3	38,2	74,3	216,7
2009	12,2	35,0	69,4	157,2
2010	12,4	34,4	70,4	146,1
2011	11,5	24,6	59,9	139,7
2012	9,8	19,8	52,5	124,2
2013	7,8	16,3	48,7	113,7
2014	9,3	15,0	45,6	110,1
	Mujeres			
2005	8,4	29,3	74,2	257,5
2006	7,2	32,1	75,6	271,5
2007	8,0	33,7	83,2	264,7
2008	8,9	36,2	75,7	225,3
2009	11,5	33,5	70,4	162,3
2010	12,0	34,8	70,5	166,8
2011	11,1	26,5	60,8	153,0
2012	9,1	21,5	53,7	128,2
2013	8,6	18,0	48,7	115,2
2014	9,2	16,3	46,0	113,9
	Varones			
2005	9,7	30,4	72,6	280,8
2006	9,5	36,6	78,2	310,5
2007	10,7	39,4	80,4	306,9
2008	13,2	39,8	72,9	246,5
2009	12,6	36,1	68,5	173,9
2010	12,6	34,1	70,4	149,7
2011	11,7	23,2	59,2	145,4
2012	10,4	18,5	51,6	133,2
2013	7,3	14,9	48,7	122,7
2014	9,4	13,9	45,3	117,2

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Boletín de Estadísticas Laborales (beneficiarios de prestaciones) y de la Encuesta de Población Activa (desempleados con experiencia laboral).



**Miguel Laparra  
Nerea Zugasti  
Lucía Martínez**

## El reto de la pobreza y la exclusión social severas y la necesidad de garantizar unos ingresos suficientes en España<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este artículo está realizado a partir de la actualización y síntesis de otros trabajos previos:

Laparra, M. y Pérez Eransus, B., Eds. (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona, Obra Social "la Caixa".

Laparra, M. (2013): "La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano." *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, 10.

Laparra, M. (2014): *La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. F. Lorenzo. Madrid, Fundación FOESSA.

Laparra, M., Ed. (2015): *La desigualdad y la exclusión que se nos queda. II Informe CIPRARAIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Barcelona, Bellaterra.





*Stari sedrvan u Prizrenu. Nadezda Petrovic.*

---

*Este artículo pretende ofrecer una panorámica de la evolución de la pobreza y de la exclusión social en el marco español y analizar la capacidad de los dispositivos de garantía de ingresos mínimos para hacer frente a estas transformaciones. Ello resulta especialmente pertinente porque en el marco español ha tenido lugar un aumento del número de personas en situación de exclusión y de pobreza y porque las estrategias de ajuste del gasto social de los últimos años han derivado en cambios en las políticas sin reflexión sobre su impacto social.*

*Hay razones de peso para considerar la erradicación de la pobreza severa como una prioridad nacional: es una cuestión de equidad y oportunidad; es un objetivo viable, con una función preventiva y debe ser concebida como una inversión social de futuro. Y, sobre todo, es una cuestión de derechos humanos.*

*La forma más razonable de abordar este objetivo es una revisión en profundidad del conjunto de dispositivos que configuran nuestro sistema de garantía de ingresos mínimos. La ILP promovida recientemente por los sindicatos puede suponer la confluencia de las demandas planteadas desde distintos sectores sociales.*

## INTRODUCCIÓN

**E**STE artículo pretende, en primer lugar, ofrecer una panorámica de la evolución de la pobreza y de la exclusión social en el marco español y, en segundo lugar, analizar la capacidad de los dispositivos de garantía de ingresos mínimos para hacer frente a las transformaciones de dichas realidades. Ello resulta especialmente pertinente por tres razones.

En primer lugar, porque en el marco español ha tenido lugar un aumento del número de personas en situación de exclusión y de pobreza. La coyuntura económica ha contribuido a un endurecimiento de las condiciones de vida de un gran número de hogares en España y ha tenido un impacto muy reseñable en los colectivos más vulnerables, donde muchas familias se enfrentan a grandes dificultades acumuladas para satisfacer las necesidades más básicas del hogar.

En segundo lugar, asistimos a una transformación de la naturaleza de las necesidades y de los grupos afectados en la que nuevas problemáticas toman fuerza. Valga de ejemplo el creciente número de personas desahuciadas por los problemas de impago consecuencia de la pérdida del empleo y de la imposibilidad de la reincorporación al mercado de trabajo. Otras transformaciones igualmente reseñables son el empobrecimiento de la infancia y de la juventud y la extensión de las situaciones de pobreza y exclusión a sectores más amplios de los trabajadores ocupados. Se hace patente así la existencia de nuevos perfiles que se alejan del espacio de la integración.

En tercer lugar, las estrategias de ajuste del gasto social que han tenido lugar en los últimos años han derivado en cambios en las políticas de nivel nacional y autonómico sin reflexión sobre su impacto social. En el plano nacional se han producido cambios en programas sin una evaluación previa o posterior de los efectos sobre la articulación de prestaciones de tipo estatal con las rentas mínimas autonómicas, concebidas como la última red de protección. Visibilizar estas realidades y plantear un diagnóstico sobre la situación actual resulta, en este contexto, una necesidad inaplazable.

Para el desarrollo de estos objetivos recurriremos al análisis de diversas bases de datos como la Encuesta de Población Activa o la Encuesta de Condiciones de Vida, ambas pertenecientes al Instituto Nacional de Estadística así como a la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA. Utilizaremos también las estadísticas europeas sobre protección social y otros documentos administrativos sobre los dispositivos de garantía de ingresos mínimos a nivel estatal.

## 1. CAMBIOS EN EL ESPACIO SOCIAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Las situaciones de pobreza y exclusión social han sido analizadas desde diversas disciplinas (economía, demografía, sociología, trabajo social, entre otras), dando lugar a diferentes planteamientos teóricos que han abordado la realidad de la exclusión desde distintas perspectivas. Entre estas perspectivas teóricas diversas se ha ido asentando un paradigma de la exclusión, en el que confluye la dimensión económica de la pobreza con las situaciones de exclusión ciudadana desde un punto de vista más político en relación al ejercicio efectivo de los derechos políticos y sociales, así como el reconocimiento de las redes sociales como una dimensión fundamental de las situaciones de inclusión. Éste último aspecto fue impulsado, fundamentalmente, desde la sociología francesa (Paugam, 1994). Estos tres ejes diferenciados (económico, político y social) se identifican como pilares fundamentales de integración y a través de las relaciones que los hogares o personas mantienen con el mercado de trabajo, el estado y los servicios públicos o con sus redes sociales y familiares se va definiendo la naturaleza heterogénea, multidimensional y dinámica de las situaciones de exclusión.

Esta definición se sustenta en un consenso teórico recogido en Laparra *et al* (2007), donde expertos en la materia concluyen que las situaciones de exclusión social son «el proceso de alejamiento progresivo de una integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad (desde la precariedad o vulnerabilidad hasta situaciones de exclusión más graves) y situaciones en

las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, sociosanitario, económico, relacional y habitacional) por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección por otro». Por tanto, con esta definición se alcanza el consenso que señala que la exclusión social es una realidad dinámica, diversa, definida en relación a múltiples factores y con diferentes intensidades. Sin embargo, es precisamente esta diversidad y el carácter dinámico y multidimensional de estos procesos lo que complejiza su medición.

Las encuestas, tanto nacionales como europeas, realizadas con carácter periódico<sup>2</sup> ofrecen numerosas referencias a aspectos económicos relacionados con el nivel de ingresos o la relación de un hogar con el mercado de trabajo. En los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante por incorporar a estas encuestas indicadores relacionados con la privación material o el estado de la vivienda, entre otras. Es reseñable la construcción a nivel europeo del indicador AROPE<sup>3</sup>, el cual permite avanzar a nivel internacional hacia una conceptualización multidimensional de la exclusión social. Sin embargo todavía se encuentran dificultades de medir periódicamente y a través de estas encuestas otras dimensiones de carácter social y político que son fundamentales para comprender la exclusión social.

Es por ello que a partir de la definición anteriormente presentada se construyó un Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) a partir de un total de 35 indicadores que buscaban atender y medir las diferentes dimensiones de la exclusión social: participación en el mercado de trabajo y el consumo, en el eje económico; el ejercicio efectivo de los derechos políticos o el acceso a los diferentes sistemas de protección social, en el eje político; así como, en el eje relacional, aspectos como la ausencia de redes sociales o la existencia de relaciones interpersonales conflictivas. A partir de estos 35 indicadores consensuados se construyó la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA (EINSFOESSA). Dicha herramienta ha sido aplicada en los años 2007, 2009 y 2013, permitiendo medir y visibilizar en España el fenómeno de la Exclusión Social en unos años claves para la cohesión social en España, debido a las consecuencias de la crisis económica y de las políticas que se han ido construyendo para afrontarla.

---

<sup>2</sup> Véase Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) o Encuesta de Población Activa (EPA) a nivel estatal (INE) o sus equivalentes a nivel europeo (EU-SILC y EU-LFS) de Eurostat.

<sup>3</sup> Indicador construido por Eurostat a partir del cual se consideran personas en situación o riesgo de pobreza o de exclusión social aquellas que viven con bajos ingresos (60% de la mediana del ingreso equivalente), las personas que sufren de privación material severa (4 de los 9 ítems definidos) y/o las personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja o nula (por debajo del 0,2).

## La crisis aumenta el espacio social de la exclusión y condena a 5 millones de personas a situaciones de exclusión severa

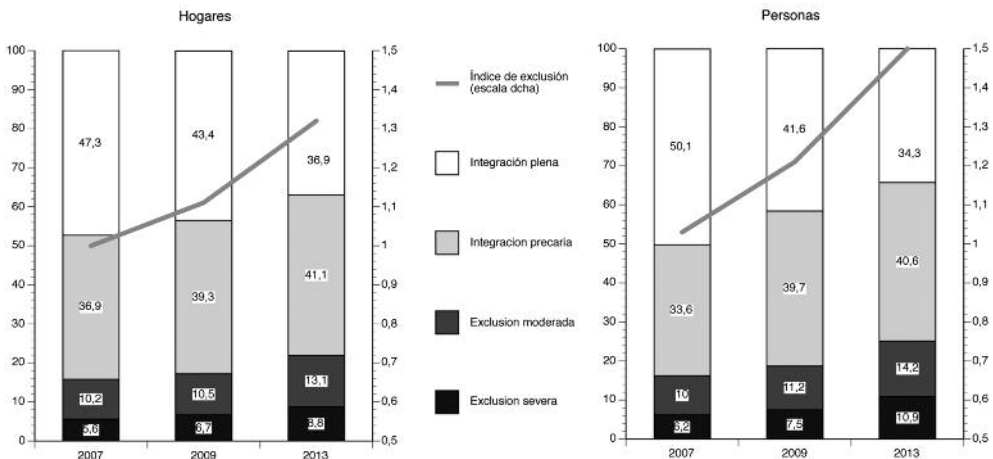
Esta encuesta constata que el empeoramiento de la situación social en España se extiende a amplios sectores de la población. Tal y como se observa en el siguiente gráfico, el impacto de la crisis ha generado un emperoramiento de un 32% respecto del 2007 para el conjunto de los hogares españoles. Es decir, tomando como unidad de medida el Índice Sintético de Exclusión Social<sup>4</sup> (en 2007 igual a 1.00) se observa que en 2009/10, el ISES aumentaba a 1,11 y llegaba a 1,32 en 2013.

En total, la exclusión social, que alcanzaba en torno al 15,8% de hogares en 2007, habría aumentado en casi 2 puntos en la primera fase de la crisis (hasta el año 2009-2010) y se habría extendido muy intensamente en los siguientes años, alcanzando al 21,9% de los hogares en 2013.

Este empeoramiento se manifiesta todavía con más claridad si observamos las cifras en términos de población y no de hogares. El total de personas afectadas por situaciones de exclusión se ha incrementado del 16,3% al 25,1%, siendo en los últimos 4 años cuando se ha producido el mayor deterioro debido a un aumento de 6,5 puntos del espacio social de la exclusión. En esta línea, también el ISES del conjunto de la población pasa del 1,03 en el año 2007 al 1,21 en 2009 y al 1,50 en 2013, por lo que podríamos concluir que la fractura social en España se ha ensanchado un 45% en este periodo.

GRÁFICO 1

Evolución de los niveles de integración social en la población española (2007-2013)



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

<sup>4</sup> Este ISES nos informa de la cohesión social en España. Es decir, si ésta se está deteriorando en su conjunto el ISES crece por encima de 1, mientras que si se está produciendo una reducción de los procesos de exclusión social el ISES baja por debajo de 1.

Por todo ello, tal y como se muestra en la siguiente tabla, un total de 11,7 millones de personas (3,8 millones de hogares) están afectadas en España por distintos procesos de exclusión social, lo que supone un 60,6% más que en 2007. Sin embargo, si bien estos resultados son alarmantes, es especialmente preocupante que 5 millones de personas se encuentren ya afectadas por situaciones de exclusión severa, un 82,6% más que en 2007, por lo que el espacio de la exclusión severa aumenta 22 puntos más que el crecimiento total de la exclusión social.

TABLA 1

Estimación de la población y del número de hogares en situaciones de exclusión social

	Total exclusión social			Exclusión severa		
	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013	Mediados 2007	Finales 2009	Mediados 2013
Total Población (miles)	44.874	45.983	46.425	44.874	45.983	46.610
Proporción excluidos (%)	16,3	18,7	25,1	6,2	7,5	10,9
Estimación excluidos (miles)	7.314	8.599	11.746	2.782	3.449	5.080
Crecimiento respecto de 2007 (%)		17,6	60,6		24,0	82,6

Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

### Los factores de exclusión social se acumulan, y el desempleo prolongado motiva procesos de exclusión en la vivienda o la salud

La destrucción de empleo en España y su progresiva precarización desde el inicio de la crisis dio lugar a que el ámbito del empleo y los ingresos fuera una dimensión determinante en el desarrollo de procesos de exclusión social. No obstante, su extensión ha llevado a muchos hogares a iniciar procesos de exclusión en otras dimensiones, entre las que destacan la salud o la vivienda. Tal y como se observa en la siguiente tabla, la incidencia de los problemas de exclusión del empleo para el total de población se multiplica entre 2007 y 2013 por 2,5, los de salud se duplican y los problemas de vivienda, que ya partían de un nivel relativamente elevado, se incrementan un 36%. Esta concatenación de efectos del desempleo prolongado era también identificada en otros análisis de corte cualitativo donde se podía comprobar el deterioro de la salud física y mental o la acumulación de impagos relacionados con la vivienda de hogares en desempleo de larga duración (Lasheras y Martínez Virto, 2013).

TABLA 2.

Población afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social para el total de la población, para la población excluida y para la exclusión social severa (%)

Dimensiones de la exclusión	Total población			Población excluida			Población en exclusión severa		
	2007	2009	2013	2007	2009	2013	2007	2009	2013
<b>Exclusión del empleo</b>	16,9	29,7	41,5	45,3	71,0	77,1	39,3	84,5	84,7
<b>Exclusión del consumo</b>	s.d.	s.d.	7,3	s.d.	s.d.	28,9	s.d.	s.d.	52,3
<b>Exclusión política</b>	12,2	21,1	13,9	22,2	51,7	32,2	29,2	46,5	38,8
<b>Exclusión de la educación</b>	10,4	11,0	8,6	19,9	30,0	20,2	23,7	33,7	27,2
<b>Exclusión de la vivienda</b>	21,5	22,6	29,2	55,1	54,2	61,7	66,2	61,5	84,8
<b>Exclusión de la salud</b>	9,4	10,5	19,8	34,2	31,5	46,0	37,0	42,2	60,3
<b>Conflicto social</b>	5,0	6,1	6,2	28,9	19,5	17,9	37,2	24,9	23,2
<b>Aislamiento social</b>	4,4	2,5	2,7	13,4	5,4	5,3	19,8	7,0	7,2

Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.

Por otro lado, es también reseñable que los procesos de participación política presentan un amplio déficit en los espacios de exclusión, así como que el 50% de la población en exclusión severa presenta privaciones básicas.

No obstante, el incremento de las diferentes dimensiones de la exclusión social no parece haber tenido un impacto negativo en el ámbito de las relaciones sociales. Existe una amplia tradición, sobre todo impulsada desde la sociología francesa, en identificar el estrecho vínculo entre el desarrollo de procesos de exclusión del empleo con el deterioro o la pérdida de relaciones sociales (Paugam, 1994). Sin embargo, no hay todavía indicios claros en España de que la alta tasa de desempleo haya deteriorado significativamente las redes sociales y familiares. Al contrario, incluso el aislamiento social parece haberse reducido. Este resultado parece señalar que en los primeros años de la crisis las redes sociales han sido un apoyo fundamental para muchos hogares. Sin embargo también se debe subrayar que, a pesar de que, según la EINSFOESSA, 3 de cada 4 hogares cuentan con ayuda en momentos de necesidad, se constata una ligera tendencia a la baja entre 2007 y 2013 (-0,4pp) que alerta de los riesgos de que la crisis prolongada y la sobrecarga familiar debiliten el tradicional colchón familiar.

### **En la incidencia de la exclusión social, se reducen las diferencias por sexo pero aumentan por edad**

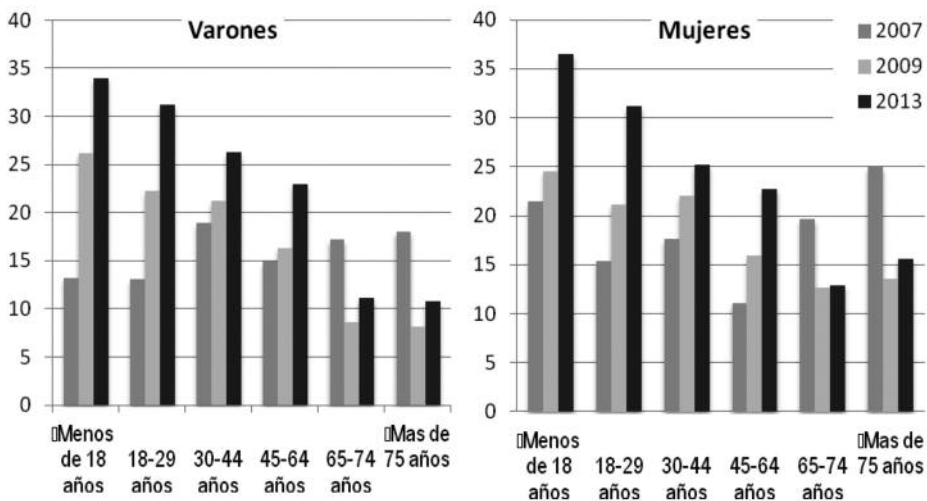
La incorporación de la perspectiva de género a los estudios de pobreza y exclusión contribuye, desde hace más de tres décadas, a visibilizar que la pobreza y la exclusión

más severa tiene, en muchas ocasiones, rostro femenino. Sin embargo, la crisis y la destrucción de empleo, inicialmente en los sectores masculinizados, parece habernos llevado hacia una igualdad de sexos a la baja en términos de exclusión. Como evidencia de ello, la EINSFOESSA señala que en 2007 existía una diferencia de más de 5 puntos en el porcentaje de hombres y mujeres en situación de plena integración (51,4% frente a 46,1%) mientras que en 2013 los porcentajes se igualan (34,2% y 34,4%, respectivamente). Este mismo proceso de igualación ocurre en el resto de espacios de exclusión, a excepción de la exclusión severa donde no se producen cambios significativos. En el caso de las personas en situación de integración precaria, una diferencia de 3 puntos en 2007 desaparece en 2013, y en la exclusión moderada las diferencias se reducen de 2 a 0,4 puntos entre 2007 y 2013.

Por otro lado, el empeoramiento generalizado de la sociedad española ha llevado a ensalzar las diferencias de edad, evidenciando que la crisis ha afectado, en términos de exclusión, mucho más a los jóvenes. Muestra de ello es que el 44% de las personas excluidas tiene menos de 29 años (EINSFOESSA, 2013). En esta línea, el siguiente gráfico muestra la incidencia de la exclusión social, durante el periodo 2007-2013, en la población española según grupos de edad y sexo. Las diferencias entre hombres y mujeres se han reducido en todos los grupos de edad, aunque la incidencia sigue siendo mayor en algunos grupos de mujeres (tanto de menores de 18 años y como mayores de 75 años). Aun así, se debe subrayar las diferencias en razón de la edad, con un empeoramiento relativo en los varones menores de 30 años.

GRÁFICO 2

Incidencia de la exclusión social en la población española, según grupos de edad y sexo 2007, 2009 y 2013 (por 100 personas de cada grupo)



Fuente: EINSFF 2007, 2009 y 2013.



## 2. LAS DESIGUALDADES AVANZAN Y LOS INGRESOS DE LOS MÁS POBRES COLAPSAN

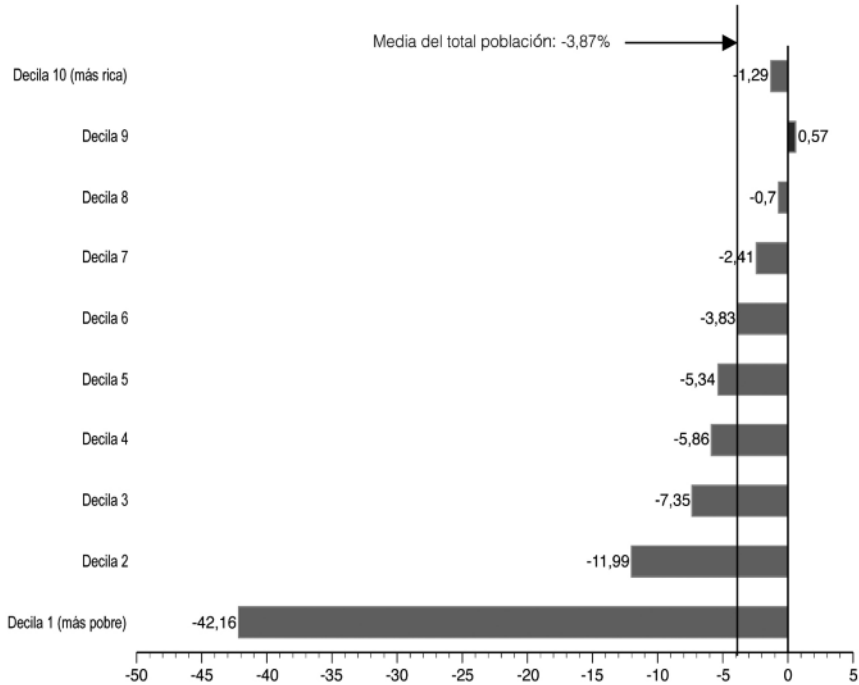
Como se había avanzado en otros análisis, la crisis ha sido especialmente injusta y cruel en España con los más pobres, algo que es más una excepción que una tendencia general en la Europa más desarrollada (Ayala, 2013). En el gráfico adjunto se muestran las variaciones en la media de ingresos de cada uno de los 10 subgrupos o decilas entre 2007 y 2012 (situación de 2007 y 2011) en el conjunto de España.

Con esta fórmula podemos señalar, en primer lugar, que prácticamente todos los grupos de población del Estado han visto reducidos sus ingresos. Sin embargo, quizás la idea que más claramente queda plasmada en el análisis de la variación de los ingresos es que el impacto de la crisis no ha sido el mismo en todos los grupos. Lejos de esto, podemos afirmar que cuanto menores son los ingresos de la persona, mayor es la reducción de ingresos experimentada. Así, el grupo más rico ha visto reducidos sus ingresos en un 1,29% mientras que los más pobres han experimentado una bajada de un 42,16% en sus rentas.

La caída de los ingresos se ha concentrado entonces muy especialmente en las personas más pobres. Es decir, aquellos que se encontraban en los puestos bajos de la escala han visto empeorada su posición en mayor medida. Ello supone la apertura de una evolución regresiva, con especial calado si analizamos los datos desde una perspectiva comparada. Tal y como señala Ayala (2014) en pocos países de la Unión Europea han caído tanto las rentas más bajas como en España.

Aunque es complejo establecer la demanda potencial de programas de garantía de ingresos mínimos, datos como los aquí ofrecidos pueden ser tomados como referencia para demostrar el limitado alcance de la cobertura de estos programas. La crisis ha tenido un mayor impacto en colectivos que con anterioridad al cambio de coyuntura se encontraban en situaciones de vulnerabilidad. Los ingresos de las personas en situaciones de pobreza extrema se encuentran cada vez más lejos de los de la media de la población (Laparra y Pérez, 2010 y 2012).

GRÁFICO 3  
Variación de los ingresos por decilas (2007-2011)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida.

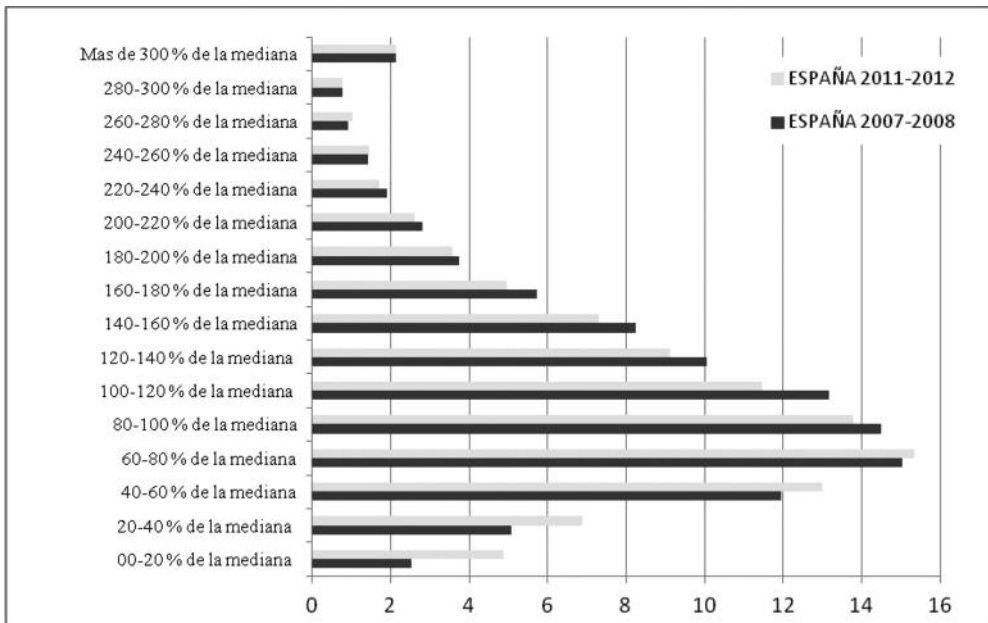
Podemos decir entonces que, en un contexto de crisis económica y social, las personas que se encontraban en los estratos bajos de la escala de ingresos han visto empeorada su situación en mayor medida que el resto de la población. Sin embargo, y poniendo de manifiesto la importancia de abordar la tesitura de las personas que experimentan las situaciones de mayor dificultad, no podemos dejar de lado la importancia del análisis de la situación entre las clases medias.

Si abordamos esta cuestión, se evidencia que España es cada vez menos una sociedad de clases medias. El 57% de la población española se sitúa actualmente en niveles de ingresos intermedios entre el 60% y el 160% de la mediana. Estos son niveles inferiores a los registrados en el periodo anterior a la crisis (61%). Es decir, el análisis nos muestra un declive de la proporción de personas pertenecientes a grupos de ingresos intermedios que va acompañada de una importante amplificación del espacio social de los grupos de ingresos más bajos y de un relativo mantenimiento (en algunos casos ligera ampliación) de los grupos de renta más altos.

Ello pone en evidencia una cierta tendencia a la polarización de la sociedad española que plantea importantes retos para las políticas sociales a diseñar en un futuro. En un contexto de dualización social, los itinerarios de incorporación son más improbables, más complicados y, sin duda, más costosos.

GRÁFICO 4

Distribución de la población por tramos de ingreso en relación a la mediana estable para el periodo 2007-2012



Nota: La mediana estable para el periodo 2007-12 está calculada como la media de las medianas de cada año, una vez corregido el impacto del IPC.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida.

Más allá de las cuestiones vinculadas a las variaciones en los ingresos en general, nos interesa también atender a la evolución de las situaciones vinculadas a la pobreza severa en España. Los últimos datos de evolución ofrecidos por la Encuesta de Condiciones de Vida remarcan un importante empeoramiento de la situación social en España vinculado a la extensión de la pobreza severa, que habría pasado de afectar al 4,7% de la población, según datos de la encuesta 2007, a afectar al 7,9% según la encuesta 2012.

Los datos más actualizados de la Encuesta de Condiciones de Vida se corresponden con los de 2013. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en 2013 se ha

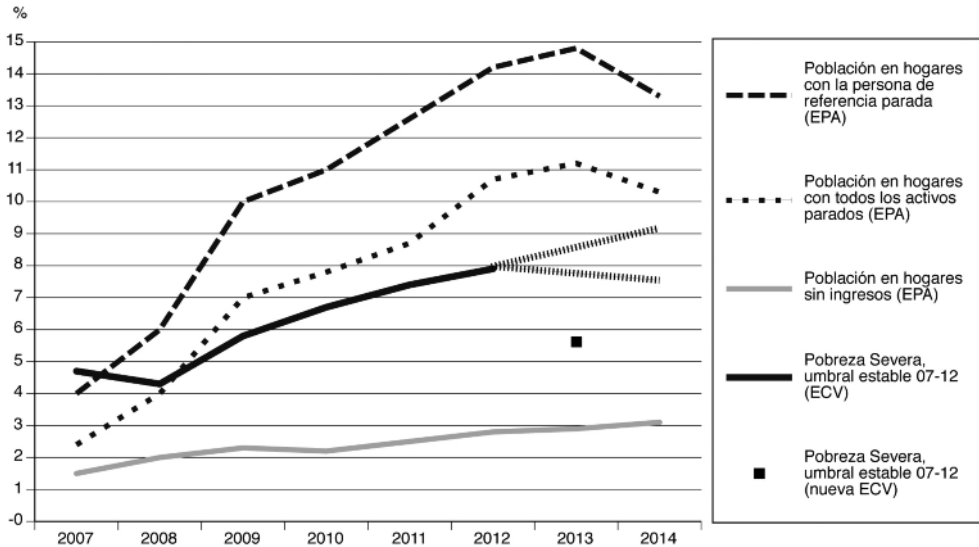
adoptado una nueva metodología en los datos relativos a los ingresos del hogar. Estos han sido elaborados combinando la información de los registros de la Agencia Tributaria y la Seguridad Social con la información declarada por las propias personas encuestadas. Es por ello que se produce una ruptura en la serie. Los datos no son, por tanto, comparables con los publicados en años anteriores. Esto supone que en este momento y hasta que el INE facilite la información necesaria para seguir construyendo una serie comparable, nos encontramos sin una referencia precisa de carácter oficial para saber cómo han evolucionado las situaciones de bajos ingresos y la pobreza severa en el conjunto del país. Lo que la modificación metodológica nos impide es la valoración de las tendencias en cuanto a las situaciones de bajos ingresos o de pobreza severa.

Para complicar más nuestro análisis, la Encuesta de Población Activa también ha introducido una modificación metodológica en 2014, por lo que no es fácil saber qué parte de evolución de los indicadores se debe a una mejora en la creación de empleo (sin tener en cuenta su calidad) y qué parte de debe al efecto del cambio metodológico. En relación a 2012, la proporción de población que vive en hogares en los que todos están parados o en los que el sustentador principal está parado ha experimentado un descenso. La proporción de población en hogares "sin ingresos" (sin ocupados, ni pensionistas, ni perceptores de prestaciones por desempleo), sin embargo, ha seguido creciendo en estos dos años.

En ese contexto, la proporción de pobreza severa que se desprende de la nueva ECV para 2013 no tiene nada que ver con la serie anterior 2007-12, como puede verse en el gráfico siguiente: la reducción de cerca de un 30% entre 2012 y 2013, cuando todos los indicadores de empleo estaban empeorando no tiene ningún sentido.

Para establecer una hipótesis de la evolución de la pobreza severa para 2014, podemos atender a la ligera mejoría que presentan entre 2012 y 2014 el desempleo total familiar (o el de los sustentadores principales): en ese caso habría descendido a un nivel en torno al 7,6%. O podemos también pensar que parte de esa mejora es exclusivamente por la incidencia del cambio metodológico o fijarnos más en la evolución de los hogares "sin ingresos" de la EPA: en ese caso la pobreza severa habría seguido creciendo hasta situarse en torno al 8,8% de la población de España. La hipótesis de un cierto mantenimiento de la pobreza severa es bastante coherente con la valoración de las entidades sociales, que han visto en este último año cómo se reducían los casos nuevos que aparecen a demandar ayuda, pero sin que esto lleve a suponer una reducción de la bolsa de pobreza preexistente.

GRÁFICO 5  
Estimación de la evolución de la pobreza severa en España



Fuente: Elaboración propia en base a la EPA y la ECV (INE).

### 3. LOS LÍMITES DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA PARA HACER FRENTE A LAS NECESIDADES QUE GENERA LA CRISIS

Esta evolución tan perversa de la sociedad española no se explica solamente por la intensidad de la crisis económica, entendida como descenso de la actividad y de la producción de riqueza, o por la duración de la misma crisis. Tampoco el impacto especial que ha tenido sobre un sector de la construcción sobredimensionado es una explicación suficiente. En otros análisis hemos mostrado que la reacción del mercado de trabajo a la crisis económica ha sido desproporcionada en nuestro país en términos comparativos con otros países europeos y que detrás de eso debemos apuntar al efecto de un modelo de flexibilidad perversa, basado en una fuerte dualidad de los empleos (Laparra y Pérez Eransus, 2012). También tiene una parte de la responsabilidad el deterioro de las condiciones de trabajo, en tiempo y remuneración, en determinados sectores, que ha llevado a aumentar la proporción de trabajadores en situación de exclusión del 10,5% en 2007 al 15,1% en 2013, siendo uno de cada tres casos situaciones de exclusión severa (Laparra, 2014), lo que nos abre definitivamente la cuestión de cómo abordar el problema de los *working poor*.

Pero, más allá de todo eso, lo que queremos resaltar aquí es que una parte importante de la explicación de los enormes costes sociales de la crisis en España es debida también a los límites del sistema de protección social y, muy especialmente, del conjunto de dispositivos dirigidos a garantizar unos mínimos ingresos a diferentes colectivos de población. Esta crisis le ha venido grande a nuestro sistema de protección social y sus defectos se han visto ampliados en estos años como si los mirásemos con lupa.

El conjunto de pensiones y prestaciones económicas dirigidas a los sectores de bajos ingresos y que prevén por ello una prueba de necesidad (establecen un límite de ingresos para percibir las) es significativamente abultado en España: 4,7 millones de prestaciones, lo que viene a suponer un gasto de unos 20.000 millones de euros. Y ha experimentado además un crecimiento del 34% durante el periodo de crisis económica, que es sin duda significativo pero muy inferior al avance de las necesidades sociales de la población (la pobreza severa se duplica en España en este periodo, como hemos visto).

TABLA 3

Evolución del sistema de garantía de ingresos mínimos en España 2007-2014

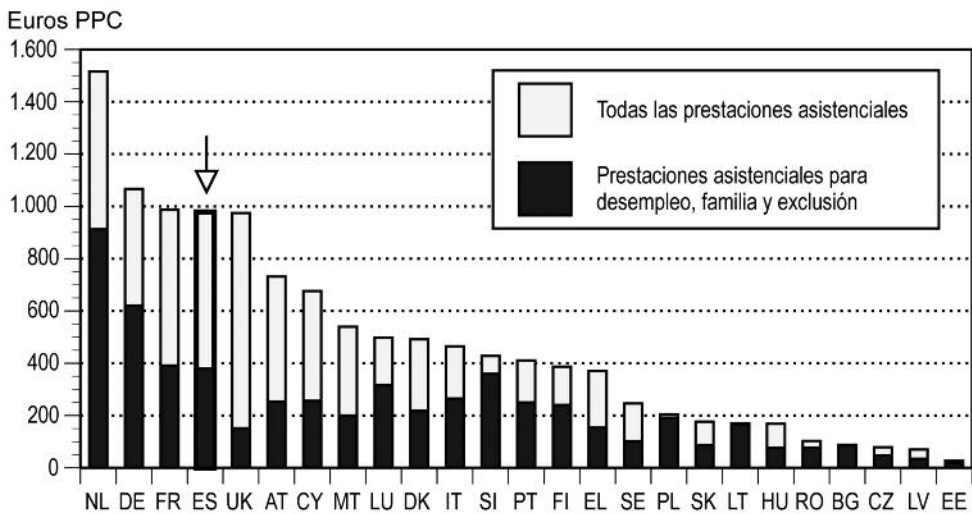
	Nº de prestaciones		% del total de prestaciones		Evolución 2007-14 (%)
	2007	2014	2007	2014	
<b>Complemento de mínimos de pensiones</b>	2.236.578	2.499.751	63,7	53,1	11,8
<b>Pensiones No contributivas</b>	474.382	446.293	13,5	9,5	-5,9
<b>Pensiones Asistenciales</b>	24.282	6.860	0,7	0,1	-71,7
<b>SGIM LISMI</b>	33.149	13.364	0,9	0,3	-59,7
<b>Subsidio desempleo</b>	575.675	1.221.390	16,4	25,9	112,2
<b>Renta Activa de Inserción</b>	65.600	261.788	1,9	5,6	299,1
<b>Rentas Mínimas CCAA</b>	103.071	258.408	2,9	5,5	150,7
<b>Total prestaciones</b>	3.512.737	4.707.854	100,0	100,0	34,0

Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2013 y 2014; Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2013.

Incluso en términos comparativos, la dotación de recursos presupuestarios para estas prestaciones de carácter asistencial es notable en nuestro país. Como puede verse en el gráfico siguiente, es uno de los países que más gasta en prestaciones asistenciales (con prueba de necesidad) de la Unión Europea, en paridad de poder de compra (PPC), especialmente si tenemos en cuenta todo el conjunto de estas prestaciones, no solo las que recogíamos en el cuadro anterior, sino el conjunto de prestaciones asistenciales, en todas sus funciones (Enfermedad, Discapacidad, Vejez, Supervivencia, Familia e hijos, Desempleo, Vivienda y Exclusión). Aunque la comparación sólo deba tomarse como una aproximación debido a la heterogeneidad de sistemas de protección social entre los países, la conclusión es clara: España dedica un volumen de recursos considerable a prestaciones sociales para los sectores de bajos ingresos.

GRÁFICO 6

Gasto por habitante, en paridad de poder de compra, destinado a prestaciones sociales asistenciales (con prueba de necesidad) en todas las funciones y específicamente para desempleo, familia y exclusión



Fuente: Eurostat, 2011.

En 2012 se produce un descenso significativo en España de un 8,8% en este apartado de la protección social, según los datos provisionales que aporta Eurostat, pero seguiría manteniendo una posición destacada, incluso dentro de la Europa de los 15, sobre todo teniendo en cuenta que todos los países que gastan más en este concepto son países con un mayor nivel de desarrollo económico.

Esta posición no es contradictoria con la constatación habitualmente recalcada del menor desarrollo en nuestro país tanto del gasto social en general como del gasto total en protección social, como puede verse en la tabla siguiente: 2.237€ PPC menos por habitante. El desarrollo comparativamente mayor de las prestaciones asistenciales no se debe tanto a un mayor desarrollo del Estado de Bienestar, sino más bien a una mayor asistencialización: las prestaciones con prueba de necesidad suponen el 14,6% del total del gasto en protección social, casi 4 puntos más que en la Europa de los 15.

Es manifiesta también una mayor orientación hacia las prestaciones económicas, monetarias, que hacia la prestación de servicios. Fruto de esta combinación, los 20.000 millones de euros a los que hacíamos referencia suponen un 25% más que la media de la Europa de los 15: un total de 555 € PPC por habitante en 2012.

TABLA 4

Prestaciones sociales, en total, asistenciales y monetarias en el sistema de protección social español en comparación con la UE-15

	<b>España</b>	<b>EU-15</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Gasto en prestaciones asistenciales (PPC/pc)</b>	863,88	891,31	-27,43
<b>Total prestaciones protección social (PPC/pc)</b>	5.912,56	8.149,90	-2.237,34
<b>% de prestaciones asistenciales en el total</b>	14,6	10,9	
<b>Prestaciones asistenciales en dinero (PPC/pc)</b>	554,82	441,58	113,24
<b>% sobre el total de prestaciones asistenciales</b>	64,2	49,5	

Fuente: Eurostat, 2012.

Sin embargo, la distribución por funciones del gasto en prestaciones asistenciales tiene en España una composición notablemente diferenciada: mucho más gasto en pensiones y mucho menos en vivienda, familia y exclusión, lo que nos empieza a identificar algunas de las carencias estructurales del sistema de protección social que la crisis ha hecho resaltar notablemente.



TABLA 5

Gasto en prestaciones asistenciales (con prueba de necesidad) por habitante, en Paridad de Poder de Compra

	<b>España</b>	<b>UE-15</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Enfermedad</b>	0,32	26,14	-25,82
<b>Discapacidad</b>	103,77	136,93	-33,16
<b>Vejez</b>	322,19	148,16	174,03
<b>Supervivencia</b>	79,32	27,97	51,35
<b>Familia e hijos</b>	87,12	166,08	-78,96
<b>Desempleo</b>	187,21	100,88	86,33
<b>Vivienda</b>	34,51	176,44	-141,93
<b>Exclusión</b>	49,44	108,71	-59,27
<b>Total</b>	<b>863,88</b>	<b>891,31</b>	<b>-27,43</b>

Fuente: Eurostat, 2012

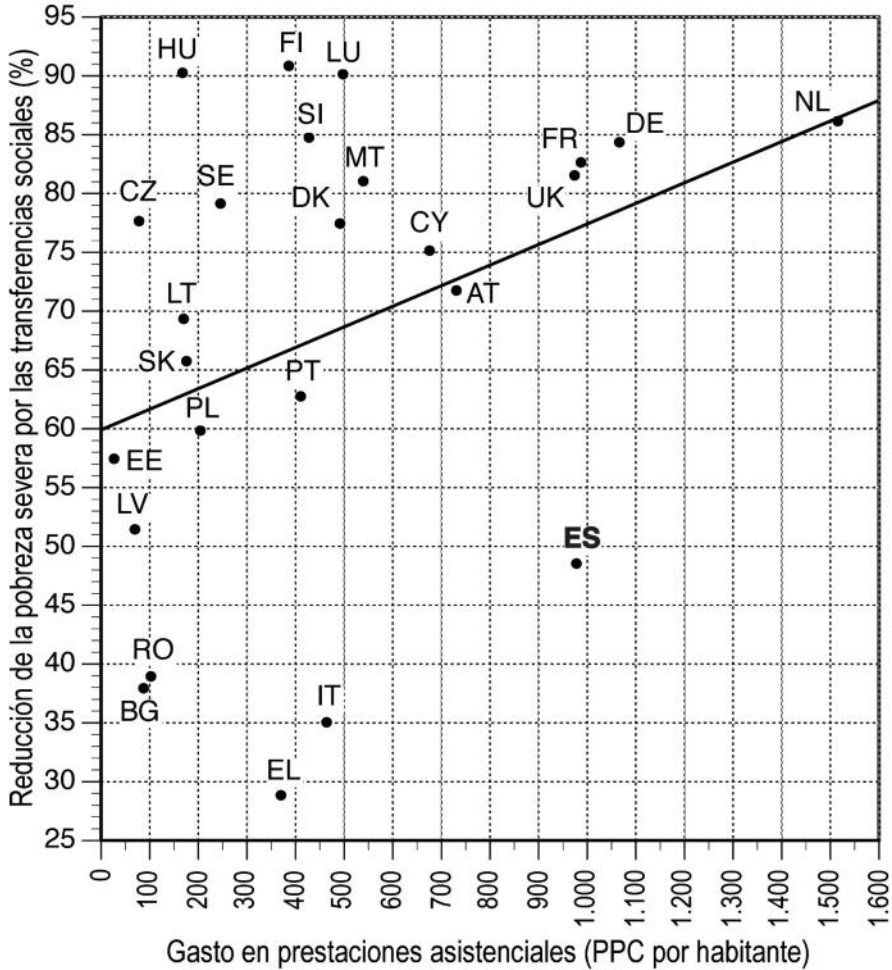
Efectivamente, la parte del sistema de protección social dirigida a garantizar unos ingresos mínimos a aquellos que no los tienen presenta en España una estructura muy poco equilibrada y con fuertes problemas de articulación entre los distintos dispositivos (Laparra, 2013). Es notablemente más robusto en lo que supone la extensión no contributiva de la protección de la Seguridad Social, que significa un 85% de las prestaciones del sistema (preferentemente el Complemento de Mínimos de las pensiones contributivas y el subsidio de desempleo con sus diferentes variantes). Y se ha desarrollado con más facilidad también en el ámbito de la población inactiva (63% de las prestaciones) que para las personas desempleadas, y todavía mucho menos para las que están ocupadas, que sólo acceden a algunos programas de rentas mínimas, de forma especialmente significativa en el País Vasco.

En el gráfico siguiente puede verse el resultado de estos desequilibrios y problemas de articulación de uno de los sistemas de asistencia social más amplios de Europa: la capacidad que parece presentar para reducir la pobreza severa es muy limitada en términos comparativos. Mientras que en los países de mayor desarrollo social las transferencias sociales reducen la pobreza severa en más de un 80%, España no logra reducirla siquiera a la mitad<sup>5</sup>. El principal problema de la protección social española para eliminar la pobreza severa no es tanto un problema de recursos, como de eficiencia en la distribución de los mismos.

<sup>5</sup> El efecto de las transferencias sociales se mide a partir de la comparación con la situación real del nivel teórico que habría de pobreza (en este caso pobreza severa) si no hubiese transferencias sociales (dejando las pensiones al margen). Es por tanto un análisis hipotético. Sin transferencias sociales, la situación posiblemente sería más dura.

GRÁFICO 7

Relación entre el gasto en prestaciones asistenciales y la reducción de la pobreza severa por las transferencias sociales



Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas de protección social de Eurostat y el análisis de la EU-SILC (2011).

La capacidad de este sistema se ha visto totalmente desbordada a la hora de enfrentarse a las nuevas necesidades sociales que generaba la crisis económica. Algunas de las causas de este fracaso relativo son bastante obvias, otras necesitarían un análisis más en profundidad y con información más detallada de la que ahora disponemos:

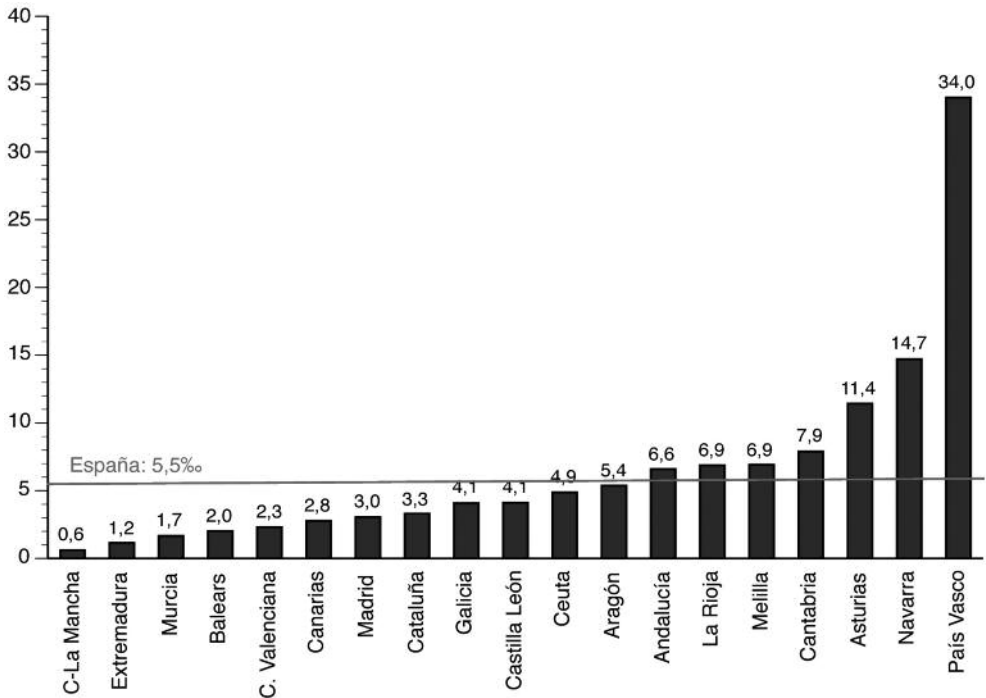
- a) Muchas prestaciones son de cuantía muy limitada (véase como ejemplo los 426 € del subsidio de desempleo, que es uno de los más extendidos), en ciertos casos, por debajo de la línea de pobreza para una sola persona, especialmente si se aplica a nivel autonómico.
- b) Es una cuantía fija que no varía en función de las necesidades familiares. Esta cuantía puede ser suficiente quizás para cubrir las necesidades más básicas de una persona sola (si tiene la vivienda pagada), pero es abiertamente insuficiente para una familia de tamaño medio. La incidencia de la crisis de empleo en muchas familias con niños ha hecho más evidente esta carencia.
- c) Tienen una duración determinada en muchos casos, tanto en las prestaciones asociadas al desempleo como en las rentas mínimas de muchas CCAA (a veces, de unos pocos meses). La prolongación de la crisis durante un tiempo notablemente largo ha hecho que muchas personas hayan ido perdiendo progresivamente todos sus derechos a cualquier prestación existente.
- d) La diversidad de baremos y de criterios con los que se aplican las distintas prestaciones hace que una parte significativa de los recursos, difícil de valorar con la información disponible, no vayan a los sectores más necesitados, sino a otros sectores de ingresos moderados.
- e) La diversidad de requisitos (de edad, ingresos, contribución previa...) nunca concebidos de modo articulado, hace que haya colectivos que no tengan acceso a ninguno de los dispositivos de mínimos.
- f) Las rentas mínimas de las CCAA deberían cumplir esta función de última red de protección social para los descolgados del resto de dispositivos, pero se encuentran infradesarrolladas en el 95% del país.

Este último punto nos pone el foco de atención en la situación de las rentas mínimas de las comunidades autónomas, a pesar de no suponer más del 5,5% del total de las prestaciones de mínimos reseñadas y el 5,3% del gasto total: 1.040,6 millones de euros en 2013, según las estimaciones del MSSSI.

Más allá de los muchos análisis comparativos realizados sobre la normativa, los requisitos o los baremos establecidos, lo que es necesario subrayar es que el prin-

El principal problema de las rentas mínimas de inserción de las CCAA es su escasísima cobertura en la inmensa mayoría de los casos, con la honrosa excepción del País Vasco y, en menor medida, de Navarra o Asturias. Las diferencias entre CCAA son abismales (de 1 a 50 entre los extremos) y curiosamente la cobertura tiende a descender conforme aumentan las necesidades. Incluso midiendo la pobreza severa con criterios regionales, con un umbral propio para cada comunidad autónoma en función de su nivel de renta y de su distribución.

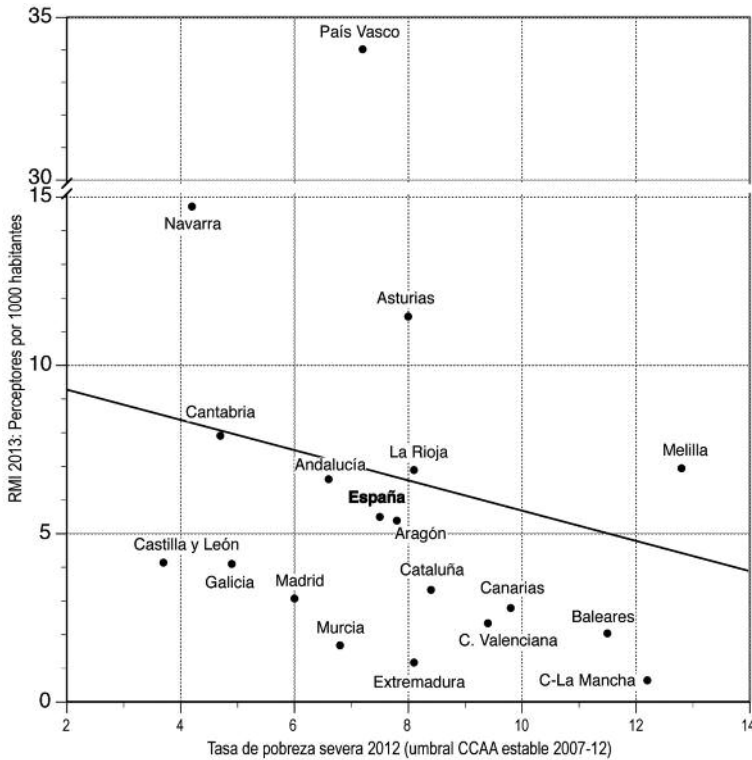
GRÁFICO 8  
Nivel de cobertura de las rentas mínimas de las CCAA:  
perceptores por cada 1.000 habitantes (2013)



Fuente: Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2013.

GRÁFICO 9

Relación entre la extensión de la pobreza severa y la expansión de las rentas mínimas en las CCAA



Pobreza severa: estimada en base a un umbral de pobreza estable calculado como la media del 30% de la mediana de cada año para el periodo 2007-12, para cada CCAA.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2012 (INE) y el Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2013.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Hay razones de peso para considerar la erradicación de la pobreza severa como una cuestión de prioridad nacional: es una cuestión de *equidad*, ya que es la parte de la población española que peor lo está pasando durante estos últimos años. Es una cuestión de *oportunidad*, ya que las situaciones de exclusión y pobreza más severas son las que más han estado creciendo en la crisis. Es un objetivo *viable* tanto políticamente (no entra en contradicción ideológica con ninguna de las formaciones que aspiran a dirigir el país) como económicamente (cabe en cualquier programa económico, incluso en los más austeros, con un sistema de prioridades adecuado).

Tiene una fuerte función *preventiva*, ya que los grupos más afectados son justamente los jóvenes y los niños y se evita así el deterioro definitivo de sus potencialidades futuras, del capital humano. Debe ser concebida así como una *inversión social* de futuro, que permita y vaya paralela a otras actuaciones orientadas a la promoción social de los sectores más desfavorecidos y a su futura reincorporación al mercado de trabajo. Pero sobre todo es una cuestión de *derechos humanos*, porque la pobreza en sus formas más severas afecta a la dignidad de las personas, poniendo en cuestión los fundamentos más básicos de nuestro modelo de convivencia.

Y la forma más razonable de abordar este objetivo parece ser una revisión en profundidad del conjunto de dispositivos que configuran nuestro sistema de garantía de ingresos mínimos. Con su racionalización y un refuerzo presupuestario que se ha estimado entre 4.000 y 6.000 millones de euros podría acabar de garantizarse unos ingresos mínimos suficientes para el conjunto de la población en España.

En esta línea, la Iniciativa Legislativa Popular promovida recientemente por los sindicatos puede suponer la confluencia de las demandas planteadas desde distintos sectores sociales: la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, el Foro Propositivo para una Estrategia Inclusiva, El Círculo Cívico de Opinión, la Fundación Foessa o Cáritas Española, entre otras. Cabe esperar que dicha iniciativa tenga el éxito que merece.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYALA, L. (2012): "El impacto de la crisis sobre la desigualdad y la pobreza en la Unión Europea" en LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.) (2012): *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Barcelona, Obra social "La Caixa".
- AYALA, L. (Coord.) (2014): "Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas". En Lorenzo, F. (coord.): *VII Informe sobre desarrollo y exclusión social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.
- LASHERAS, R.; MARTINEZ VIRTO, L. (2013): Crisis concatenadas. Revista *Inguaruak* nº 53-54, pp.682-693. Bilbao, Asociación Vasca de Sociología y Ciencias Políticas.
- LAPARRA, M. (2013): "La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano". *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, nº 10.
- LAPARRA, M. (Coord.) (2014): "La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años". En Lorenzo, F. (coord.): *VII Informe sobre desarrollo y exclusión social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.

- LAPARRA, M. (Coord.) (2015): *La desigualdad y la exclusión que se nos queda. II Informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Barcelona, Bellaterra.
- LAPARRA, M.; PÉREZ ERANSUS, B.; SARASA, S.; RENES, V.; PÉREZ-YRUELA, M.; TRUJILLO, M.; SUBIRATS, J.; OBRADORS, A. (2007a): Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. *Revista Española del Tercer Sector*, n. 5 Enero-Abril 2007.
- LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.) (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*. Madrid, Fundación FOESSA.
- LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.) (2012): *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Barcelona, Obra social “La Caixa”. Recuperado de: [http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios\\_sociales/vol35\\_es.pdf](http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol35_es.pdf)
- LORENZO, F. (coord.) (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.
- PAUGAM, S. (1994): *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris, Presses Universitaires de France.

# Apuntes

Perspectivas sociales y del empleo  
en el mundo 2015

El empleo en plena mutación  
(Informe de la OIT)



*La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha publicado recientemente el informe anual "Perspectivas económicas y del empleo en el mundo 2015".*

*Esta edición se centra en los efectos que los cambios en las formas de trabajo y en la organización del mismo tienen sobre las empresas, los trabajadores y el mundo del trabajo en general.*

*El informe presenta las últimas estadísticas sobre los salarios y el empleo remunerado, a nivel regional y mundial, y refleja la proporción de contratos a tiempo parcial y de contratos de duración determinada.*

*Analiza además las cadenas de aprovisionamiento mundiales y ofrece datos estadísticos sobre el número de trabajadores que abarcan.*

*En fin, esta nueva investigación incluye recomendaciones políticas sobre cómo reducir las crecientes desigualdades a través de la protección social y la reglamentación del trabajo.*

## RESUMEN EJECUTIVO

**E**L mundo del trabajo está cambiando profundamente, en un momento en que la economía mundial no está creando un número suficiente de puestos de trabajo. La OIT ha estimado que el desempleo mundial en 2014 se elevó a 201 millones de personas, cifra que rebasó en 30 millones el volumen de desempleo que había antes del inicio de la crisis global en 2008. Asimismo, se está demostrando que dar trabajo a los más de 40 millones de personas que se incorporan al mercado laboral cada año es un desafío de enormes proporciones. Además, a la falta generalizada de empleos se suman los nuevos retos derivados de la transformación radical que está experimentando la relación de empleo.

### LA RELACIÓN DE EMPLEO ES CADA VEZ MENOS SEGURA...

El presente informe revela que se ha producido un alejamiento con respecto al modelo estándar de empleo, en cuyo marco los trabajadores perciben un sueldo o un salario en una relación de empleo dependiente con respecto a sus empleadores, tienen un trabajo estable y trabajan a tiempo completo. Ahora bien, el modelo estándar de empleo es cada vez menos predominante en las economías avanzadas. En cuanto a las economías emergentes y en desarrollo, si bien se ha observado un cierto fortalecimiento de los contratos y las relaciones de empleo, el empleo informal sigue siendo una práctica corriente en muchos países y la utilización de contratos de muy corta duración y de horarios de trabajo irregulares se está generalizando en los tramos inferiores de las cadenas de suministro mundiales.

En la actualidad, el empleo asalariado solo representa alrededor de la mitad del empleo mundial, proporción que incluso se reduce a cerca del 20 por ciento de la fuerza de trabajo en regiones como África subsahariana y Asia meridional. En varias economías avanzadas se ha registrado una tendencia hacia la disminución de la proporción del empleo asalariado, que se aparta de la evolución histórica. En cambio, están creciendo el trabajo por cuenta propia y otras formas de empleo que quedan fuera del ámbito de los acuerdos suscritos tradicionalmente entre los empleadores y los trabajadores asalariados. En las economías emergentes y en desarrollo, la tendencia histórica hacia la extensión del empleo asalariado se está ralentizando. Además, en la mayoría de los países en desarrollo, la proporción del empleo en la economía informal y en el trabajo familiar no remunerado sigue siendo persistentemente alta.

Además, entre los trabajadores asalariados en su conjunto están apareciendo nuevas dinámicas. Menos del 45 por ciento de los trabajadores asalariados tienen un empleo a tiempo completo y permanente, y la tendencia parece ser hacia la baja. Esto significa que, en todo el mundo, cerca de 6 de cada 10 trabajadores asalariados están ocupados en formas de empleo a tiempo parcial o temporal. Las mujeres constituyen una parte desproporcionadamente alta de las personas ocupadas en modalidades de empleo asalariado temporal o a tiempo parcial.

En resumen, el modelo de empleo estándar es cada vez menos representativo del mundo del trabajo actual, ya que menos de uno de cada cuatro trabajadores está empleado hoy en condiciones que corresponden a ese modelo.

### ...LO QUE CONTRIBUYE A LA REDUCCIÓN DE LA DEMANDA Y DE LA PRODUCCIÓN Y AL AUMENTO DE LAS DESIGUALDADES...

La transformación en curso de las relaciones de empleo tiene importantes repercusiones económicas y sociales. En particular, contribuye a la creciente desvinculación entre los ingresos del trabajo y la productividad, ya que esta última está aumentando a un ritmo superior al incremento de los salarios en gran parte del mundo. A su vez, este fenómeno ha redundado en una insuficiencia de la demanda agregada que ha persistido con fuerza a lo largo de los años posteriores a la crisis. Según las estimaciones incluidas en este informe, las pérdidas ocasionadas por la débil demanda mundial se elevan a unos 3,7 billones de dólares, como consecuencia del desempleo, del rezago en el aumento de las rentas laborales y de los efectos que estos dos factores tienen sobre el consumo, la inversión y el ingreso fiscal.

Además, es posible que los cambios en las relaciones de empleo estén alimentando la desigualdad de los ingresos. Aun cuando los datos sobre los distintos países indican que su situación individual no es idéntica, se observa que, en promedio, las formas de empleo estándar están mejor remuneradas que las otras formas de trabajo, y que esta brecha ha tendido a ampliarse en el último decenio. Asimismo, los trabajadores con empleo temporal o informal, los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores familiares no remunerados (en gran parte mujeres), son afectados de manera desproporcionada por la pobreza y la exclusión social.

### ...Y ENTRAÑA GRANDES RETOS PARA LAS POLÍTICAS Y LAS INSTITUCIONES QUE SE HAN ESTABLECIDO EN TORNO AL MODELO ESTÁNDAR DE EMPLEO.

Las nuevas tecnologías y los cambios en la forma en que las empresas organizan la producción son factores determinantes de la evolución de la relación de empleo y de la extensión de las nuevas formas de trabajo. De ahí que la consecución del modelo de empleo estándar para la mayoría de los trabajadores sea cada vez más difícil.

Por consiguiente, las políticas públicas no deberían centrarse únicamente en promover la transición desde modalidades de empleo no estándar hacia el empleo permanente, a tiempo completo y dependiente. También se debería tener en cuenta la necesidad de asegurar una protección adecuada para los trabajadores ocupados en todos los tipos de empleo. En el informe se examina el papel que cumplen en este sentido las normativas en materia de protección social y de empleo.

### DEBIDO A ESTA TRANSFORMACIÓN EN LAS RELACIONES DE EMPLEO, HACEN FALTA POLÍTICAS QUE AMPLÍEN Y DESARROLLEN LA COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL...

La cobertura insuficiente de la protección social y la inclusión de criterios de admisibilidad que en la práctica determinan que solo pueden beneficiarse de la mayoría de prestaciones las personas que tienen contratos de trabajo regulares, limitan el alcance y la contribución que los sistemas de protección social podrían hacer a vastos sectores de la fuerza de trabajo. Por consiguiente, se deberían revisar las regulaciones vigentes a fin de tomar en consideración la transformación de las modalidades de empleo. Como se indica en el informe, varios países han logrado progresos sustanciales al respecto y sus experiencias podrían servir de modelo para

avanzar en este campo. Cuando los sistemas de protección social están en su proceso de establecimiento, se abren oportunidades para incluir inmediatamente en su ámbito de cobertura a diferentes formas de empleo. Cuando los sistemas están ya arraigados, es necesario modernizar los criterios de admisibilidad y cobertura a fin de tener en cuenta adecuadamente la composición de la fuerza de trabajo.

La introducción de este tipo de innovaciones en las políticas ha permitido ampliar la cobertura legal, y en algunos casos efectiva, de la protección social e incluir así a las formas de empleo no estándar, a través de medidas como la creación de nuevas categorías contributivas, la simplificación de los procesos de registro y de recaudación tributaria, y el pago de subsidios para las cotizaciones y contribuciones a los regímenes de protección social. Por ejemplo, en Argentina, Brasil, China y Sudáfrica, la adopción de modalidades innovadoras de protección social ha ayudado a mejorar la seguridad del ingreso de los trabajadores en situaciones de empleo vulnerable. En diversas economías avanzadas y en desarrollo, los gobiernos han aplicado combinaciones de políticas en materia de protección social y de mercado de trabajo que han permitido incrementar el empleo formal.

Al margen de estas tendencias positivas, sigue habiendo brechas importantes en la protección social de los trabajadores ocupados en diferentes tipos de empleo. Por ejemplo, el desarrollo de programas de seguro social contributivo para trabajadores autónomos y derechos de pensión para los trabajadores que tienen formas atípicas de empleo –la mayoría de los cuales son mujeres– sigue siendo insuficiente.

### ... Y LA REGULACIÓN LABORAL TIENE QUE ADAPTARSE A ESTAS FORMAS DE EMPLEO DIVERSAS.

En el informe se indica que muchos gobiernos han respondido a la transformación de las modalidades de empleo adaptando las normativas sobre empleo y extendiendo su alcance. Al respecto, ha habido mejoras significativas en algunos ámbitos de la legislación, en particular en lo que se refiere al empleo autónomo, al trabajo a tiempo parcial, al empleo de duración determinada y al trabajo obtenido a través de agencias de empleo temporal. El informe plantea que la capacidad de protección en este ámbito de las normativas laborales ha aumentado de manera sostenida con el transcurso del tiempo en la mayoría de los países analizados, en parte gracias a la introducción de leyes sobre la 'igualdad de trato', en virtud de las cuales se exige una protección equivalente tanto para los trabajadores con empleo estándar como para los que tienen empleos no estándar. No obstante, en los países donde los mar-

cos jurídicos no tienen adecuadamente en cuenta la naturaleza cambiante de las relaciones de empleo, un gran número de trabajadores todavía carecen de cobertura de la legislación de protección del empleo. Por otra parte, algunos países, especialmente en Europa, han introducido en los últimos años cambios que han reducido el nivel de protección de los trabajadores, ya sea con empleo estándar o empleo no estándar, con el objetivo de estimular el crecimiento del empleo.

Sin embargo, el análisis incluido en el informe sobre la relación entre la regulación laboral y los indicadores clave del mercado de trabajo –como, por ejemplo, el desempleo– sugiere que la reducción de la protección de los trabajadores no conlleva una reducción del desempleo. De hecho, los resultados que presenta el informe indican que, cuando los cambios introducidos están mal diseñados y debilitan la legislación sobre protección al empleo, su aplicación será con toda probabilidad contraproducente para el empleo y la participación en el mercado laboral, tanto a corto como a largo plazo. Es evidente que en este ámbito de las políticas no hay una solución válida para todos. Por el contrario, existe una clara necesidad de contar con enfoques cuidadosamente diseñados, basados en las condiciones específicas de cada mercado de trabajo y en datos fácticos sobre los resultados, y no en posturas ideológicas. Es más probable que esto pueda lograrse en un marco de diálogo social que ayude a encontrar el camino a seguir.

#### LAS CADENAS DE SUMINISTRO MUNDIALES PUEDEN CONTRIBUIR AL CRECIMIENTO ECONÓMICO, PERO LA CALIDAD DEL EMPLEO Y LA MEJORA DE LAS CONDICIONES SOCIALES EXIGEN UN ESFUERZO ADICIONAL

El informe examina también el papel que las cadenas de suministro mundiales desempeñan con respecto a la transformación de las modalidades de empleo. Se ha estimado que aproximadamente uno de cada cinco trabajadores está ocupado en las cadenas de suministro mundiales. De los análisis sectoriales se desprende que la participación en las cadenas de suministro mundiales es correlativa al logro de una mayor productividad, aunque este efecto es menos significativo en las economías emergentes. Estos análisis sugieren además que, en promedio, los trabajadores empleados en los sectores que participan en las cadenas de suministro mundiales perciben salarios similares a los trabajadores cuya participación en las cadenas de suministro mundiales es menor. Considerada en conjunto, la divergencia entre productividad y salarios implica que la proporción del valor añadido que se destina a los salarios disminuye con el tiempo, reduciéndose así la parte destinada al factor trabajo y aumentando las desigualdades de ingresos.

La intensa competitividad y la corta duración de los ciclos de producción que caracterizan a algunas cadenas de suministro mundiales, también inciden en los tipos de contrato y jornadas laborales de los trabajadores.

Estas características hacen que el diálogo social y la cuestión de la gobernanza del mercado de trabajo cobren una importancia primordial. Si bien es cierto que las iniciativas de responsabilidad social de las empresas se están multiplicando, todavía son necesarias medidas más audaces. De ahí que la colaboración y la cooperación de los mandantes de la OIT sean imprescindibles a este respecto. Las políticas activas del mercado de trabajo, inclusive en ámbitos como la capacitación profesional, la formación y la educación, son necesarias para asegurar que las pérdidas de empleo ocasionadas por los avances tecnológicos y la globalización de las cadenas de suministro sean compensadas con otras oportunidades de empleo. Los segmentos inferiores de las cadenas de suministro deben contar con normativas laborales y con los medios de aplicación correspondientes. En un plano más general, la aplicación de las normas internacionales del trabajo, y especialmente de las normas fundamentales, es crucial para asegurar que los beneficios económicos y sociales se desarrollen simultáneamente a lo largo de toda la cadena de suministro. Este es el camino para lograr una convergencia al alza, y no a la baja.

### Otras tendencias y datos clave del informe

- A nivel mundial, el crecimiento del empleo se ha detenido a una tasa de alrededor de 1,4% anual desde 2011. En las economías desarrolladas y en la Unión Europea, el crecimiento del empleo desde 2008 ha registrado un promedio de 0,1% anual, frente a 0,9% entre 2000 y 2007.
- Alrededor de un 73% del déficit mundial de empleos en 2014 se debió a una disminución del empleo entre las mujeres, quienes constituyen sólo alrededor del 40% de la fuerza laboral del mundo.
- El impacto directo del déficit mundial de empleos sobre la masa salarial agregada es substancial: corresponde a alrededor de 1.218 billones de dólares (millones de millones) en pérdida de salarios en el mundo. Esto equivale a alrededor de 1,2% del total de la producción anual mundial y a aproximadamente el 2% del consumo total a nivel mundial.
- Además de la reducción de la masa salarial como consecuencia del déficit de empleos, un crecimiento más lento de los salarios también ha tenido un impacto sobre la masa salarial agregada. Por ejemplo, en las economías desarrolladas y en la Unión Europea, un crecimiento más lento de los salarios durante el período de la crisis y de la post crisis corresponden a una reducción de 485.000 millones de dólares en la masa salarial agregada de la región en 2013.
- Debido a los efectos multiplicadores de salarios, consumos y niveles de inversión más altos, colmar el déficit de empleo aportaría 3,7 billones de dólares (millones de millones) al PIB global, el equivalente a un aumento de 3,6% de la producción mundial.
- En 86 países, que abarcan 65% del empleo mundial, más de 17% de las personas empleadas trabajaban con un contrato a tiempo parcial de menos de 30 horas por semana. El número de mujeres en empleo a tiempo parcial se situó en 24% frente a 12,4% para los hombres.
- En 40 países (que representan cerca de dos terceras partes de la fuerza laboral), 453 millones de personas estaban empleadas en las cadenas de aprovisionamiento mundial en 2013, en comparación con 296 millones en 1995. Esto representa una proporción de 20,6% del empleo total en los países de referencia, frente a 16,4% en 1995.
- A nivel mundial, 52% de los empleados están afiliados a un régimen de pensión, frente a 16% de los trabajadores por cuenta propia.
- Cerca de 80% de los empleados con un contrato permanente contribuyen actualmente con un régimen de pensión, frente a poco más de la mitad (51%) de los empleados con contratos temporales.





## NOTA BIOGRÁFICA DE NADEŽDA PETROVIĆ

Nació en Čačak, Reino de Serbia, en 1873. Se trasladó con su familia a Belgrado en 1884, finalizando su educación superior en el Colegio de Mujeres de Belgrado en 1891.

De 1892 a 1897 estudió dibujo con el pintor Dordre Krstic y en la escuela de Kirilo Kutlik, y en 1898 comenzó su educación artística en Múnich (Alemania) en la escuela privada del pintor esloveno Anton Azbe.

Su primera exposición individual tuvo lugar en 1900 en Belgrado. En 1901 comenzó a trabajar en el estudio de Julius Exter en Munich. Desde 1904 trabajó en Serbia, contribuyendo decisivamente a la organización de la I Exposición de Arte Yugoslavo, en 1905. Entre 1901 y 1912 expuso sus trabajos en numerosas exposiciones: Exposición Lada, 1906; Exposición de Arte Yugoslavo, 1907; Exposición de la Asociación de Arte Serbio, 1908; la segunda exposición solitaria en Liubliana, en 1910. El mismo año expuso en el Salón de Otoño de París, y en Zagreb con el Grupo de Arte Medulic. En 1911 participó en el Pabellón Serbio de la Exposición Mundial en Roma y nuevamente en el Salón de Otoño de París. En 1912 abrió su propio estudio de enseñanza y participó en la IV Exposición de Arte Yugoslavo.

Fue uno de los pocos artistas que, trabajando exclusivamente en Serbia, llevó su trabajo al más alto nivel del arte mundial de la época. Su obra, en consonancia con el expresionismo europeo, destacó también por la introducción de abstracciones en su trabajo. Sus cuadros están dominados por las grandes superficies, y sus colores preferidos fueron el rojo cálido y el verde, aunque le gustaba crear colores con una vorágine de tonalidades en los que acentuaba el violeta "fauvista", el azul y el negro.

Pintora de retratos y paisajes, su patriotismo hizo que eligiera también hechos de la historia nacional, pintando gente y regiones de Serbia.

Su trabajo suele dividirse en épocas de acuerdo a sus lugares de residencia: el período de Múnich (1898-1903), el período de Serbia (1903-1910), el período de París (1910-1912), y el período de la guerra (1912-1915). Su fuerza y coraje vitales quedan patentes en muchas de sus obras, que irradian una expresión apasionada, fuerza y valentía.

Su estudio tuvo una corta duración, pues Nadežda acudió en 1914 como enfermera voluntaria en la Primera Guerra Mundial, muriendo en Valjevo en 1915, de fiebre tifoidea, como muchos soldados. Durante su etapa en el estudio, intentó transmitir a sus alumnos los ideales de solidaridad y la lucha por la paz.

Es considerada la más importante pintora serbia de finales del siglo XIX y principios del XX, así como la fauvista más célebre de Serbia. Introdujo el arte serbio en el camino del arte europeo contemporáneo, ya que al visitar los centros de arte europeos de comienzos del siglo XX su pintura se alineó con las corrientes europeas del momento: expresionismo, impresionismo, fauvismo, e incluso se acercó a la apenas conocida abstracción.

Su rostro aparece en los billetes de 200 dinares serbios, siendo la primera mujer que figura en billetes de curso legal en Serbia.



# 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](mailto:nes-gacetaryd@ccoo.es)



Cortar

# gs

## gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº24. junio 2015

**Luis Enrique Alonso**  
**Jorge Aragón**  
**Francisco Comín**  
**Juan Ignacio Crespo**  
**Christophe Degryse**  
**John Evans**  
**Carlos J. Fernández**  
**Jesús Ferreiro**  
**Lina Gálvez**  
**Ramón Górriz**  
**Francisco J. Gualda**  
**Miguel Laparra**  
**Fernando Lezcano**  
**Francisco Llorente**  
**Miguel Ángel Malo**  
**Ángel L. Martín**  
**Carlos Martín**  
**Lucía Martínez**  
**Alfonso Moral**  
**Inmaculada Ordiales**  
**Juan Ignacio Palacio**  
**Philippe Pochet**  
**Francisco Rodríguez**  
**Paula Rodríguez-Modroño**  
**Amat Sánchez**  
**Vicente Sánchez**  
**José Ignacio Torreblanca**  
**Ignacio Zubiri**  
**Nerea Zugasti**

## ¿ESTAMOS SALIENDO DE LA CRISIS? CAMBIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE



confederación sindical  
de comisiones obreras