



gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa n.º 37. oct. 2021

Manuel Aguilar
Jorge Aragón
Ana Arriba
Oscar Carpintero
Cecilia Castaño
Inmaculada Cebrián
Jesús Cruz Villalón
Begoña Cueto
Capitolina Díaz
Javier Doz
Fernando Lezcano
Vicente Marbán
José Moisés Martín
José Molero
Andoni Montes
Gloria Moreno
Rafael Muñoz de Bustillo
Jaime Nieto
Nuria Oliver
Miguel Pajares
Vicente Pinilla
Agustín Reoyo
Jesús Ruiz-Huerta
María Ángeles Sallé
Begoña San José
José Antonio Sanahuja
Unai Sordo
José Ignacio Torreblanca
Luca Visentini

CCOO



LAS POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EN LA PANDEMIA

**Una primera
evaluación
y propuestas
de futuro**

gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa n.º 37. oct. 2021



**confederación sindical
de comisiones obreras**

Edita:

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

Dirección:

Jorge Aragón
jaragon@ccoo.es

Coordinación:

Aida Sánchez
aida@ccoo.es

Consejo Editorial:

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

Administración:

Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

Diseño:

Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S.A.

**Producción editorial,
maquetación e impresión:**

Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135

Depósito legal: M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta
e interiores:**

Vera Rockline

Ilustración de cubierta:

Surroundings Tiflis
Vera Rockline

índice

Jorge Aragón Fernando Lezcano	11
<i>Las políticas socioeconómicas en la pandemia. Una primera evaluación y propuestas de futuro</i>	
Unai Sordo	29
<i>Las políticas en la pandemia vistas desde el mundo del trabajo</i>	
Cecilia Castaño Capitolina Díaz Nuria Oliver María Ángeles Sallé	43
<i>Compartir el cielo digital, la tierra del cuidado y el cuidado de la tierra</i>	
José Antonio Sanahuja	59
<i>La Agenda 2030 frente al COVID-19: retrocesos, oportunidad y vindicación del desarrollo sosteni- ble global</i>	
José Ignacio Torreblanca	75
<i>La respuesta europea a la crisis del COVID-19: brechas europeas y globales</i>	
Luca Visentini	87
<i>La valoración de la Confederación Europea de Sindicatos sobre las políticas europeas en la pan- demia</i>	

Rafael Muñoz de Bustillo	97
<i>El Estado de Bienestar en tiempos de COVID-19</i>	
Javier Doz	115
<i>El Plan de Recuperación y el futuro de Europa</i>	
Andoni Montes	
Jesús Ruiz-Huerta	139
<i>Los retos de la política fiscal y el gasto público social</i>	
José Moisés Martín	163
<i>La gobernanza del Next Generation y la reactivación económica y social</i>	
Óscar Carpintero	
Jaime Nieto	181
<i>Reflexiones generales sobre la transición energética: una perspectiva de post-crecimiento</i>	
José Molero	203
<i>Desafíos del sistema español de innovación: propuestas para su reforma</i>	
Inmaculada Cebrián	
Gloria Moreno	227
<i>Los problemas estructurales del mercado de trabajo en el contexto de la pandemia</i>	
Jesús Cruz Villalón	247
<i>Las políticas de flexibilidad interna: las enseñanzas de la pandemia para el inmediato futuro</i>	
Begoña Cueto	265
<i>Las políticas activas de empleo y los servicios públicos de empleo en el contexto de la pandemia</i>	
Begoña San José	277
<i>Por la efectividad y coherencia de las políticas de igualdad</i>	

Manuel Aguilar	
Ana Arriba	293
<i>El Ingreso Mínimo Vital, ¿qué será de mayor?</i>	
Agustín Reoyo	313
<i>El sistema sanitario y las políticas sanitarias en la pandemia</i>	
Vicente Marbán	339
<i>Avances, debilidades y retos del SAAD en el contexto de la pandemia</i>	
Miguel Pajares	363
<i>Políticas climáticas y migraciones</i>	
Vicente Pinilla	373
<i>¿Políticas frente a la despoblación?</i>	
APUNTES	
<i>Nota informativa de la Confederación Sindical Internacional</i>	
<i>Campaña “Crear empleos justos”</i>	387
<i>Nota biográfica de Vera Rockline</i>	405

autores

Manuel Aguilar

Profesor de Sociología
Universidad de Barcelona

Jorge Aragón

Director de Gaceta Sindical. Reflexión y debate

Ana Arriba

Profesora de Sociología
Universidad de Alcalá

Oscar Carpintero

Profesor de Economía
Grupo de Energía, Economía y Dinámica de Sistemas
(GEEDS)
Universidad de Valladolid

Cecilia Castaño

Catedrática de Economía
Universidad Complutense de Madrid
Vicepresidenta de Economistas Frente a la Crisis

Inmaculada Cebrián

Profesora de Economía
Universidad de Alcalá

Jesús Cruz Villalón

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

Begoña Cueto

Profesora de Economía
Universidad de Oviedo

Capitolina Díaz

Catedrática de Sociología
Universidad de Valencia

Javier Doz

Miembro del
Comité Económico y Social Europeo
en representación de CCOO

Fernando Lezcano

Secretario de Organización de CCOO

Vicente Marbán

Profesor de Sociología
Universidad de Alcalá

José Moisés Martín

Director
Red2Red
Profesor de Economía
Universidad Camilo José Cela

José Molero

Catedrático de Economía
Universidad Complutense de Madrid
Director cátedra CESIN sobre Estudios
de la Innovación

Andoni Montes

Universidad del País Vasco
Ituna Center (UPV/EHU) & ICEI (UCM)

Gloria Moreno

Profesora de Economía
Universidad de Alcalá

Rafael Muñoz de Bustillo

Catedrático de Economía
Universidad de Salamanca

Jaime Nieto

Investigador
Grupo de Energía, Economía y Dinámica de Sistemas
(GEEDS)
Universidad de Valladolid

Nuria Oliver

Doctora en Inteligencia Artificial por el MIT
Vicepresidenta Fundación Ellis

Miguel Pajares

Grup de Recerca en Exclusió i Control Socials
(GRECS)
Universidad de Barcelona
Presidente Comisión Catalana Ayuda al Refugiado

Vicente Pinilla

Catedrático de Economía
Universidad de Zaragoza

Agustín Reoyo

Secretaría Confederal de
Política Social y Movimientos Sociales de CCOO

Jesús Ruiz-Huerta

Catedrático de Economía
Universidad Rey Juan Carlos
Director del Laboratorio de la Fundación Alternativas

María Ángeles Sallé

Doctora en Ciencias Sociales por la
Universidad de Valencia

Begoña San José

Feministas por el Cambio Social
Plataforma Impacto de Género Ya
Grupo de Igualdad de Género del Consejo de
Desarrollo Sostenible

José Antonio Sanahuja

Director
Fundación Carolina
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Unai Sordo

Secretario general de CCOO

José Ignacio Torreblanca

Profesor de Ciencia Política
UNED
Director de la Oficina en Madrid del
Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

Luca Visentini

Secretario general de la
Confederación Europea de Sindicatos

Jorge Aragón
Fernando Lezcano

Las políticas socioeconómicas en la pandemia

Una primera evaluación y propuestas de futuro

PRESENTAMOS este nuevo monográfico de *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* en el 12 Congreso de CCOO, adelantando la fecha habitual de publicación de la revista, en un momento especialmente importante en la historia de nuestras sociedades, en el escenario de la crisis mundial de la pandemia COVID-19, en un mundo globalizado y con muy escaso gobierno y cooperación internacional. Una nueva crisis sistémica y de causas inéditas que algunos señalan como la fase inicial de una crisis ecológico-civilizatoria que, aunque anunciada por otras crisis económico/financieras cobra hoy una nueva dimensión, con implicaciones de largo plazo sobre las que es necesario reflexionar.

La aparición de la pandemia COVID-19 ha supuesto un cambio radical en el transcurso de nuestra historia, con efectos disruptivos tanto a nivel mundial como nacional y local. Con ella se han puesto de manifiesto las graves implicaciones de un modelo de crecimiento que se creía sin límites medioambientales y no repara en las desigualdades sociales que genera. También ha puesto de manifiesto la importancia de la adopción de políticas comunes de actuación, en nuestro ámbito más próximo en la Unión Europea, dando un nuevo sentido a su proyecto de integración, y a la relevancia de la adopción en España de políticas con un fuerte componente social desde la declaración del estado de alarma en marzo de 2020, con diferentes niveles de consenso pero con una fuerte apoyatura en el diálogo social y que supondrán un referente esencial nuestro futuro.

Transcurrido más un año y medio de la declaración del estado de alarma y del desarrollo de las políticas que se pusieron en marcha, es el momento para reflexionar sobre ellas, porque como señalaba Emilio Lledó: “Si el conocimiento lo trae la experiencia, lo que yo estoy haciendo estos días como filósofo es darle vueltas a qué tipo de conocimiento puede brotar de esta experiencia (...) que después de esta crisis del virus intentemos reflexionar con una nueva luz, como si estuviéramos saliendo

de la caverna de la que hablaba el mito de Platón, en la que los hombres permanecen prisioneros de la oscuridad y las sombras. Quisiera que sea así, pero me preocupa que esto sirva en cambio para ocultar otras pandemias gravísimas, plagas como el deterioro de la educación, de la cultura y del conocimiento”¹.

Se suele decir que la pandemia ofrece importantes lecciones, pero nada garantiza que las estemos aprendiendo social y políticamente. Se están produciendo múltiples análisis de esta crisis pero se centran generalmente en los efectos de la pandemia y no en sus causas, cuya comprensión es esencial para desarrollar políticas que no se limiten a una reacción coyuntural, defensiva o únicamente paliativa sino que se proyecten en un escenario de largo plazo.

I. APRENDER SOCIALMENTE LAS LECCIONES DE LA PANDEMIA

El valor de los bienes públicos y el papel del Estado

Una primera lección que deberíamos aprender es el valor de los bienes comunes (la salud, educación, los cuidados de las personas dependientes o vulnerables, entre otras) como bienes colectivos considerados socialmente esenciales que, en definitiva, se expresan como derechos ciudadanos fundamentales. Y con ello, la importancia de su gestión pública principalmente —aunque no exclusivamente— por el Estado en la garantía de su provisión universal y de su calidad, fuera de las reglas de los mercados y de los límites de la propiedad privada. Valores que deberían ser indisociables del valor del trabajo de las personas que las llevan a cabo y de la calidad de su empleo, que es la garantía de la calidad del servicio público.

Es una lección importante porque significa hacer frente a la ideología que ha venido dominando nuestras sociedades en las últimas décadas, para la que “lo público” debe limitarse a los ámbitos mínimos de protección social y es sinónimo de ineficacia y burocracia, y justificando políticas neoliberales de recortes de los presupuestos públicos y privatizaciones en las principales actividades sociales, debilitando la capacidad de gobernar y gestionar del Estado.

La pandemia ha puesto de manifiesto las graves carencias de nuestro modelo socioeconómico precisamente en la dotación de esos bienes colectivos, tanto por la insuficiencia de recursos financieros como por las precarias condiciones laborales de muchas de las personas que trabajan en ellos y, con ello, la insuficiencia de recursos humanos y una adecuada cualificación.

¹ <https://elpais.com/cultura/2020-03-28/emilio-lledo-ojala-el-virus-nos-haga-salir-la-caverna-la-oscuridad-y-las-sombras.html>

Aprender socialmente esta lección no solo implica defender la gestión pública de actividades esenciales para el conjunto de los ciudadanos y dotarla de recursos financieros y humanos suficientes. Implica, también, que el Estado no debe limitarse a desempeñar el papel pasivo de corregir los “fallos de mercado” sino a conformar, sobre bases y procesos democráticos de decisión, los objetivos esenciales para la comunidad y liderar su desarrollo y gestión. Una perspectiva que vuelve a señalar el diferente significado de valor y precio sobre el que debatieron los economistas clásicos, especialmente Carlos Marx, y que recupera la economista Mariana Maz-zucato, una potente voz en la actualidad, que defiende la necesidad de un “Estado emprendedor” con capacidad de innovación y liderazgo para crear mercados, regularlos y garantizar que sus resultados se ciñen a los objetivos acordados colectivamente, orientados por la cooperación y no solo por la competencia. En definitiva, garantizar su valor social más allá del precio.

La importancia de la inversión pública, en su sentido más amplio, para impulsar un desarrollo sostenible e inclusivo requiere redefinir y crear nuevos tipos de relaciones público-privadas, que se estructuren como un ecosistema más simbiótico y no parasitario que evite, como ocurrió en la crisis económica de 2008, que se privatice la rentabilidad de los “éxitos” y se socialicen las pérdidas de los “fracasos”. Una perspectiva diferente de las relaciones público-privadas y de gran importancia, como se ha puesto de manifiesto en el debate sobre la propiedad privada de las patentes de las vacunas o como lo está siendo en el diseño de los planes europeos de recuperación.

Interdependencia y cooperación internacional en un mundo globalizado

Una segunda lección la ofrece el carácter global de la pandemia que ha llevado al confinamiento de gran parte de la población mundial y que debería llevarnos a entender que, más allá del confinamiento, nuestra salud va a depender también de la salud de nuestros vecinos y, con ello, la necesidad de políticas de cooperación internacional y de instituciones mundiales sólidas capaces de vertebrarlas. Deberíamos aprender que las vacunas son un bien público global y el derecho a la vacunación un derecho universal.

Sin embargo, la diferencia de la población vacunada entre los países con menores y mayores niveles de renta es inaceptable. Alrededor del 80% de la población en países de ingresos altos y medio-altos ha recibido ya al menos una primera dosis de la vacuna; apenas es el 20% de la población en los países de ingresos bajos y medios-bajos². Un dato que refleja la falta de cooperación internacional, que también se muestra en la debilidad de instituciones como la Organización Mundial de la Salud

² Joint COVAX Statement on Supply Forecast for 2021 and early 2022. September, 2021.

y el programa COVAX³ para financiar y garantizar la vacunación en los países con menor renta, o en el ineficaz papel de la Organización Mundial de Comercio en la aprobación de una exención temporal de los derechos de propiedad privada de las patentes de las vacunas. Desde el comienzo de la pandemia han sido frecuentes las políticas nacionales de “empobrecer al vecino” prohibiendo la exportación de vacunas más allá de sus fronteras o una malsana competencia comercial entre países (los de mayor nivel de renta) para ser prioritarios en la adquisición de las vacunas. Un claro ejemplo de las graves carencias de instituciones internacionales y políticas de cooperación que han venido quedando políticamente obsoletas desde finales del pasado siglo, y que explican los efectos negativos de una globalización sin gobierno.

La necesidad de fortalecer y recrear instituciones mundiales de cooperación se produce en un escenario especialmente complejo y nada halagüeño, en un mundo cada vez más multipolar, marcado por el creciente protagonismo de China y otros países “emergentes” pero cada vez menos multilateral. Pero los acuerdos internacionales en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de la ONU, o los Acuerdos de París sobre el cambio climático, apuntan a que existen caminos que hay que abrir, transitar y ampliar, y en los que organizaciones como la Confederación Sindical Internacional o la Confederación Europea de Sindicatos y los valores del trabajo y el internacionalismo solidario tienen un importante papel que jugar, en alianza con otros actores políticos y sociales.

Una lección sobre la interdependencia y la cooperación que ha puesto de manifiesto la importancia de seguir impulsando el proyecto europeo de integración para formular respuestas comunes y solidarias pero, también, la necesidad de mejorar significativamente los sistemas de cooperación y coordinación entre las distintas administraciones públicas en España. La construcción del Estado de las Autonomías en España y la importante descentralización territorial de competencias no ha ido acompañada de mecanismos suficientes y eficaces de cooperación federal, ni un suficiente y dinámico consenso sobre un proyecto común que integre la diversidad nacional. Cabe recordar las reflexiones de José María Blanco White a principios del siglo XIX: “La España, nación que se puede decir agregada de muchas según la progresiva accesión de los reinos que la componen, no había tenido tiempo de reunir a sus habitantes por el influjo de un gobierno feliz e ilustrado, que bajo la uniformidad de las leyes hace olvidar a los pueblos las preocupaciones de rivalidades antiguas”⁴.

³ Hasta la fecha se han recaudado 10.000 millones de dólares para la plataforma COVAX, a través de la cual los países con menor renta pueden acceder al suministro de vacunas, mientras que nueve multimillonarios propietarios de empresas farmacéuticas productoras de vacunas han amasado gracias a la COVID-19 un total de 19.200 millones de dólares. CNN, Mayo, 2021.

https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/21/multimillonarios-vacunas-covid-19-orix/?msdyntrid=QsUIDcwFWnWu8wvyl0rnRXp_hMz19WGL080ZCOWK2c

Ver también el informe de Amnistía Internacional: Dosis doble de desigualdad: Las empresas farmacéuticas y la crisis de las vacunas contra la COVID-19. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/09/test-new-report-shows-leading-covid-19-vaccine-pharma-companies-fuelling-unprecedented-human-rights-crisis/>

⁴ Reflexiones generales sobre la revolución española. José María Blanco White, *El Español*, núm. 1, abril de 1810 (escrito ante la convocatoria en Cádiz de las primeras Cortes Constituyentes). Tomado de *José*

La importancia de una orientación social y solidaria de las políticas frente al aumento de las desigualdades y la vulnerabilidad social

Algunos voceros afirmaban al comienzo de la pandemia que por su carácter global y de crisis sanitaria iba a afectar por igual a todas las personas. La realidad está demostrando que no es así. La pandemia se ha cebado en las personas de mayor edad, pero sobre todo en las personas con mayor vulnerabilidad económica y social, agravando las desigualdades tanto entre países como entre grupos sociales que se han venido produciendo en las últimas décadas, intensificadas por la crisis económica de 2018 y exacerbadas ahora por la COVID-19. Unas desigualdades que tienen una estrecha relación con el mundo del trabajo, con la destrucción de empleo y la precariedad laboral, con las brechas digitales que se han manifestado más claramente con el recurso al teletrabajo, o con la responsabilidad del trabajo de cuidados que sigue recayendo fundamentalmente en las mujeres⁵. Unas desigualdades que también tienen que ver con la mayor o menor fortaleza de los sistemas sanitarios y de protección social de los países.

Es necesario defender el valor de los bienes públicos como hemos señalado anteriormente, y el sentido político y social del Estado de Bienestar, tan importante en el ámbito de la Unión Europea y base del llamado modelo social europeo tan atacado en la última crisis económica, y exigir políticas socioeconómicas que apoyen a los colectivos más vulnerables, actúen contra las desigualdades y la pobreza, y promuevan un desarrollo inclusivo y sostenible.

Las políticas adoptadas por la Unión Europea en el contexto de la pandemia, a pesar de sus titubeos y contradicciones iniciales, han supuesto un giro radical frente a las que se adoptaron en la crisis de 2018 con una falsa “austeridad expansiva” basada en la devaluación de los salarios y en el recorte de las políticas públicas, especialmente —aunque no solo— en los ámbitos sociales. El papel de la UE en la orientación y coordinación de las políticas sanitarias nacionales y en la compra y distribución de las vacunas han salvado miles de vidas y han fortalecido el significado político y social del proyecto europeo de integración. También, la suspensión temporal de las restrictivas reglas del Pacto de Estabilidad y la aprobación de un programa fiscal expansivo con la adopción del Plan de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU) a mitad de 2020 y su financiación a través, principalmente, de la mutualización de la deuda pública, rompiendo uno de los principales tabúes de los

María Blanco White: Antología. Edición de Vicente Llorens. (1971) Textos Hispánicos Modernos. Edt. Labor, Barcelona.

⁵ CES (2021): COVID-19 and the world of work. The impact of a pandemic.

<https://www.etui.org/sites/default/files/2020-12/13%20ETU%20BM2020%20FULL.pdf>

ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Enero, 2021.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

“austerófilos” –a los que no deberíamos llamar frugales, porque la frugalidad puede ser una virtud– que ha acompañado al mantenimiento de una política monetaria fuertemente expansiva que inauguró Mario Draghi en 2012. Las políticas adoptadas son un claro ejemplo de que se puede aprender de las lecciones de las crisis –en este caso de la crisis financiera– y de que, como decía uno de los slogans sindicales: otra Europa es posible.

También es importante valorar las políticas adoptadas en España por el gobierno progresista de coalición PSOE-Unidas Podemos, en un escenario político inestable y complejo. No es posible ni relevante ahora enumerar la gran cantidad de medidas que se han adoptado en el contexto de la pandemia pero sí señalar que abarcan un amplio espectro de ámbitos de actuación con una clara orientación social y solidaria. La instrumentación de los ERTE, que están siendo una pieza clave para evitar la destrucción de empleo, la regulación del trabajo a distancia, la obligación de hacer contratos laborales a los repartidores que trabajan para una plataforma digital –la conocida como “ley riders”– la implantación de un ingreso mínimo vital, la mejora de las prestaciones por desempleo, las medidas de apoyo a los trabajadores autónomos y las personas empleadas de hogar, entre otros; el apoyo financiero/fiscal a las empresas o las medidas para evitar desahucios, a pesar de las dificultades para su implementación en algunos casos, son buena muestra de su amplitud e importancia, a lo que hay que añadir que se hayan apoyado en su gran mayoría en el diálogo social, de especial importancia para su legitimación en un contexto político marcado por los desencuentros y la crispación generada por la estrategia miope e insolidaria de los partidos políticos de derecha.

El papel del sindicalismo de clase en la defensa del valor del trabajo, las políticas solidarias y la democracia

La defensa de los bienes públicos esenciales en la convivencia y cohesión de nuestras sociedades requiere la extensión y asunción de valores sociales de solidaridad y justicia en el conjunto de la sociedad y, con ellos, el reconocimiento del valor del trabajo como elemento esencial para llevarlos a cabo en el día a día. Unos valores que, en el contexto de la pandemia, se han puesto claramente de manifiesto en ámbitos tan esenciales como la sanidad o la educación pública pero que son extensibles a otras muchas actividades, y que deben conllevar el rechazo a condiciones laborales precarias de muchas personas que las hacen realidad. Y es en esa defensa del valor de los servicios públicos universales y de calidad y del valor de trabajo y del empleo decente, como un binomio indisoluble, donde el sindicalismo de clase, junto a otros movimientos sociales, ocupa un papel fundamental.

Pero si estos valores solidarios han tenido una clara expresión en los inicios de la pandemia en los aplausos desde los balcones a las trabajadoras y trabajadores de la sanidad o de los servicios de limpieza, hay que tener en cuenta que, también, se han (están) confrontado con actitudes negacionistas que se han manifestado en

contra de las medidas de restricción de la movilidad, de los confinamientos o de las “colas del hambre”, y lo hacen en nombre de la “libertad individual” para decidir no usar la mascarilla, no vacunarse, contra el toque de queda o para justificar la celebración de fiestas privadas y botellones a pesar de sus nefastas consecuencias sociales. Esta confrontación de valores y de ideas no es nueva, como sabemos desde la acción sindical, porque algunos de estos valores negacionistas e insolidarios en nombre de una “libertad individual” son los que explican las políticas neoliberales puestas en marcha desde finales del pasado siglo con sus devastadoras consecuencias sociales.

La pandemia está resaltando la importancia de los bienes y los servicios públicos, el valor del trabajo y el empleo digno, y los valores de solidaridad y justicia como vertebradores de la cohesión social, pero nada garantiza que se prolonguen en el tiempo si no cuentan con el apoyo de gran parte de la ciudadanía, porque tienen muchos y poderosos grupos de interés en su contra, de los que obtienen beneficios con las hambrunas, las guerras o las vacunaciones. Y es en este escenario donde cobra especial relevancia el papel del sindicalismo de clase, junto a otros movimientos políticos y sociales, para proyectar sus valores internacionalistas de justicia, igualdad y solidaridad. Porque, como señalábamos en estas páginas: “En definitiva lo que se confronta es un orden social más justo y solidario que sitúe a las personas y su bienestar por delante de los intereses económicos de unos pocos. Que se pueda avanzar en esta dirección o que se sucumba ante el empuje de los reaccionarios dependerá en última instancia de que el cambio que se observa en la conciencia ciudadana sobre cómo enfrentar la crisis actual se consoliden como valores de referencia para las mayorías sociales convirtiéndose así en hegemónicos. No es imaginable que se puedan superar los innumerables obstáculos de todo tipo que se pondrán en el camino si no es con la determinación que dan los valores transformadores cuando son asumidos por las mayorías sociales. Ahí reside en la actualidad la disputa por la hegemonía”⁶. Ese es el sentido de nuestras Comisiones Obreras cuando defendemos que *hicimos, hacemos, haremos historia*. Una historia justa y solidaria.

II. LAS PROPUESTAS DEL 12 CONGRESO DE CCOO

La lectura que hasta aquí hemos hecho de la crisis y de las medidas que se han debido adoptar para hacer frente a la extensión de la pandemia, nos ayuda a contextualizar el 12 Congreso de la CS de CCOO, que se celebra al tiempo que el presente número de *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* ve la luz.

⁶ LEZCANO, F. y ARAGÓN, J. (2020): “Notas sobre valores sociales, trabajo y sindicalismo”. *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* n.º 34.

Lo contextualiza porque gran parte del balance que presenta la Comisión Ejecutiva saliente gira alrededor de la crisis pandémica que ha ocupado, en el tiempo, casi la mitad del mandato que evaluamos; lo contextualiza, también, porque una parte sustancial del análisis que realizamos de la coyuntura, del cual surgen las principales propuestas que sometemos a consideración de la afiliación para determinar la hoja de ruta del sindicato en el próximo periodo, versa sobre las consecuencias económicas, sociales y políticas generadas al calor de la pandemia. Lo contextualiza, incluso, por las condiciones materiales en las que hemos debido desarrollar los debates “por la base” que desaguarán en las sesiones del Congreso, condiciones atípicas marcadas por las limitaciones a la movilidad y la presencialidad que nos han obligado a incorporar de manera acelerada las nuevas tecnologías en la organización de los debates internos.

En efecto, para este 12 Congreso hemos analizado las consecuencias económicas, sociales, laborales, políticas y culturales de lo que se ha denominado la revolución conservadora de los años 80. Cuarenta años de hegemonía del neoliberalismo que adquirió su mayor crudeza en la crisis financiera de 2008 y en la gestión austericida que se impuso. Analizamos también cómo las consecuencias de esa gestión dejaban el terreno abonado para la eclosión de la extrema derecha y el neofascismo, que en nuestro país ha conseguido significativa penetración social, notables resultados electorales y una presencia institucional capaz de condicionar el discurso de la derecha tradicional. Pero analizamos con detenimiento la crisis generada por las medidas que se han debido aplicar para contener la extensión de la pandemia y observamos algunos elementos distintivos con respecto a la crisis financiera de 2008.

Por destacar solo dos: uno, la mayor conciencia ciudadana sobre el valor de los servicios públicos y de las redes de protección social. El virus, como si de un espejo se tratase, nos ha devuelto la imagen de nuestra vulnerabilidad; de ahí que servicios y actividades a los que les prestábamos escasa atención o que eran minusvalorados, cuando no denostados socialmente, hayan cobrado una relevancia inaudita a ojos del imaginario colectivo. Estamos hablando de la sanidad, de las residencias de mayores, de la educación, de las fuerzas de seguridad... pero no solo; también hemos visto cuan esenciales han sido el personal de los supermercados, el personal de limpieza viaria y una larga lista de actividades que llevan a cabo trabajadoras y trabajadores por lo general invisibilizados por los prejuicios y el clasismo imperantes.

Dos: el cambio copernicano que, por razones de mera supervivencia, han introducido las instituciones internacionales y europeas en sus políticas económicas que, sin autocrítica alguna respecto a cómo actuaron durante la crisis financiera, han recuperado políticas que podemos caracterizar como neokeynesianas, con una fuerte intervención desde los poderes públicos inyectando ingentes cantidades de recursos económicos para relanzar la actividad económica y recuperar el empleo.

Y analizamos que esta nueva realidad se desarrolla en un mundo en profunda transformación, producto de las transiciones digitales y ecológicas en las que estamos inmersos.

De este análisis concluimos que la contradicción fundamental con la que nos encontramos en el presente y que marcará el devenir de los próximos años es la que se da entre los modelos sociales que gobernarán la salida de la crisis y las citadas transiciones. Contradicción que podemos resumir en los términos siguientes: Entre un modelo que procura el beneficio de unos pocos, y que para ello promueve la “libertad” individual, esto es, el individualismo y un Estado débil reducido a garantizar los privilegios de los poderosos, y un modelo que busca el bienestar de las mayorías sociales porque cree en la sociedad como colectivo que se nutre de la solidaridad, donde el Estado debe ser quien vele por los ciudadanos y ciudadanas desde que nacen hasta que fallecen, proveyéndoles de servicios e interviniendo en la economía.

Siguiendo este hilo argumental establecemos tres grandes prioridades que someteremos a consideración del Congreso:

La primera, **participar activamente en la disputa por la hegemonía cultural**. Que se imponga un modelo u otro de gestión de la crisis y, particularmente, que de esta crisis salgamos con una sociedad más armónica, justa y democrática dependerá en gran medida de que se pueda afianzar y ampliar esa conciencia ciudadana, que con la pandemia ha cobrado vigor, sobre el valor de la solidaridad, de los servicios y redes de protección públicas y del papel del Estado a la hora de proveer al conjunto de la ciudadanía de la protección y seguridad que demanda.

El afianzamiento de estos valores entre la ciudadanía es condición necesaria para que se exprese en términos políticos una relación de fuerzas favorable a los intereses de las mayorías y, más en concreto, de los trabajadores y trabajadoras.

Es obvio que un objetivo como éste lo tenemos que dinamizar desde el sindicato, pasando a la ofensiva desde la divulgación de nuestros valores, la formación de nuestros y nuestras sindicalistas y potenciando nuestros centros de pensamiento como es la Fundación 1 de mayo, pero no solo. Se requiere de una actuación concertada con organizaciones de la sociedad civil y políticas con las que compartimos las mismas inquietudes, reflexiones y objetivos desde la pluralidad y diversidad. De la misma manera se requiere, también, de una actuación, adecuadamente concertada y coordinada, en el plano internacional, pues no en vano esta disputa no se limita a nuestro país sino que recorre el mundo.

La segunda, **recuperar, fortalecer y extender derechos, pensando especialmente en los colectivos más vulnerables**.

El sindicato, por definición, procura la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la clase trabajadora en la lucha por una sociedad más justa e igualitaria. Este principio, en el contexto actual, en el que sufrimos las consecuencias de dos crisis que se han solapado en el tiempo, la financiera de 2008, que antes de ser superada se dio de bruces con la generada por la pandemia, exige empezar por recu-

perar los derechos que de manera más sibilina o grosera se han arrebatado a los trabajadores y trabajadoras. Pero no es suficiente, tenemos que proponernos ampliar derechos porque la situación precedente a las crisis tampoco era la más satisfactoria. Así, debemos proponernos construir una nueva carta de derechos del trabajo para el siglo XXI. Los derechos recuperados y aquellos que seamos capaces de configurar como nuevos deben llegar a todos los centros de trabajo y actividades económicas y a todos los colectivos de trabajadores y trabajadoras, pues la realidad hoy sigue siendo que, en no pocas empresas, se escamotean esos derechos a sus trabajadores con tal de seguir la vieja máxima que alienta al sistema: conseguir los máximos beneficios en el menor tiempo posible.

¿De qué hablamos cuando nos proponemos recuperar, fortalecer y extender derechos? De derechos laborales, como el empleo de calidad, la estabilidad en el empleo frente a la temporalidad, la salud laboral... De derechos sociales, como las redes de protección, las pensiones, la garantía de renta, las políticas públicas, la salud pública, los servicios públicos, la vivienda, la igualdad... Y hablamos de aquellas medidas que favorezcan un cambio en nuestro patrón de crecimiento para poder abordar los déficits estructurales que arrastra nuestro país históricamente: nos estamos refiriendo a la necesaria reindustrialización de nuestra base económica, a la diversificación productiva, a la necesidad de una política científica fuerte y a una apuesta decidida por la I+D+i, a cómo afrontar la transición a la economía digital y la transición energética...

El cambio de nuestro modelo económico es fundamental para poder construir una nueva carta de derechos laborales y sociales pero también es necesaria una política de redistribución de la riqueza y de recaudación que provea de manera justa al Estado de los recursos necesarios para financiarlos.

De todo esto hablamos.

La tercera prioridad que nos marcamos **es fortalecer y extender la organización.**

En el momento de desarrollar esta tercera prioridad partimos de una afirmación conceptual: **extender y fortalecer la organización es condición necesaria para extender y fortalecer los derechos, de suerte que a mayor organización mayores y mejores derechos** para todos los trabajadores y trabajadoras y particularmente para los más vulnerables.

En los materiales a debate se analizan las grandes características del tejido productivo español y del mercado laboral, para después compararlo con el grado de implantación de CCOO y de esa comparación extraer las principales medidas que nos proponemos abordar para desarrollar esta prioridad.

Así concluimos que tenemos más afiliación que nadie pero hay millones de trabajadores y trabajadoras por afiliar; ganamos holgadamente las elecciones sindicales pero hay cientos de miles de empresas en las que no se celebran elecciones; damos cauce orgánico al cincuenta por ciento de nuestra afiliación pero tenemos a la otra mitad sin canales estables de participación. Y los trabajadores y trabajadoras que no afiliamos, que no tienen representación sindical y que no organizamos coinciden con aquellos y aquellas que se encuentran en una situación más vulnerable y que por tanto más necesitan de la intervención del sindicato si no los queremos dejar expuestos a la discrecionalidad empresarial.

De esa constatación nos proponemos, de un lado, **extender la organización** llegando a más trabajadores y trabajadoras, promoviendo la afiliación y ofreciéndoles los cauces de participación con tal de originar organización para la acción reivindicativa.

Simplificando mucho, esto quiere decir ofrecer canales de comunicación accesibles y eficaces con el sindicato; mejorar los servicios que ponemos a su disposición, particularmente los de asesoría sindical y jurídicos; ofrecerles espacios de participación como son las secciones sindicales; promover la elección de representantes sindicales allí donde se den las condiciones; garantizar que les llega la información relevante y poner a su disposición las posibilidades de formarse profesional e ideológicamente.

De otro, **adecuar nuestras estructuras** territoriales y federales para actuar eficazmente en los sectores y colectivos en los que se están concentrando los cambios en el tejido productivo y en el mercado laboral.

Esta línea de actuación la concretamos, a su vez, en dos direcciones: una, profundizar en el modelo de “sindicalismo de proximidad” que siempre nos ha caracterizado, lo que desde el anterior congreso denominamos como “desarrollo organizativo” y que se puede sintetizar en **institucionalizar la cooperación entre estructuras** para poner todos los recursos humanos y materiales disponibles al servicio de la extensión sindical, estableciendo una red de “sindicalistas de referencia” y dotándonos de métodos de trabajo que garanticen la efectividad de los mismos. Y dos, **dotarnos de fórmulas flexibles de intervención sindical, de participación y organización de la afiliación**, lo que se puede ejemplificar en favorecer la cooperación entre las estructuras sectoriales para atender a todos aquellos colectivos que aun estando encuadrados en distintas federaciones tienen un mismo espacio de intervención sindical; promover estructuras funcionales –por tanto, no orgánicas– para aquellos afiliados y afiliadas que por las características de la empresa en la que trabajan no pueden tener sección sindical; impulsar el espacio “jóvenes de CCOO”, o fortalecer las secretarías de la mujer en todas nuestras estructuras.

CCOO es el sindicato en el que más trabajadores y trabajadoras confían en este país; se nos afilian más a nosotros que a cualquier otro sindicato; las candidaturas

bajo las siglas de Comisiones son las que mayor respaldo obtienen cada vez que se celebran elecciones sindicales; tenemos presencia en todos los sectores de la producción y los servicios y en todos los rincones del país; participamos en toda la negociación colectiva y tenemos una gran capacidad de interlocución con patronales y Gobiernos; contamos con una fuerte presencia social y reconocimiento político e institucional y desplegamos una importante actividad internacional, pero seguimos teniendo amplios espacios de mejora.

Los conceptos los tenemos claros y el método de análisis que hemos seguido nos devuelve una imagen suficientemente nítida de donde se encuentran nuestras insuficiencias, lo que facilita situar cuales deben ser las propuestas para la intervención futura. Ahora se trata de que ese gran intelectual colectivo que es el Congreso las ratifique o las enmiende y que la nueva dirección que salga elegida del mismo aplique lo acordado con determinación.

III. PLANTEAMIENTO DEL MONOGRÁFICO

El hilo conductor de este monográfico, como se ha señalado anteriormente, es el análisis y una primera evaluación de las principales políticas adoptadas –teniendo ya una cierta perspectiva temporal de más de un año y medio desde la declaración del estado de alarma– y ofrecer propuestas para un futuro por construir, siendo conscientes de que el escenario de incertidumbre que vivimos permanecerá un largo periodo de tiempo, que obligará a nuevos espacios de reflexión y debate.

El monográfico se abre con un artículo de **Unai Sordo** sobre la contribución del sindicalismo de clase y el diálogo social a la democracia y las políticas públicas solidarias en el contexto de la pandemia, y da paso el análisis que aportan **Cecilia Castaño**, **Capitolina Díaz**, **Nuria Oliver** y **María Ángeles Sallé** sobre el impacto de la pandemia en un proceso de creciente digitalización, y la mayor valoración social del trabajo de cuidados que, sin embargo, todavía recae mayoritariamente en las mujeres, lo que requiere un reequilibrio y corresponsabilidad en su desarrollo.

José Antonio Sanahuja analiza la situación de la Agenda 2030 como impulsora de un desarrollo sostenible global, tras el cual **José Ignacio Torreblanca** reflexiona sobre las respuestas europeas a la pandemia en relación al escenario geopolítico internacional, que tiene su continuidad en la valoración de la Confederación Europea de Sindicatos sobre las políticas europeas adoptadas en la pandemia, desarrollada por su secretario general **Luca Visentini**, y que contextualiza, posteriormente, **Rafael Muñoz de Bustillo** en sus reflexiones sobre el papel del Estado de Bienestar en tiempo de COVID-19 y concreta **Javier Doz** en un pormenorizado análisis del Plan Europeo de Recuperación y Resiliencia.

Tras estas aportaciones, **Andoni Montes** y **Jesús Ruiz-Huerta** estudian la evolución de los ingresos y del gasto público generados por la pandemia, ofreciendo una panorámica de la situación de los principales países europeos, situando a España entre ellos, y planteando el debate sobre la necesidad de reformas fiscales. Análisis que tiene su continuidad en el trabajo de **José Moisés Martín** sobre la gobernanza política e institucional del Plan Europeo de Recuperación y los retos que implican su adecuado desarrollo y gestión en España para la reactivación económica y social. Posteriormente, **Óscar Carpintero** y **Jaime Nieto** abordan los retos y contradicciones que plantea la transición energética entre sus objetivos medioambientales y su impacto en el crecimiento económico, especialmente en los países con mayores niveles de renta, y **José Molero** estudia las principales debilidades del sistema español de innovación, planteando propuestas para su impulso y reforma.

En un nuevo bloque analítico se abordan aspectos relacionados con el mercado de trabajo en España, comenzando con las aportaciones de **Inmaculada Cebrián** y **Gloria Moreno** sobre el impacto de la pandemia en el empleo y los problemas estructurales que ha puesto de manifiesto. **Jesús Cruz Villalón** analiza la importancia de las políticas de flexibilidad interna y la necesidad de modularlas según sus distintas causas para proyectarlas en el futuro y **Begoña Cueto** hace un amplio análisis de las políticas activas de empleo y los servicios públicos de empleo en el contexto de la pandemia. Posteriormente, **Begoña San José** señala la importancia de las políticas de igualdad, defendiendo la necesidad de impulsar su efectividad y coherencia y **Manuel Aguilar** y **Ana Arriba** valoran las políticas de inclusión social, con especial referencia a la implantación del Ingreso Mínimo Vital.

Posteriormente, **Agustín Reoyo** estudia el sistema sanitario español y la política sanitaria en la pandemia y **Vicente Marbán** analiza el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y sus debilidades y retos de futuro, mientras que **Miguel Pajares** plantea la importancia de las políticas climáticas en relación a los procesos migratorios y **Vicente Pinilla** reflexiona sobre el proceso de despoblación rural en España, las causas que lo explican y las políticas que deberían desarrollarse para evitarla.

En la sección de APUNTES se recoge el documento de la campaña de la Confederación Sindical Internacional (CSI) “**Justo crear empleo**” y sus propuestas de actuación para la creación de un empleo digno. Finalmente, se incluye una breve nota biográfica de la pintora **Vera Rockline** que desarrolló nuevas perspectivas del cubismo, del expresionismo y del realismo a principios del siglo XX y algunos de cuyos cuadros ilustran la portada y los artículos de la revista.

IV. BREVES NOTAS SOBRE LA HISTORIA DE GACETA SINDICAL Y AGRADECIMIENTOS

El antecedente de *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* fue la revista *Gaceta de Derecho Social* que, como señala la Fundación 1.º de Mayo⁷, nació en septiembre de 1970 con el objetivo de divulgar el trabajo de los abogados laboristas que defendían a los miembros del movimiento obrero emergente, organizado por CCOO. Al principio, la mayoría de la información se refería a la legislación y la problemática laboral para, posteriormente, ir abordando más cuestiones de carácter sindical, y a partir de 1977 esta publicación se convertirá en la portavoz de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras. La revista acaba su andadura en 1979; sin embargo, una nueva cabecera recogería su testigo en abril de 1980: *Gaceta Sindical. Órgano de la CS de CCOO* que, con carácter mensual y dirigida por Manolo Morales, recogía los documentos más relevantes adoptados por los órganos de dirección de la confederación junto a noticias sobre conflictos laborales y huelgas, convenios colectivos, sobre legislación y sentencias judiciales, y artículos de opinión tanto de personas con responsabilidades en nuestro sindicato como del mundo académico.

Dentro de esta línea editorial, *Gaceta Sindical* publicó su primer monográfico en junio de 1991 sobre las graves implicaciones de la llamada primera guerra del Golfo⁸. Posteriormente se fueron publicando otros monográficos de forma esporádica e irregular. Fue en el año 2000 cuando se configura el formato de manera estable de la *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* con carácter monográfico, con el objetivo de ser un lugar de encuentro entre el mundo sindical y académico, y compartiendo cabecera con la *Gaceta Sindical Digital*.

Tras el lamentado fallecimiento de Manolo Morales en 2006 se inicia una nueva etapa. Como señalaban Fernando Lezcano, entonces Secretario confederal de Comunicación, y Jorge Aragón, nuevo director de la revista, en la presentación de un nuevo monográfico sobre el sindicalismo internacional y la globalización de los derechos sociales: “Con la edición de este número se abre una nueva etapa de *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, que cambia de forma, pero no de fondo. La preocupación por la cualificación permanente de las personas que asumen responsabilidades de dirección en el sindicato y por ofrecer un espacio de análisis y contraste de pareceres sobre temas de especial relevancia para el sindicalismo y para aquellos que comparten nuestros empeños —aunque no necesariamente nuestras opiniones y acciones— nos llevó, hace ya varios años, a concebir una publicación expresamente dedicada a estos fines. Así, la versión «Reflexión y debate» de *Gaceta Sindical*, se inscribe en la tradición de las revistas «teóricas» que se proponen enfrentar los

⁷ Fundación 1.º de Mayo (2009): Archivo Historia del Trabajo. Inventario. *Archivo de Gaceta de Derecho Social*.

⁸ *Gaceta Sindical* (1991): *Reflexiones después de la Guerra del Golfo y el nuevo orden internacional*. Especial monográfico. Junio, CCOO.

temas que abordan con mayor profundidad, extensión y rigor del que es habitual en otro tipo de publicaciones (...) No es habitual que un sindicato opte por una publicación de esta naturaleza, pero tampoco es habitual en el mundo del sindicalismo un modelo como el que representa CCOO”⁹.

Valga este pequeño recorrido por los antecedentes y la historia de *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* para agradecer la desinteresada participación de las personas que han colaborado en su creación y desarrollo con sus trabajos de análisis y propuestas, que dan sentido a la orientación de la revista y que expresábamos en el primer número de su nueva etapa con las palabras del historiador Eric Hobsbawn: “La injusticia social debe seguir siendo denunciada y combatida. El mundo no mejorará por sí solo”, y en los versos del poeta Ángel González: “Habrà palabras nuevas para la nueva historia, pero es preciso encontrarlas antes de que sea tarde. Nada es lo mismo”. Ese es nuestro empeño y nuestra contribución a la acción sindical de CCOO como sindicato de clase, internacionalista y solidario.

Jorge Aragón
Director de Gaceta Sindical. Reflexión y debate

Fernando Lezcano
Secretario de Organización de CCOO

⁹ LEZCANO, F. y ARAGÓN, J. (2007): “Notas sobre la importancia de la construcción del sindicalismo internacional”. *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* n.º 10, *El sindicalismo internacional y la globalización de los derechos sociales*, junio de 2007, CCOO.

Unai Sordo

Las políticas en la pandemia vistas desde el mundo del trabajo

La contribución del sindicalismo de clase y el diálogo social a la democracia y las políticas públicas solidarias

EL 13 de marzo de 2020 terminé un dúplex en el programa matinal de RTVE y de inmediato partí en coche hacia Bilbao. Llegué a primera hora de la tarde. El tiempo justo para descansar, dar una vuelta por el Casco Viejo y regresar a casa para preparar maletas para una temporada. Al día siguiente, sábado, había que volver a Madrid, junto a mi compañera que habitualmente reside en Euskadi. Pronto iba a comparecer Pedro Sánchez a anunciar el decreto de un estado de alarma que nos restringiría durante un tiempo indeterminado la movilidad.

El día anterior por la tarde, jueves, habíamos mantenido una videoconferencia con buena parte del Consejo de Ministros, incluido el propio Presidente del Gobierno, las Vicepresidencias (entonces Calvo, Iglesias y Rivera) y varios ministros (Díaz, Escrivá, Planas, M.^a J. Montero, Maroto y probablemente alguno más que no recuerdo). La misma mañana del 12 de marzo las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME habíamos enviado a la mesa del Presidente y de la Ministra de Trabajo una propuesta para una regulación *express* de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, con un acrónimo –ERTE– entonces casi desconocido fuera del mundo sindical.

La intención de la propuesta era prever una modificación legal en la regulación de esta fórmula de reducción o suspensión de jornada, de manera que se incentivara su uso para evitar la sangría de despidos que –previsiblemente– se precipitarían si la parálisis de la actividad civil y económica se confirmaba. Este acto de previsión, tan poco habitual en España, era un precedente inédito de una situación que nos desbordó como un tsunami. Porque, en efecto, ni en los peores augurios podíamos pensar que aquella herramienta (los ERTE) que se regularon e incentivaron en un tiempo récord en el siguiente Consejo de ministros, iban a terminar por afectar a

más de medio millón de empresas y a más de tres millones y medio de personas trabajadoras en nuestro país.

En todo caso, la singularidad de la situación era un entremés de lo que venía. Una pandemia global con unos efectos demoledores sobre la población en términos de personas contagiadas, fallecidas, y con una parálisis de la actividad que provocó la mayor caída de la economía en tiempos de paz.

Una crisis que asolaba un país que, aunque había recuperado hacía tres años su nivel de producción de bienes y servicios previos a la crisis del año 2008, aún sufría secuelas en términos de desigualdad, situaciones de pobreza y pérdida de expectativas vitales de una parte relevante de la ciudadanía y particularmente de la clase trabajadora.

En septiembre de 2021 la situación ha cambiado notablemente. La investigación y la ciencia hallaron varias vacunas que, distribuidas y suministradas desde nuestra sanidad pública en tiempo récord, han reducido notablemente la contagiosidad y la letalidad del virus. En la medida en que se consolidaban espacios de normalidad y movilidad, la recuperación económica ha avanzado con vigor. Aún lejos de poder cantar victoria, la recuperación del empleo es más que notable en España. Por primera vez en la historia de nuestras crisis económicas, la caída del PIB no se ha traducido en una caída porcentualmente mayor del empleo, sino todo lo contrario. Esto ha situado a nuestro tejido productivo en mucha mejor disposición para traducir la recuperación económica en empleo (muchas de las empresas acogidas al periodo de socialización temporal de una parte de los costes salariales no hubieran sobrevivido a la pandemia si hubieran tenido que arreglarse “por su cuenta” ante la parada o caída de actividad).

EL DIÁLOGO SOCIAL Y LA UNIÓN EUROPEA, INSTANCIAS REFORZADAS

La gestión socioeconómica de la pandemia ha conllevado, a mi juicio, el reforzamiento de dos instancias, dos instituciones, que habían tenido un protagonismo cuestionado en la anterior crisis. El diálogo social ha producido una serie de acuerdos que han dado cobertura a medidas decisivas para contener la destrucción de empleo y de empresas durante la pandemia. La puesta en marcha de los fondos de recuperación y resiliencia Next Generation, sufragados con deuda común europea, suponen un cambio cualitativo respecto a la promoción de las políticas de austeridad con que la Unión condenó al empobrecimiento interno a los países más sobre-endeudados en la anterior fase recesiva. En este trabajo nos centraremos más en el diálogo social.

Respecto al diálogo social, la evaluación positiva de lo acontecido en los últimos 18 meses no debe llevarnos a lecturas equívocas por ingenuas. Ojalá el marco de concertación social y el papel determinante de los agentes sociales se consolidase de forma definitiva, pero tenemos que analizar los contextos en los que se ha desempeñado en la anterior crisis, en esta y en el escenario que tenemos abierto en la post-pandemia.

En la anterior crisis se precipitaron una cascada de reformas de contenido regresivo para las mayorías sociales. La reforma laboral del año 2010, y de forma mucho más intensa la de 2012; la reforma de pensiones o de la prestación de desempleo del año 2013, o las políticas de desinversión en los sectores públicos, se hicieron desde la unilateralidad y saltando por encima del diálogo social. Fueron políticas de devaluación que perseguían un ajuste de las cuentas públicas en tiempos e intensidades temerarias, y una caída de los salarios como supuesta fórmula para recuperar competitividad y equilibrar nuestras balanzas exteriores.

Pero estos ajustes no se realizaron desde la unilateralidad solo por cuestiones de urgencia, sino porque eran coherentes con una estrategia general de mutación del modelo social. Si esas reformas estuvieran vigentes y aplicadas literalmente hasta el día de hoy, si no hubieran sido contestadas mediante la movilización social y la acción judicial (pensiones, sanidad, huelgas generales, sectoriales o de empresa, infinidad de demandas jurídicas en materia laboral etc.), y como consecuencia de ello parcialmente suspendidas o revertidas, el proceso de privatización de servicios públicos y la protección social en España sería casi irreversible.

Para entender la profundidad del progresivo cambio de modelo, veamos algún ejemplo. Recientemente la Federación de Enseñanza de CCOO presentaba la perspectiva sobre el inicio de curso escolar 2021-22. Y en ella arrojaba algunos datos sobre el silente proceso de privatización de nuestro modelo educativo. Desde la aprobación de la LOMCE hasta 2019 se ha aumentado el gasto público destinado a conciertos y subvenciones en un 18%. En bachillerato, mientras el número de alumnos creció en un 15% tomando como referencia el curso 2013-2014, las aulas públicas perdieron un 1,9% de su alumnado. En Formación Profesional en los últimos ocho cursos el alumnado matriculado en centros privados ha crecido en un 25,7%, mientras que en los centros públicos ese aumento se limita al 4,7%. Si nos ciñéramos al Grado Superior en la FP, el dato es aún más escandaloso: la matrícula privada ha crecido un 67% por un 18,7% en la pública.

Combinar un abandono paulatino de la formación y la educación pública y facilitar el acceso selectivo a redes privadas o concertadas, es el camino más inteligente

para provocar un efecto huida de las mayorías sociales de la red de educación pública. El proceso se retroalimenta al darse una mayor concentración de alumnado con problemas de aprendizaje “en la pública” —que refuerza el temor a una menor calidad educativa—, junto al señuelo de procesos selectivos de los centros concertados respecto al alumnado (mediante tasas falsamente voluntarias o procedimientos de acceso sin exigencias de equidad). Una vez completado el círculo vicioso de la segregación aspiracional (aspirar a que mis hijas/os no se mezclen con quien pueda lastrar su proceso formativo), ya no hacen falta posiciones radicales en defensa de la enseñanza privada. Será el propio sentido común de la mayoría social quien la demande para autonomizarse de las clases más desfavorecidas (es decir, el que tengo inmediatamente por detrás en la “escala social”).

Otro ejemplo tendría que ver con las pensiones. Si se hubieran aplicado los factores recogidos en la reforma de pensiones del año 2013, la caída de la expectativa de pensión en España se hubiera desplomado para las siguientes generaciones. Por poner un ejemplo, una persona que tenga 18 años en la actualidad y que generase una pensión futura de 1.500 euros, hubiera perdido 343 euros de esa futura pensión en caso de aplicar el “factor de sostenibilidad” (recientemente derogado en acuerdo social), si atendemos a la evolución de la esperanza de vida que se desprende del INE.

Y es que el efecto diferido de la reforma de pensiones del 2013 no era solo una contención temporal del déficit público mediante una revalorización insuficiente a través del 0,25% que determinaba el IRP (Índice de Revalorización de Pensiones). Como se demostró, la movilización social fue capaz de suspender su aplicación. Pero las medidas no eran para la coyuntura, sino para instalar en el subconsciente colectivo la idea de la insuficiencia en el largo plazo de las pensiones públicas. Y si esta idea se instala en la mayoría social, es más sencillo que se abra paso antes o después la convicción de que hay que procurarse un aseguramiento privado (no complementario, sino sustitutorio), lo que a su vez facilita el camino para un deterioro del sistema público (por ejemplo, promoviendo una reducción de cotizaciones sociales) una vez que desaparece del citado sentido común social la idea de que el retiro por jubilación debe ser protegido desde una cobertura pública y suficiente.

Es decir, y aquí es donde quiero llegar, las políticas del *austericidio* fueron unilaterales no solo por un elemento de coyuntura (la presión de los mercados sobre la deuda soberana española, y la condicionalidad del rescate financiero a nuestro país) sino porque eran perfectamente coherentes con políticas transformadoras de amplio espectro que pretendían (y pretenden) modificar en profundidad la fisonomía socioeconómica de nuestro país, y arrumbar cualquier suerte de contrato social para el siglo XXI. Luego volveremos sobre esto.

Las políticas ante la pandemia y sus secuelas económicas, por el contrario, han sido consensuadas en buena parte de sus vertientes socio-laborales. Uno de los elementos más reseñables de esta pandemia es que en medio de la dramática situación sanitaria y la extrema polarización política, ha habido una importante secuencia de acuerdos sociales. Los ya citados de los ERTE son los más reconocidos, pero no es menos importante el acuerdo en pensiones, la subida del SMI de 900 a 950 euros, ni son despreciables la regulación del trabajo a distancia, la llamada “ley rider” o el compromiso en materia de dependencia. Únicamente a fecha de hoy han sido impulsados mediante acuerdos bipartitos (sin CEOE, que se negó a apoyarlos) el desarrollo reglamentario de los planes de igualdad y la subida del SMI de 950 a 965 euros.

Cabría especular aquí si las razones últimas que han llevado a CEOE a suscribir estos acuerdos tienen que ver con la convicción firme sobre los contenidos de los mismos, o más bien con un intento de condicionarlos y buscar el “mal menor” ante un gobierno que –interpretan– en ausencia de acuerdo podría legislar de manera más desfavorable a sus intereses a través de acuerdos exclusivamente con los sindicatos. También cabría especular con que la negociación en una situación de emergencia y donde las medidas vinculadas a los ERTE han supuesto una socialización temporal y multimillonaria del coste salarial y de cotizaciones sociales, era buen lubricante para engrasar los acuerdos. Es decir, pacto cuando los recursos públicos salvan empresas porque la alternativa es un desastre empresarial y económico.

En todo caso, creo que conviene hacer la lectura más benéfica en un triple sentido. Uno: los acuerdos entre Gobierno, patronal y sindicatos dan mucha mayor solidez a aquellas medidas que se pactan que si fueran tomadas unilateralmente. Dos: la actitud de CEOE debe valorarse en la medida en que se da en un contexto de polarización política extrema y donde las presiones para que la patronal española no se corresponsabilizase en ningún caso con políticas del gobierno no han debido ser menores. Tres: se ha avalado empresarialmente una política de fuerte intervención pública en el “mercado de trabajo”, y esta intervención (anatema ideológico para tantos) ha evitado una catástrofe económica y empresarial, hasta el punto, como ya se ha señalado, de que la secuencia “destrucción-creación de empleo” ha respondido de forma inversa a las fluctuaciones económicas respecto a crisis anteriores.

Para no perder mucho tiempo en especulaciones sobre motivaciones ajenas, sí situaré que creo que el fiel de la balanza para valorar el grado de reforzamiento del marco del diálogo social en España tendrá que ver con la fase que abordamos en esta última parte de 2021. Pero no querría conducir esta colaboración por el análisis coyuntural que vincule las posibilidades del diálogo social y la actitud que pueda

adoptar CEOE. Más bien querría abrir un poco el foco para insertar las reformas que debemos abordar en un camino disyuntivo al que se va a enfrentar la sociedad española, y que debiera servir de auténtico contexto para analizar lo que está en juego a nivel sindical, político y de propia determinación como país.

LAS REFORMAS PENDIENTES EN EL CONTEXTO SOBRE LA RECOMPOSICIÓN SOCIAL

No haría mucha falta extenderse sobre la importancia que tienen las reformas laborales o de pensiones para un sindicato como CCOO. Cabría resumirlas en que abordamos, por un lado, la reforma de la principal palanca para generar derechos laborales colectivos (el fortalecimiento de la negociación colectiva junto a la reducción de la temporalidad y precariedad de los contratos, que condicionan la política reivindicativa de la clase trabajadora). Por otro, el “mayor convenio colectivo” que puede suscribir un país, como es la materia de las pensiones, en las que hay que decidir cómo se protegen las rentas de más de 15 millones de personas en los próximos años.

Estas reformas tendrían trascendencia en cualquier periodo temporal, pero en este momento creo que se sitúan en un proceso histórico que debiéramos examinar con detalle y voluntad, no tanto de sentenciar sino de abrir espacios de debate.

En este proceso histórico concurren varias dinámicas complejas: por un lado, tenemos aún presentes las consecuencias de las políticas de austeridad y devaluación interna. Por otro, los efectos (aún por evaluar con suficiente perspectiva y desde todas las ópticas: económicas, sociales y sociológicas, de salud pública, etc.) de una pandemia. Y por otro, el acelerón en las transiciones digital y energético/ecológica.

Creo que las reformas que tenemos que abordar se sitúan en relación con la decisión sobre cómo reconfigurar sociedades más duales, más fragmentadas y con altos niveles de incertidumbre, en las sociedades post-covid. Y en como se integran esos acelerones que la propia pandemia ha traído en las transiciones referidas, digitales y energético/ecológicas.

Respecto a la primera circunstancia, se viene dando una pugna cada vez menos soterrada sobre cómo recomponer las bases materiales de las llamadas “clases medias”. Una parte de ellas sufrieron un deterioro en sus condiciones de vida tras la gestión de la anterior crisis. Casi todas esas “clases medias” –y esto es relevante– perdieron expectativas y certidumbres vitales. Y una buena parte de la clase traba-

jadora (que vendría a ser lo mismo que es la clase media, pero con menor acceso al crédito y a la herencia como forma de mejorar su expectativa patrimonial y de consumo) sufre un proceso de proletarización donde la figura del asalariado pobre no es excepcional.

Esa pugna se disputa entre la reconstrucción de un nuevo contrato social para el siglo XXI o la reconfiguración de una sociedad despiadada, privatizada e individualista. Puede parecer una caracterización excesivamente simple, pero creo que a veces hay que situar ejes de abscisas y ordenadas para dotarnos de una interpretación periférica de lo que ocurre, que pueda sacrificar fineza analítica para dotarnos de operatividad en la acción. También se puede decir que hay que separar el grano de la paja...

El contrato social tiene que partir de algunas de las viejas aspiraciones del movimiento obrero (trabajo con derechos y distribución primaria de la riqueza a través de los salarios, fiscalidad justa y redistributiva, servicios públicos). Pero debe incorporar nuevas realidades producto de procesos como los cuidados a las personas, la digitalización creciente de la actividad económica (y su capacidad disruptiva sobre cómo fijar condiciones laborales o acelerar transiciones de empleo), o la transición a una economía baja en emisiones de CO₂. El envejecimiento de la población española plantea toda una batería de retos. Las futuras tasas de natalidad y/o la integración de futuros procesos migratorios, exigen repensar las políticas de cuidados y las políticas de orientación, inserción y formación laboral.

No debiéramos ser ilusos. La opción de la “sociedad despiadada” tiene a favor que el neoliberalismo ha instalado en el sentido común contemporáneo las bases para que sus ideas se materialicen en una potente alternativa al modelo inclusivo del contrato social.

La emergencia del nuevo fascismo 4.0 busca respuestas alternativas al contrato social mediante “la política del señalamiento” de un culpable: el migrado, el pobre, la mujer feminista. La emergencia del trumpismo castizo da alternativas mediante la trampa anti-impuestos y la privatización como opción de segregación aspiracional, es decir, aislarme del de detrás (escuela concertada, políticas urbanísticas, aseguramiento sanitario o de la pensión como alternativa a los sistemas públicos –previa y conscientemente deteriorados tales servicios públicos–). Y estas dos corrientes confluyen –acorralando opciones liberal/conservadoras ilustradas, al menos en España y por ahora– en una cuando sienten levemente amenazada su posición de dominación, como estamos comprobando.

Es desde esta perspectiva dual entre el contrato social y la sociedad despiadada, disputa poco tecnocrática –dicho sea de paso– desde la que a España se le han abierto oportunidades que vale la pena explorar, y que demandarían políticas de estado. Hoy estas políticas parecen imposibles de atisbar, en un contexto ya citado de polarización política, a veces cercana a la política de desestabilización institucional. Quizás por ello, el diálogo social tiene una oportunidad inédita de operar. Una especie de “estabilizador automático” social que se sitúe como vanguardia en el intento de modernizar nuestras instituciones laborales y socioeconómicas.

LOS NGEU Y LA PLANIFICACIÓN

La utilización de los fondos de recuperación europeos ha rescatado un debate que algunos querían encerrar en el baúl de los recuerdos: el de las políticas de desarrollo sectorial, la planificación –inherente a la gestión eficiente de recursos públicos–, concebir la colaboración público-privada no como una mera forma de acceso parasitario de empresas a recursos comunes, sino como un *quid pro quo* que movilice recursos privados y donde el Estado co-determine las estrategias de inversión y compromisos respecto al empleo.

Los cambios vinculados a una economía que emita menos gases contaminantes están modificando las cadenas de valor. En cierta manera se vuelven a “tirar los dados” sobre cómo estructurar la distribución de esas cadenas. España debiera ubicarse mejor tras comprobar lo que supone la desindustrialización y una posición totalmente subalterna en las decisiones de los emporios económicos del mundo. Ahí debieran emplearse con acierto los fondos NGEU. Las ventajas comparativas para nuestro país no debieran volver a ser ni los bajos salarios, ni una fiscalidad menguante.

Si se me permite una licencia respecto a los fondos Next Generation y las políticas palanca asociadas a ellos, resulta curioso que lo que ahora todo el mundo ve como algo estratégico, deseable, fundamental –cuando los recursos vienen “de fuera”– antes se viese como una política decimonónica –cuando debiera haberse sufragado con recursos propios–. Hagan el ejercicio contrafactual de imaginar una política temporal de recargos para mejorar la recaudación fiscal pública durante un tiempo, que sirviera para impulsar media docena de PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica) con los que impulsar una transformación de media docena de sectores productivos en España. El advenimiento de los soviets hubiera sido lo más sutil que hubiéramos oído...

En cualquier caso, y pese al flujo temporal de recursos europeos, España no puede resignarse a estar siempre entre 6 y 7 puntos de PIB por debajo de la media de la Unión Europea en recaudación fiscal. Salvo que añoremos el berlanguiano *Bienvenido Mister Marshall* o el mal día de Unamuno con el *que inventen ellos*, no podemos dejar de recaudar un NGEU cada año.

UN ELEFANTE SOLO SE PUEDE COMER MORDISCO A MORDISCO, O HACER CAMINO AL ANDAR

La España de las próximas décadas requerirá de un nuevo modelo laboral y formativo. Desde un sindicato como CCOO no podemos dejar de enfatizar la vertiente laboral de esa reconstrucción del contrato social al que aludimos. No hay pacto social completo sin una puesta en valor del mundo del trabajo organizado y desde la institucionalización (en el mejor sentido de la palabra, entendida como reconocimiento necesario, vertebrado mediante las instancias precisas y no desde el mero voluntarismo) de un sistema de relaciones laborales. Desde este punto de vista, el liberalismo trató de situar el trabajo como una mercancía más, un *input* productivo, cuya regulación es mejor cuanto más tenue es.

Una vez más aparece un doble enfoque. El que interpreta que la norma (en este caso laboral) debe dar carta de legalidad a la realidad que ya se impulsa de facto en el mundo económico, o la norma destinada a condicionar la evolución del mundo económico desde la preferencia democrática. En este caso, las últimas reformas laborales de forma particular, pero casi todos los cambios legales acaecidos en el llamado “mercado laboral” desde finales de los ochenta, han ido por la primera línea. Y este momento de fuertes disrupciones en el modo de producir, de distribuir, de consumir, de interrelación entre empresas, trabajadores, entornos, etc., recomienda no arrastrarse por la inercia desreguladora. Si los cambios y las transiciones exigen ejercicios de prospectiva, planificación, y gobierno de esos cambios, esto es inviable en un modelo empresarial, económico y laboral desvertebrado, atomizado y desgobernado.

Sirva como ejemplo el modelo de descentralización productiva que hemos conocido hasta ahora, concebido más como un modelo de abaratamiento de costes laborales y externalización de riesgos empresariales que como una apuesta por la especialización. Cambiar el sistema de incentivos de ese modelo es clave y, por tanto, necesitamos una regulación laboral que no aspire a competir por abajo, sino a producir mejor, con empleo de calidad, priorizando la estabilidad y el conocimiento acumulado que ello conlleva.

Contratas y subcontratas, falsas cooperativas de trabajo autónomo, temporalidad, empresas multiservicios, falsos autónomos o trabajadores/as de plataformas, han sido habitualmente distintas fórmulas para endosar riesgos (laborales, fiscales, medioambientales, etc.) desde las partes fuertes de las cadenas de generación de valor de las empresas a las partes debilitadas de las mismas y, finalmente, a la clase trabajadora.

Hay que equilibrar estas realidades para que se distribuya mejor la riqueza que se crea en el país, y para fomentar los modelos económicos que se hacen productivos por una mejora en los sistemas de trabajo, incorporación de tecnología, inversión productiva, etc.

Necesitamos recuperar la autocomposición en la negociación colectiva. La autonomía de las partes es la que tiene que regular la estructura y la articulación de los distintos convenios, eliminando el disparate de que los convenios de empresa puedan rebajar los salarios de los convenios sectoriales aunque no medie ninguna causa económica que justifique estas medidas. Tampoco la vigencia de los convenios se puede ligar a un plazo vinculado al acuerdo de renovación de ese convenio. La ultraactividad indefinida que existía en la legislación española hasta la reforma laboral del 2010 ya podía ser limitada en el tiempo por la voluntad de las partes, pero esto apenas ocurría en ningún caso ni era reclamado por nadie en las mesas de negociación ¿Por qué se irrumpió en esa realidad pacífica desde la norma? Para debilitar la posición de negociación de los trabajadores/as en la negociación de los convenios.

Hay que garantizar un estándar de condiciones laborales en cualquiera de los modelos de externalización productiva que existan. Precisamente si se refuerza ese estándar con la garantía del convenio colectivo al menos sectorial, la subida de salarios mínimos (interprofesional y de convenios), mejora de las responsabilidades solidarias y subsidiarias de las empresas principales respecto a las prácticas de las externas, se regula la utilización perversa de la economía de plataforma, etc., se estará fomentando una descentralización productiva para la mejora de la especialización: trabajar mejor. Y no una descentralización para el abaratamiento de costes: trabajar más barato.

Necesitamos reforzar un modelo de formación permanente que sea la consecuencia de una mejor integración de los distintos subsistemas de formación (reglada, para el empleo, y los dispositivos de reconocimiento de competencias adquiridas por la experiencia profesional). Son claves la detección de necesidades formativas, la existencia de una potente red de centros públicos de Formación Profesional, la im-

plementación de planes adecuados a los nuevos requerimientos competenciales, no solo desde la visión de necesidad inmediata de la empresa, sino de la mejora curricular del trabajador/a en una perspectiva de largo plazo y más periférica. Los sistemas de orientación de esos itinerarios formativos son una magnífica oportunidad de poner en valor los servicios públicos de empleo y es un ámbito en el que los propios agentes sociales podemos jugar un papel determinante, sobre todo en PYMES, donde tenemos una capilaridad incomparable (de los más de 94 mil representantes de los trabajadores/as elegidos con las siglas de CCOO, más de un tercio lo son en empresas de muy reducida dimensión).

Y desde luego es fundamental reducir los niveles de precariedad, temporalidad y rotación contractual que persisten en España. Para ello, es necesario restringir la fórmula de contratación temporal y despido como forma prioritaria de las empresas para adaptarse a los ciclos económicos o las transiciones productivas, y sustituir tal fórmula por la estabilidad en los contratos y, en todo caso, por fórmulas alternativas de adaptación temporal del tiempo de trabajo para facilitar el tránsito por situaciones de dificultad o transformación.

El reforzamiento de la intervención colectiva de la clase trabajadora (el sindicato, en definitiva) en la negociación sobre el establecimiento y la modificación de las condiciones de trabajo, sería el último aspecto que quiero señalar sobre la dimensión laboral de este contrato social. No es casual que los conflictos más agudos con las organizaciones empresariales en el diálogo social en tiempos de pandemia vengan de atribuir a los sindicatos la capacidad de intervención preferente en las negociaciones de los planes de igualdad, y del acceso a la información sobre los algoritmos de las plataformas de reparto de comida que se regularon en la “ley rider”. Como ocurrió en tiempos pasados, cuando desde el Estatuto de los Trabajadores se reguló la información sobre la contratación que el empresario debía facilitar a la representación legal de las plantillas, CEOE ha tratado de impedir cualquier avance para fortalecer los espacios de intervención sindical en el centro de trabajo o la empresa. La versión autoritaria del ejercicio de organización y dirección empresarial sigue estando muy presente en la mentalidad de nuestro empresariado.

El paradigma del hombre y la mujer contemporáneo pasa por una creciente despolitización de muchos de los aspectos que determinan su vida en el plano material, laboral y económico, que acaban más vinculados a la biografía individual y meritocrática que a la dialéctica de dimensión social y colectiva. En sentido contrario, se politizan aspectos colaterales, secundarios e identitarios que fácilmente caen en las redes de posiciones reaccionarias. Sin duda, las fuerzas de centro derecha y liberal conservadoras han tenido la habilidad (y así hay que reconocérselo) de hacer ban-

dera de que “el poder público no debe meterse en cómo se organizan la vida los ciudadanos” y desarrollar una acción política que no hace otra cosa que determinar cómo se organizan la vida los ciudadanos (y las ciudadanas). Política performativa, enuncia cosas que convierte en acciones y transforma realidad. Política educativa, sanitaria, fiscal, urbanística, laboral, etc. El nuevo contrato social para el siglo XXI no debiera perder esa perspectiva. Convertir los enunciados y las intenciones en acciones que transformen realidades e induzcan comportamientos.

**Cecilia Castaño
Capitolina Díaz
Nuria Oliver
María Ángeles Sallé**

Compartir el cielo digital, la tierra del cuidado
y el cuidado de la tierra



Vista desde el estudio, Vera Rockline

La pandemia nos ha hecho percibir la enormidad de los cuidados, elemento facilitador e imprescindible de la vida; cuidados que llevan más de una década en una profunda crisis por los recortes presupuestarios en servicios públicos de salud, educación, servicios sociales y asistenciales. Y cuidados cuya importancia abarca también a los de nuestro gran hogar común que nos expresa sus heridas a través de una impresionante cadena de desastres (incendios, inundaciones, olas de frío y calor) que ya es imposible denominar como naturales.

En claro contraste con la abrumadora presencia femenina en los empleos de cuidados, las mujeres participan en mucha menor medida que los hombres en el ámbito digital, que es donde más está creciendo el empleo. Así pues, nos enfrentamos al doble reto de incorporar más mujeres a lo celestial, al mundo digital, pero también más hombres a lo terrenal, a los cuidados. Cielo y tierra tienen que relacionarse de forma equilibrada porque la vida no es posible sin el uno y sin la otra.

PANDEMIA Y VULNERABILIDAD

TRAS año y medio de expansión del coronavirus, y más de 4,5 millones de personas fallecidas en todo el mundo por esta causa, hay dos realidades que la pandemia nos ha revelado de forma singular y de las que se desprenden grandes aprendizajes sobre la condición humana y la respuesta a nuestros retos como especie. Por una parte hemos experimentado, con asombro y a ritmo frenético, avances científicos y tecnológicos que se venían desarrollando en los últimos años, que nos sitúan en un estadio civilizatorio hasta hace muy poco tiempo difícil de imaginar. Avances que han caído —y nunca mejor dicho— desde el mismísimo cielo; es decir, desde una nube científico-digital convertida en inmenso bazar de soluciones a muchos de nuestros problemas y necesidades, al menos las de la parte más privilegiada del mundo. Esa perspectiva de un progreso lineal sin límites, que literalmente nos ha hecho “venirnos arriba”, se ha visto coronada recientemente con los dos primeros vuelos comerciales al espacio, una gesta llena de ciencia y testosterona nacida con la pretensión de romper, incluso, las fronteras del cielo.

No cabe duda de que, en ese mundo celestial, la ciencia y la tecnología han sido claves para salvar vidas, empleos y, a la vez, sostener buena parte del funcionamiento de los países y de las personas mediante teletrabajo y teleservicios; para crear vacunas eficaces en un tiempo muchísimo menor del acostumbrado o para predecir la evolución del virus bajo distintos escenarios posibles. Los Estados nacionales han jugado un papel clave en el desarrollo de las vacunas, invirtiendo cuantiosos recursos financieros y propiciando que se compartan conocimientos y resultados —siempre hasta cierto punto— entre centros de investigación e incluso entre empresas, ante la evidencia de la necesaria cooperación para hacer frente a

los estragos de la pandemia. El trabajo a distancia y muchas otras actividades que cada vez más realizamos online han sido posibles gracias a los avances de la digitalización, lo que ha acelerado cambios productivos y de las formas de interacción social que ya estaban en marcha.

Pero, por otra parte, la pandemia también nos precipitó abruptamente al suelo, a esa otra parte de la vida que no puede ser representada linealmente sino a través de un universo circular: aquello que nos salva porque se repite, nos conecta con la tierra que somos y mantiene una respiración y latido sin los cuales no podríamos soñar, inventar ni imaginar.

Ahí queda, pues, borrada toda fantasía de omnipotencia para ser sustituida por una real conciencia de humildad, fragilidad e interdependencia. En esa medida, en este mundo terrenal la pandemia nos ha hecho percibir —con gran sentido de urgencia, además— la enormidad de los cuidados, el elemento facilitador e imprescindible de la vida; cuidados que, por cierto, llevan más de una década en una profunda crisis por los recortes presupuestarios en servicios públicos de salud, educación, servicios sociales y asistenciales. Y cuidados cuya importancia hemos visto que no se limita a los de otros seres humanos, sino también a los de nuestro gran hogar común que —nunca como en estos tiempos convulsos— nos expresa sus heridas a través de una impresionante cadena de desastres (incendios, inundaciones, frecuentes olas de frío y calor) que ya es imposible denominar como naturales.

Así, las penosas circunstancias del COVID-19 han llevado a mucha gente —y especialmente a las mujeres— a repensar las prioridades que tejían nuestras vidas. Nuestra percepción del mundo físico ha cambiado, ante la ubicuidad y dinamismo del virus en su expansión. El desconocimiento de su capacidad infecciosa y sus consecuencias sobre la salud de las personas infectadas nos hizo tomar conciencia de nuestra enorme vulnerabilidad, no solo para quienes tradicionalmente son consideradas vulnerables —personas enfermas, ancianas— sino para todos, incluso quienes parecen más fuertes y con plena autonomía. Aunque la vulnerabilidad es inherente a la condición humana, parece que la habíamos olvidado hasta que la irrupción del COVID-19 puso en cuestión las condiciones biológicas de la vida social. Vulnerabilidad biológica, pero también económica, social y claramente emocional. Hemos apreciado la importancia de la salud, del cuidado profesional por parte del personal sanitario, pero también la necesidad de alimentarnos cada día, de asearnos, de que nuestros hogares funcionen y de mantener un cierto grado de actividad física. Vulnerabilidad económica y laboral, con incertidumbres respecto a los suministros que hacen funcionar las cadenas globales de fabricación, pero incertidumbres también

respecto al empleo, los salarios, los ingresos y prestaciones mínimas para las personas menos favorecidas. Vulnerabilidad emocional, porque el aislamiento obligatorio —sobre todo cuando enfermamos— nos hizo valorar la compañía, el cariño, la ayuda, la importancia de cuidarnos y de cuidar al planeta en su conjunto. El valor de la felicidad, de sentirse acompañado, del cuidar a, o recibir cuidados de las personas queridas, de nuestra relación de dependencia e interdependencia con aquellos a los que cuidamos y los que nos cuidan, de nuestra necesidad de mantener un cierto nivel de relaciones sociales.

La conciencia de la vulnerabilidad nos hizo visibilizar —y a punto estuvimos de otorgarles por fin valor— todos esos procesos cíclicos e invisibles, procesos recurrentes vinculados a los cuidados, en los que se asienta la vida; procesos sin los cuales no funciona lo biológico, ni lo social, no funciona lo económico ni lo emocional. Procesos en cuya importancia apenas reparamos la mayor parte del tiempo y tendemos a no otorgarles ningún valor.

Todo lo ocurrido desde el inicio de la pandemia y los confinamientos ha puesto en evidencia que los cuidados no son un lastre del que la sociedad pueda librarse a costa de las mujeres. Tampoco constituyen una carga para el funcionamiento de la economía, aunque sea imprescindible gastar importantes sumas de nuestros impuestos en los servicios de salud públicos, en la prevención sanitaria, en descubrir y producir las vacunas y vacunar a la población, en sostener y reforzar la educación, en atender a las personas más desfavorecidas. En definitiva, sin todas estas actividades de cuidados, que garantizan la sostenibilidad de la vida y la reproducción cotidiana de toda la humanidad, tampoco es posible el proceso de producción de bienes y servicios, no es posible la acumulación de capital ni la obtención de beneficios.

POCOS HOMBRES EN LA TIERRA

Desde el punto de vista de los cuidados profesionales y remunerados, la pandemia de COVID-19 ha resaltado la importancia de las mujeres. En el mundo entero, en torno al 80% del personal que ha trabajado directamente con las personas enfermas de COVID-19 (Banco Mundial, 2020) son mujeres. En España, en las actividades sanitarias y de servicios sociales, el 76,4% de la ocupación son mujeres (1.843,9 miles); en educación, son el 68% (998,3 mil mujeres); en atención a los hogares trabajan 513,000 mujeres, que representan el 87,7 % del total (Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa 2.º Trimestre 2021).

Desde el punto de vista de los cuidados no remunerados, durante el confinamiento –absoluto o en formas aliviadas– la casa, el hogar, se ha convertido en el todo, y las mujeres en imprescindibles. Si solo podíamos estar en casa, las mujeres, que siempre han llevado la casa, ahora supieron transformarla –con mayor o menor apoyo de otros miembros del hogar– en guardería, centro de día, restaurante, escuela, ludoteca, y otras muchas cosas, además de convertirse en el exigente e imprescindible centro de teletrabajo para quienes –por el tipo de actividad desempeñada– podían permitírselo.

Es necesario valorar, por una parte, la contribución del trabajo reproductivo para conllevar los efectos de la pandemia, y por otra, su impacto sobre las personas que realizan los cuidados no remunerados, mujeres en su mayoría. Respecto a lo primero, en *La riqueza invisible del cuidado* (2018) María Ángeles Durán nos recuerda que el trabajo de cuidados no remunerado contribuye a la cohesión social mucho más que cualquier otra política pública, y ahí reside, precisamente, su valor. Es, además, más voluminoso en horas de trabajo, más heterogéneo y mucho más desconocido que el trabajo remunerado. Lo realiza mayoritariamente la población femenina y a todas horas (en paralelo y fuera de las horas de trabajo remunerado, los fines de semana, en los horarios anteriores y posteriores al empleo).

Con respecto a lo segundo, al impacto sobre las personas cuidadoras, se ha de subrayar que, al ser el tiempo un recurso escaso, el tiempo dedicado a cuidar no puede dedicarse al empleo o a otras actividades. Como consecuencia de ello, las mujeres y las niñas tienen menos tiempo para la educación, para el trabajo remunerado y para el ocio.

Aunque la carga del cuidado no remunerado aumentó para todos, mujeres y hombres, desde la primera ola de la pandemia las mujeres siguieron soportando la peor parte de las responsabilidades de cuidado. Con datos de EUROFOUND para 2020, en los países de la Unión Europea, las mujeres dedican en media más horas que los hombres a cuidar y educar a hijos y nietos (12,6 horas por semana, en comparación con 7,8 horas de los hombres), al cuidado de personas mayores o miembros de la familia con discapacidades (4,5 horas por semana, en comparación con 2,8 de los hombres), a cocinar y quehaceres domésticos (18,6 horas semanales, en comparación con 12,1 de los hombres).

Para el caso de España, Farré y González (2020) han analizado los efectos de la pandemia sobre la distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres con dependientes a su cargo menores de 13 años. Su trabajo

aporta datos significativos sobre el fenómeno de la doble jornada¹. Antes de la pandemia, la jornada de trabajo semanal de las mujeres –remunerada y no remunerada– era de 73 horas, 10 más que los hombres (63 horas), y el trabajo no remunerado representaba el 66% de esa jornada para las mujeres, frente al 41% para los hombres. Tras la primera ola y el confinamiento, la jornada femenina aumentó a 78 horas y la masculina se redujo a 62, por lo que la brecha de género alcanzó las 16 horas, ya que las mujeres dedican más horas que antes (54 frente a 48) al trabajo no remunerado. La mayor flexibilidad de las mujeres para hacer frente al cierre y posterior reducción del horario de escuelas, guarderías y otros servicios de cuidado es clave. Cuando los centros educativos están cerrados, las mujeres son las que asumen mayoritariamente el cuidado de los menores (49%). Solo en el 27% de los casos es asumido por los padres varones, el 13% por los abuelos y 11% por otros.

El alargamiento de la doble jornada, de trabajo remunerado y no remunerado, ha contribuido a un aumento del estrés y la ansiedad entre las mujeres con menores dependientes, por la inseguridad laboral y la dificultad para mantener el equilibrio entre el trabajo y la vida personal. Según la encuesta ciudadana *COVID-19 Impact Survey* (<https://covid19impactsurvey.org>), con más de 670.000 respuestas en varios países, de las cuales casi 430.000 son de nuestro país, entre marzo 2020 y septiembre 2021: un 53% de las mujeres de 18 a 29 años y un 40% de las mujeres de 30 a 59 años reportan niveles de ansiedad en el hogar que consideran perjudiciales para su salud, frente a un 43% y 34% de los hombres, respectivamente; un 34% de las mujeres de 18 a 29 años y un 28% de las mujeres de 30 a 59 años presentan niveles de tristeza en el hogar que consideran perjudiciales para su salud, frente a un 30% y 23% de los hombres. Y un 29% de mujeres de 30-59 años declara no poderse aislar si fuese necesario debido al coronavirus por tener que cuidar de hijos, algo que solo reporta un 12% de los hombres de la misma edad. El impacto emocional diferencial por género es evidente.

Este impacto de género de la pandemia afecta a la continuidad o intermitencia del empleo femenino, y al riesgo de la vuelta al hogar. Si no se toman medidas para evitar la incidencia específica de la *sindemia* (Singer, 2009) (esto es, su incidencia específica en otros ámbitos que sufren el impacto social de la enfermedad y que

¹ A partir de una encuesta sobre una muestra representativa de hombres y mujeres, realizada en dos momentos, el periodo inmediatamente anterior a la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 y el periodo posterior al confinamiento y a la primera ola (noviembre y diciembre de 2020). Las horas dedicadas al cuidado de los menores incluyen cuidados físicos, emocionales y ayuda en los deberes.

acaban de forma recursiva influyendo en la salud, tal como las autoras hemos calificado en *El País* el 16 de marzo de 2021) esta dejará una marca imborrable, un *efecto de cicatriz*² en las oportunidades y el futuro económico para las mujeres, con peores perspectivas de empleo, desempleo e inactividad, que conllevarían caídas persistentes en sus ingresos. Dicho efecto se ha comprobado entre la juventud que se incorporó al mercado laboral durante la Gran Recesión, pero la OIT estima que puede darse también entre las mujeres como consecuencia del deterioro de sus condiciones de empleo, de la doble jornada y del abandono intermitente o permanente del mercado laboral como consecuencia de los efectos de la Pandemia COVID-19.

DIGITALIZACIÓN ACELERADA

Como se ha señalado, a los efectos disruptivos de la crisis del COVID-19 sobre los cuidados y la doble jornada de las mujeres se ha unido la generalización de procesos de automatización y digitalización de numerosas actividades, que se han acelerado o puesto en marcha en las situaciones de confinamiento, lo que ha reforzado la creación de empleos en actividades y ocupaciones de todo tipo de perfiles relacionados con la digitalización. Las tecnologías digitales nos han permitido y permiten mantener la actividad económica, el empleo, la educación y las relaciones sociales hasta cierto punto. Teletrabajo, tele educación, compras por Internet y reuniones virtuales con nuestras amistades y seres queridos a través de aplicaciones digitales.

El incremento espectacular del teletrabajo se comprueba con los datos de la EPA relativos a las condiciones de trabajo para los años 2019 y 2020: el número de ocupados que teletrabajan más de la mitad de los días de su jornada anual, creció en un 118,7% entre 2019 (951,8 miles) y 2020 (2,08 millones). Aunque en 2020 estaban en situación de teletrabajo un número similar de hombres (1,03 millones) y de mujeres (1,05 millones), su impacto fue mayor sobre el empleo femenino (11,9% del total) que sobre el masculino (9,9%), debido a que esta modalidad de trabajo creció más entre las mujeres (144,5%) que entre los hombres (97,5%). Parece que el teletrabajo ha venido para quedarse y, aunque con la recuperación progresiva de la movilidad esta modalidad de trabajo ha perdido cierta importancia, todavía teletrabaja el 9,9% de las ocupadas y el 8,9% de los ocupados.

² Se denomina *Efecto Cicatriz* (Bell y Blanchflower, 2011) al impacto de las malas condiciones laborales al inicio de la vida profesional, que se proyectan a lo largo de toda la trayectoria laboral, agravando las dificultades de acceso al empleo, la calidad y bajos ingresos del mismo, y la ausencia de expectativas profesionales y vitales.

El impulso al comercio electrónico, al permanecer cerrados al público algunos establecimientos o estar más limitados de lo habitual en sus aforos, ha sido notable. A pesar de que antes de la pandemia solo el 46,9% de la población entre 16 y 74 años compraba online, las ventas del comercio minorista por este canal en junio de 2020 fueron un 71,2% superiores al año anterior. Con datos de la Encuesta TIC Hogares 2020 del INE, uno de cada tres hogares realizó alguna compra por Internet. En conjunto, estas compras supusieron el 2,1% de todo el gasto en consumo de los hogares, con un peso mayor en el grupo Ocio y cultura. El 53,8% de las personas compraron por Internet.

Estamos utilizando herramientas de Inteligencia Artificial y Big Data para conocer mejor los avances y el comportamiento de la pandemia de COVID-19 y prevenir su expansión. Buen ejemplo de ello son los análisis de datos de la pandemia y de sus impactos sociales y económicos (por ejemplo, *Covid-19 Impact Survey*, de la Fundación ELLIS Alicante) y el seguimiento de los efectos de las vacunas con técnicas de Big Data. El teletrabajo, la teleeducación, los teleservicios, se han desarrollado al máximo y, unidos al papel clave que cumplen las mujeres en la provisión de cuidados, tanto de mercado como de no mercado, hacen necesario que las mujeres estemos también en la primera línea de la transición digital, jugando un papel clave, diseñando herramientas orientadas a resolver los problemas básicos y las necesidades esenciales de las personas y de toda la sociedad.

POCAS MUJERES EN EL CIELO

En claro contraste con la abrumadora presencia femenina en el ámbito de los empleos de cuidados –sanitarios, educativos, sociales y en los propios hogares– en el ámbito digital, que es donde más está creciendo el empleo en plena pandemia, las mujeres participamos en mucha menor medida que los hombres, particularmente allí donde se diseña y decide el futuro de nuestras sociedades, que serán intensivamente tecnológicas. Porque la pandemia ha evidenciado también hasta qué extremo hombres y mujeres ocupamos espacios totalmente diferenciados en la sociedad y la economía, combinando el predominio femenino en los asuntos de la tierra (los menos visibles y apreciados) con el de los hombres en las cuestiones del cielo (las más valoradas).

Pero frente a los retos que nuestras sociedades tienen por delante, lo importante no es el músculo, sino el cerebro, y el conocimiento y la información han de servirnos para averiguar lo que necesitan las personas, las empresas, los países, para superar los grandes problemas de la humanidad, de la salud a las desigualdades económi-

cas, sociales y de género. Cada vez es mayor la evidencia científica sobre las ventajas de los equipos que integran a mujeres y hombres, porque tienen más inteligencia creativa y esto favorece la capacidad innovadora y la obtención de mejores soluciones, pero el mundo de las tecnologías digitales es todavía muy masculino. Resulta preocupante la escasa presencia de mujeres como investigadoras, profesionales o directivas en ámbitos clave de la sociedad del conocimiento, y más específicamente los ámbitos de las tecnologías digitales.

Con los datos del *Women in Digital Scoreboard 2020* de la Comisión Europea, en el conjunto de la UE, las mujeres especialistas TIC solo representan el 1,6% del empleo femenino en la Unión Europea (y son el 17,9% del total de especialistas TIC) frente al 6,2 del empleo masculino. En España, solo el 1,2% del empleo femenino corresponde a especialistas TIC frente al 5% del masculino; las mujeres españolas tampoco estamos en la transformación digital, sino en otras actividades que son esenciales, como hemos comprobado en plena pandemia, pero están poco relacionadas con el reto digital. Con datos de la Encuesta de Población Activa para el 2.º Trimestre de 2021, las mujeres representan el 76,4% del empleo en las actividades sanitarias y de servicios sociales y el 66,7% en educación, frente al 29,4% en las ramas de telecomunicaciones y el 26,8% en programación y consultoría informática.

Según el informe *Global Gender Gap 2018*, solo el 22% de los profesionales de Inteligencia Artificial (IA) son mujeres, frente a un 78% de hombres. En algunos países como Singapur, Italia o Sudáfrica, la participación femenina es algo mayor (28%) pero es preocupantemente baja en países con liderazgo económico y tecnológico asentado, como Alemania (16%) y Suecia (20%). En España alcanza el 19%. La mitad de los profesionales con cualificaciones de IA se concentra en las ramas productivas de software y servicios TIC y educación (particularmente educación superior) que constituyen respectivamente el 40% y el 19% de la oferta de profesionales de uno y otro sexo. De ese grupo, las mujeres representan el 7,4% en software y el 4,6% en educación. Las mujeres con habilidades de IA están empleadas en ocupaciones de analistas de datos y en puestos de investigación, gestión de información y enseñanza. Los hombres, por el contrario, están en mayor proporción contratados como ingenieros de software, líderes de ingeniería, líderes TIC, líderes empresariales, puestos mucho más lucrativos y de nivel senior.

El reciente estudio de Young, Wacjman y Sprejer (2021) *Where are the women? Mapping the gender job in AI*, confirma que las trayectorias profesionales de hombres y mujeres en Inteligencia Artificial, son muy diferentes. Las mujeres se concentran en los empleos de menor prestigio y salario (análisis, preparación y exploración de

datos) y los hombres en ingeniería y *machine learning*. Por ramas productivas, las mujeres que trabajan en IA lo hacen en el sector de salud y los hombres en las ramas TIC. Y hay muy pocas mujeres en el nivel de consejero delegado. Según los datos que los propios usuarios incluyen en sus páginas personales de *Linkedin*, los hombres tienden a sobreestimar sus habilidades y las mujeres a subestimarse, a pesar de que las cualificaciones formales de las mujeres son superiores a las de los hombres, en términos de posesión de grados y posgrados universitarios. Las tasas de rotación de empleos y abandono del empleo por parte de las mujeres en IA son más elevadas que las de los hombres, lo que es un síntoma preocupante de cara a la consolidación de su presencia y participación en estas actividades clave.

Según el *Global Gender Gap 2020 (WEF)*, la presencia de mujeres en las *profesiones frontera*, que son consideradas claves desde el punto de vista de los desarrollos tecnológicos del futuro, es insuficiente y el predominio masculino abrumador: computación en la nube (88% de hombres), ingeniería (85%), datos e IA (74%), desarrollo de productos (65%). Solo en personas (gestión del talento) y cultura hay un 65% de mujeres y en producción de contenidos un 57%. En España la participación de las mujeres en estas profesiones frontera es también modesta, particularmente en las más avanzadas: solo un 12% de mujeres en computación en la nube, así como en ingeniería; 25% en IA y Big Data; 32% en desarrollo de producto. Tenemos en cambio una presencia femenina ligeramente por encima de la media conforme desciende la complejidad de las profesiones: ventas 36%; marketing 45%; producción de contenidos 58%; gestión de personas y cultura 66%.

No cabe pensar que esta baja participación se irá resolviendo con la llegada de nuevas generaciones de mujeres al mercado de trabajo porque las cifras evidencian con claridad que no es así. De hecho, el último *Digital Scoreboard* de la Comisión Europea, muestra que la presencia de mujeres entre los especialistas TIC se ha reducido del 22,5% en 2010 al 17,9% en 2020, situación que se repite en España, sobre todo entre las ocupaciones de profesionales de las tecnologías de la información, en las que, con datos de la Encuesta de Población Activa (2.º Trimestre 2021) las mujeres han pasado de representar el 26,7% en 2011 al 24,6% en 2021. En Estados Unidos, por su parte, la tasa de deserción femenina en los empleos TIC es el doble que la masculina y la mitad de las mujeres que trabajan en el sector tecnológico decide abandonar estas compañías y reorientar su carrera profesional antes de los 36 años (Accenture, 2020).

REEQUILIBRAR LOS ESPACIOS

Al principio de la pandemia salíamos a aplaudir todos los días al personal sanitario, auténticos héroes y heroínas, porque nos hicimos conscientes de nuestra vulnerabilidad. Pero esto no se tradujo en un debate social sobre la importancia del cuidado. Los servicios de cuidado parecían lo más importante, pero hoy esa sensibilidad parece perdida y, una vez más, nos resistimos a interiorizar la lección vital que nos ha traído la pandemia, a reconocer la dualidad en la que se basa nuestra existencia, cielo y tierra a la vez sin que podamos prescindir del uno o de la otra. Pero la realidad es que sube la cotización de Amazon (66% en 2020), pero no los salarios de su personal; tampoco los salarios del personal sanitario y de servicios sociales y asistenciales, ni los del profesorado.

La segregación ocupacional descrita –las mujeres trabajando en actividades y ocupaciones más centradas en los cuidados; los hombres predominantes en lo tecnológico digital– coloca a nuestra sociedad ante un dilema de difícil solución que protagonizan las mujeres: abandonar el mercado de trabajo o abandonar las tareas de cuidados, que cada vez son más exigentes. Si esto ocurre, la vida tal y como la entendemos, no funciona. Como los empleos de cuidados no se han revalorizado en términos salariales ni de reconocimiento social, muchas mujeres, ante la presión de los cuidados, están retrocediendo en sus empleos, pasando a jornada parcial, apostando por el teletrabajo. La jornada parcial –y el teletrabajo, si impide el contacto con el entorno laboral y profesional– agrava el problema de menores ingresos actuales y futuros (pensiones) y menor acceso a beneficios laborales, recursos de formación y desarrollo de carrera laboral.

Nos enfrentamos al doble reto de incorporar más mujeres al mundo digital, pero también más hombres a los cuidados. Este doble reto se ha de abordar, a su vez, desde la perspectiva de la equidad –para que la enormidad de las tareas del cuidado se repartan de manera equilibrada y las mujeres tengan más oportunidades profesionales y una vida más próspera y feliz– y de la eficiencia –para que las mujeres aportemos nuestro talento, nuestra visión y nuestras necesidades a los desarrollos de la inteligencia artificial, a las profesiones frontera del ámbito digital, al diseño y creación de las tecnologías del futuro–. Para incorporar más mujeres a dichos ámbitos, para su permanencia y promoción a puestos de responsabilidad, hemos de ser conscientes de que no basta con crear vocaciones digitales entre las niñas y adolescentes; de no llevarse a cabo cambios estructurales y culturales de calado, para cuando esas niñas se incorporen al sector se encontrarán con las mismas dificultades que hoy enfrentan sus antecesoras. En la otra cara de la moneda, la participación de los hombres en los cuidados es igualmente indispensable, como fórmula para mejorar y hacer más plena la vida de los hombres pero, también, aportar una

mayor calidad a la atención y relación con los niños, niñas y personas mayores y –lo cual no es un impacto menor– asegurar que la toma de decisiones sobre los asuntos de la vida –incluyendo cielo y tierra– sean más pertinentes, sabias y sostenibles.

La complejidad de este doble reto no puede abordarse con políticas diseñadas como compartimentos estancos para cada sector, para cada sexo. Tampoco pueden concebirse como hitos aislados del contexto social y de las condiciones de vida que harán posibles consolidarlos. Existe todo un conjunto de condicionantes estructurales y elementos culturales que es necesario remover. Las políticas, por tanto, no pueden tener como objetivo conseguir hitos, pequeñas o grandes victorias aisladas en cada meta de cada etapa, esperando que la realidad siga su curso y los problemas se resuelvan solos. Es imprescindible concebir las políticas como procesos continuos, desde una dualidad incluyente y no dicotómica.

La escasa presencia de mujeres en el cielo de las tecnologías digitales está muy determinada por la cultura masculina predominante en el sector, y en todo el mercado de trabajo, pero también por la insuficiencia de servicios públicos y de calidad –atención sanitaria, atención a niños, enfermos y dependientes, educación y apoyo educativo post-escolar– en los que las mujeres puedan apoyarse en sus decisiones de empleo y profesión, así como por la implicación todavía insuficiente de los hombres en los cuidados.

Para que haya más mujeres en el cielo digital, pero también en el mercado de trabajo en general; para que su participación sea elevada, frecuente, habitual, permanente, hay que tener en cuenta la diferencia entre el ser y el estar. No son las mujeres las que tienen que cambiar, no tienen que ser otras para adaptarse a la cultura masculina que predomina en el mercado de trabajo. Esa cultura está obsoleta y tiene que cambiar con urgencia porque ya no responde a la realidad. A partir de la incorporación masiva de las mujeres, el mercado de trabajo ya no es el mismo, y nunca volverá a ser como antes. Las personas que habitan y transitan el mundo del empleo y el trabajo ya no son solo hombres, sino que la mitad son –o al menos aspiramos a que sean– mujeres, lo que hace imprescindible cambiar los hábitos y las maneras de funcionar masculinas para facilitar el estar de las mujeres. La cultura laboral y sus normas de funcionamiento han de incorporar las consideraciones del cuidado, porque resulta evidente que el factor trabajo ya no está constituido, como hace muchos años, por personas –fundamentalmente hombres– que podían estar a disposición de las empresas en todo momento, porque había quien se ocupaba –mujeres– de cuidar de sus hijos y de ellos mismos. Hoy el mercado está repleto de mujeres y hombres que no pueden –ni deben– olvidarse de sus vidas privadas y sus familias mientras desarrollan sus tareas laborales y profesionales.

Lo anterior hace más urgente, si cabe, el cambio estructural para incrementar y mejorar la oferta de servicios públicos de apoyo al cuidado. El cuidado no es un problema de libre elección; es un derecho individual de las personas, y el Estado ha de contribuir a su prestación. Para apoyar la completa incorporación de las mujeres a la actividad laboral es preciso resolver la crisis de los cuidados, hacer frente al aumento de las necesidades de cuidado, que las mujeres asumen a costa del empeoramiento de sus condiciones de vida y trabajo, debido a la escasez y deterioro de los servicios públicos de salud, educación, sociales y asistenciales. Es imprescindible dimensionar estos servicios adecuadamente, con personal suficiente y contratos y salarios dignos. No olvidemos que la mayor parte del empleo que generan estos servicios es también femenino.

No basta, en síntesis, con que entren más mujeres en lo celestial, en la tecnología. Es necesario que los hombres entren más en lo terrenal, en los cuidados. Es justo señalar que hay algunas medidas positivas, que comenzaron antes de la pandemia y que van en la buena dirección; por ejemplo, la equiparación de las licencias maternas y paternas. Esta medida tiene un valor singular. No solo es igualitaria en sí misma, sino que sirve para indicar que, sin corresponsabilidad masculina no hay servicios públicos, por mucho que se desarrollen, que igualen a las mujeres y a los hombres en el ámbito privado y, como resultado, en el público. Pero queda aún mucho camino por recorrer para que los hombres asuman su parte alícuota en el cuidado de las personas dependientes.

En el fondo, tenemos un problema de valoración diferencial que es necesario reequilibrar: el cielo está por encima de la tierra, pero cielo y tierra tienen que relacionarse de forma equilibrada porque la vida no es posible sin el uno y sin la otra. Si no aprendemos como sociedad que el cielo y la tierra se construyen a la vez, no funciona la vida, y tampoco funciona la sociedad ni la economía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCENTURE (2020): *Resetting Tech Culture*

<https://www.accenture.com/us-en/about/corporate-citizenship/tech-culture-reset>.

BANCO MUNDIAL (2020): Informe anual. Apoyo a los países en una época sin precedentes. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/about/annual-repo>

EUROFOUND (2020): *Living, Working and COVID- 19*, Publications Office of the European Union, Luxembourg (<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>).

- DURÁN, M. A. (2018): *La riqueza invisible del cuidado. Innovaciones necesarias en el análisis económico y sociológico*, Universidad de Valencia, Valencia.
- EUROPEAN COMMISSION (2020): *Women in Digital Scoreboard 2020*
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/women-digital-scoreboard-2020>
- EUROPEAN COMMISSION (2021): *Digital Scoreboard. Key Indicators*
https://digital-agenda-data.eu/datasets/digital_agenda_scoreboard_key_indicators/indicators
- FARRÉ, L.; FAWAZ, Y.; GONZÁLEZ, L. y GRAVES, J. (2020): "How the COVID-19 lockdown affected gender inequality in paid and unpaid work in Spain" *IZA, Working Paper* 13434. <https://www.iza.org/publications/dp/13434/how-the-covid-19-lockdown-affected-gender-inequality-in-paid-and-unpaid-work-in-spain>
- FUNDACIÓN ELLIS Alicante (2020)
<https://covid19impactsurvey.org/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021): Encuesta de Población Activa 2.º Trimestre 2021 www.ine.es
- OECD (2020): "Women at the core of the fight against COVID-19 crisis" Policy Responses to Coronavirus (COVID-19).
- SALLÉ, M.^a Ángeles; DÍAZ, Capitolina; CASTAÑO, Cecilia y OLIVER, Nuria (2021): "Sindemia: las fragilidades de la actual civilización neomoderna". *El País*: 16 de marzo.
<https://elpais.com/opinion/2021-03-15/sindemia-las-fragilidades-de-la-actual-civilizacion-neomoderna.html>
- SINGER, Merrill. (2009): *Introduction to syndemics: a critical systems approach to public and community health*, Joey Bass, San Francisco.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2018): *The Global Gender Gap Report 2018*.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2020): *The Global Gender Gap Report 2020*.

José Antonio Sanahuja

**La Agenda 2030 frente al COVID-19:
retrocesos, oportunidad y vindicación del
desarrollo sostenible global**



Una tarde en el campo, Vera Rockline.

La pandemia puede interpretarse como un punto de inflexión en el que las estructuras económicas, sociales y políticas se ponen en cuestión; un momento histórico en el que se amplían las fronteras de posibilidad para la acción colectiva y la conformación de un nuevo modelo social, económico y político; en el que el devenir histórico se muestra abierto y hay distintos futuros posibles, que pueden decantarse en una u otra dirección en función de las luchas sociales y la correlación de fuerzas.

En este escenario, la Agenda 2030 cobra renovada vigencia, representando una narrativa movilizadora con capacidad de articular coaliciones y actores sociales y políticos en todos los niveles para dar respuesta a la pandemia con un proyecto transformador de la economía y de la relación entre el trabajo, el Estado, el capital y el planeta.

LA PANDEMIA COMO CRISIS SOCIETAL: DEVASTACIÓN Y OPORTUNIDAD

RETROCESOS, oportunidad y vindicación. Esas tres palabras resumen bien el significado de la pandemia del COVID-19 para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Retroceso, en primer lugar, debido al brutal impacto de la pandemia en muchas de las metas contempladas por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que integran la Agenda 2030. En dimensiones clave como el empleo, la reducción de la pobreza y el hambre, la salud o la educación, los indicadores disponibles y las proyecciones realizadas por los organismos internacionales hablan de un panorama devastador, con retrocesos muy amplios y asimétricos, que han afectado en mayor medida a los países en desarrollo, a las personas más pobres y a los colectivos vulnerables. La pandemia ha tenido también un desigual impacto de género y en los derechos y el bienestar de las mujeres, y ha supuesto una aguda crisis de los cuidados. Más allá de las metas y los indicadores concretos, la respuesta a la pandemia, además, ha estado dominada por el “nacionalismo epidemiológico” y el “nacionalismo de vacunas” y no ha respondido a las exigencias de acción colectiva y multilateralismo eficaz que también requiere la Agenda 2030 como premisa básica de éxito.

El COVID-19, que empezó siendo una crisis sanitaria y, desde el punto de vista económico, un “choque exógeno”, rápidamente se tornó en una grave crisis de desarrollo de carácter multidimensional y alcance global. Una de sus consecuencias más notables ha sido agravar brechas y asimetrías ya existentes, y acelerar tendencias de cambio tecnológico, en las demandas sociales, o en la arena política, que antes ya se anunciaban. Representa una crisis dentro de otra crisis más amplia, que afectaba a la globalización, entendida como modelo productivo y, también, como orden hegemónico (Sanahuja 2017, 2020). La crisis de la COVID-19 puede verse como una coyuntura crítica, en el sentido que se da a esta expresión desde la so-

ciología histórica: momentos en los que las estructuras y el orden vigente se debilitan; en los que, por ello, se amplían las fronteras de posibilidad para la acción colectiva y el cambio social, económico y político; en los que el devenir histórico se muestra abierto y hay distintos futuros posibles, pudiendo decantarse en una u otra dirección en función de las luchas sociales y la correlación de fuerzas que pueda gestarse. Como coyuntura crítica, la COVID-19 hace posibles propuestas de política económica y social que solo unos meses antes parecían inviables, hasta el punto de plantearse nuevas formas de relación entre el Estado, el capital, el trabajo y la sociedad, y hacer posible un nuevo contrato social que también abarca a las generaciones futuras y la sostenibilidad de la vida en el planeta.

Finalmente, el carácter global de la pandemia y la forma en la que su impacto se explica, más allá de la letalidad del virus, como expresión de una crisis de desarrollo asociada a la globalización y a patrones previos de desigualdad y de vulnerabilidad y falta de resiliencia societal, supone una vindicación de la Agenda 2030 en lo que ésta supone de revisión crítica de las teleologías del desarrollo de la globalización capitalista, y como nueva ética del discurso basada en una concepción universalista y reflexiva del progreso humano, que asume los límites materiales que comporta la vida en la tierra. En una conceptualización habermasiana, ello supondría una reafirmación del mundo de la vida (*lebenswelt*) frente a su mercantilización y su subordinación a la lógica de lo que Habermas denomina el “sistema”.

LA DIMENSIÓN SANITARIA DE UNA CRISIS GLOBAL: NACIONALISMO DE VACUNAS Y EROSIÓN DEL MULTILATERALISMO

A mediados de septiembre de 2021, según el cómputo oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se habían registrado 4,6 millones de fallecimientos por COVID-19. Esa cifra, sin embargo, es de dudosa fiabilidad, en particular en países con sistemas de reporte más débiles. Una estimación de *The Economist* (2021) que utiliza el exceso de mortalidad como *proxy* más fiable, basada en un modelo computarizado con datos de 84 de los 156 países con una población mayor de un millón de habitantes, arroja cifras tres veces superiores, en torno a 15 millones de muertes, y en todo caso, situadas en una horquilla entre 9,5 y 18,5 millones. Las mayores discrepancias se dan en Asia y África, con cifras de muertes, según esta estimación, que son siete y ocho veces más altas, respectivamente, que las oficialmente reconocidas. En Europa (incluyendo Rusia) serían un 60% más elevadas, en América Latina un 40%, y en América del norte un 30%, mientras que, en contraste, el exceso de mortalidad sería solo de un 9% en la Unión Europea (UE).

Estas cifras dan cuenta del verdadero alcance de la pandemia en cuanto a vidas perdidas en apenas un año y medio, y pueden ser muchas más si se tiene presente la lenta y desigual evolución de la vacunación a escala global. El rápido desarrollo de las vacunas, algunas de ellas basadas en la innovadora tecnología del ARN mensajero, y que las campañas de vacunación masivas hayan comenzado apenas un año después de la aparición de la pandemia, son sin duda hitos científicos y tecnológicos extraordinarios. También lo es que a finales de agosto de 2021 en torno al 60% de la población de los países avanzados haya recibido al menos una dosis. Este hecho, sin embargo, se inscribe en un patrón de desigualdad que pone en cuestión la pretendida universalidad de la vacuna y su carácter de bien público global, que ha sido invocado a menudo por los líderes mundiales.

En junio de 2021 solo 10 países concentraban el 75% de las dosis suministradas, y en agosto la diferencia de vacunación entre los países más ricos y los más pobres era de uno a cien, y solo el 1% de la población de los países más pobres había recibido al menos una dosis. Según las estimaciones de The Economist Intelligence Unit (2021), a finales de 2021 los países avanzados, al igual que China, y algunos países en desarrollo como Chile o Uruguay, habrán vacunado al 70% de su población con la pauta completa —España alcanzó esa proporción en agosto de ese año—, pero habrá que esperar a finales de 2022 para que se alcance un porcentaje similar en la mayor parte de América Latina, Rusia, Sudáfrica, India o Egipto. Y, de mantenerse el actual estado de cosas, hasta finales de 2023 no se habrá vacunado a la mayoría de la población en África subsahariana, Pakistán o Indonesia, y en América Latina, en los países más pobres de Centroamérica, Bolivia y Venezuela.

Este desigual acceso a la vacunación es, en primera instancia, una catástrofe moral y política que pone en cuestión tanto el entramado de normas en el que se basa la economía política global, como la capacidad del sistema multilateral para mitigar una crisis de alcance sistémico. Ciertamente no es fácil aumentar con tanta rapidez la producción cuando se trata, nada menos, que de vacunar a toda la población mundial. Pero tampoco contribuye a ello la resistencia de algunos países, como Alemania, Suiza o Japón, que impiden el consenso necesario en la Organización Mundial de Comercio (OMC) o en la UE para activar las disposiciones que permiten la suspensión temporal y extraordinaria de las normas de protección de las patentes vigentes en la OMC a través de una exención o *waiver*. Ese *waiver*, que cuenta con el apoyo de más de cien países, incluyendo Estados Unidos o España, permitiría ampliar la producción en los países en desarrollo con capacidad de hacerlo, si bien no es condición suficiente, pues sería necesario transferir otras tecnologías intermedias y contar con capacidades logísticas y sanitarias más amplias.

En ese escenario, lo que ha primado es el acaparamiento de vacunas por parte de los países con capacidad de adquirirlas en el mercado, llegando a plantear en algunos de ellos la aplicación de una tercera dosis para toda la población cuando en algunos países pobres aún no se ha vacunado al personal sanitario o a los grupos más vulnerables. Esto es algo que la OMS ha cuestionado abiertamente en nombre de unos criterios mínimos de equidad, pidiendo una moratoria mundial para la tercera dosis mientras no se logre vacunar al menos al 10% de la población en todos los países, incluyendo a los grupos de riesgo (Naciones Unidas, 2021).

Junto al nacionalismo de vacunas y el bloqueo de las patentes en la OMC, el fracaso del mecanismo Covax es un elemento adicional para explicar la débil e ineficaz respuesta multilateral a la pandemia. En su concepción inicial, el Fondo de Acceso Global a las Vacunas COVID-19 o mecanismo Covax aseguraría el acceso igualitario y solidario de todos los países para lograr la vacunación del 20% de la población, priorizando a los grupos de riesgo, en condiciones de igualdad. Para ello, Covax realizaría la compra conjunta de vacunas a los laboratorios, financiándola con recursos de los países con capacidad de pago, y con fondos de ayuda internacional para los países más pobres. Sin embargo, este mecanismo no ha podido responder a esas nobles expectativas. Hasta agosto de 2021 solamente había suministrado 210 millones de dosis, una cifra que apenas permitiría inocular al 15% de la población de los países de renta baja, muy lejos de los 1.900 millones de dosis que debería suministrar en ese primer año (Economist Intelligence Unit, 2021).

Quizás era ingenuo esperar que los gobiernos de los países avanzados asumieran esa lógica cosmopolita y multilateral, y que resistieran las presiones domésticas para asegurar una vacunación equitativa más allá de sus fronteras. Pero como ha señalado Gavin Yamey, de la Universidad de Duke, y uno de los artífices de la iniciativa, los países ricos no respondieron al impulso solidario con el que se diseñó la iniciativa, y su comportamiento superó la peor de las pesadillas imaginables (Usher, 2021: 2322). El hecho es que desde el primer momento se lanzaron a negociar directamente con los laboratorios —en el caso de la UE, de manera conjunta— para hacerse con todas las vacunas disponibles, adquiriendo incluso muchas más de las necesarias, y tampoco han suministrado a Covax los fondos necesarios para financiar la compra de vacunas para los países más pobres, que de todas formas ya no estaban en el mercado. Algunos países ricos, como el Reino Unido o Canadá, incluso han llegado a adquirir directamente vacunas de Covax, agravando así esas asimetrías.

El coste de oportunidad de retrasar la recuperación económica por no vacunar globalmente de manera rápida y equitativa es ingente y afecta a la economía mundial en su conjunto. Las pérdidas de PIB atribuibles al COVID-19 son, según estimacio-

nes citadas por Martin Wolf en *Financial Times*, de 9,2 billones de dólares, mientras que The Economist Intelligence Unit (2021), refiriéndose solo al retraso en la vacunación las estima en 2,3 billones –1,7 veces el PIB de España en 2019–, de las que dos terceras partes corresponderán a los países en desarrollo. No habrá recuperación para esos países, ni recuperación global, mientras no se alcance esa inmunización universal. Por otro lado, el retraso en la vacunación universal supone también mayor riesgo de aparición de variantes del virus, como la “delta”, mucho más contagiosas, que alejan el objetivo de la denominada “inmunidad de rebaño”, y ante las cuales pueden terminar siendo inefectivas las vacunas actuales.

Quienes defienden el régimen actual de protección alegan que el *waiver* supondría desincentivos económicos fundamentales e irreversibles (“si las farmacéuticas no ganan dinero ahora no volverán a invertir e innovar”; “las patentes son un activo que permite respaldar el acceso a financiación para nuevos tratamientos e innovación”). Pero en este caso ese argumento es muy cuestionable: buena parte de la innovación y el desarrollo que suponen las nuevas vacunas –aunque es cierto que algunas más que otras–, y el extraordinario logro de hacerlas realidad en apenas un año, se han financiado con dinero público, con los Estados y los actores públicos (i.e. los contribuyentes) asumiendo en gran medida los costes y los riesgos, en lo que podría mostrarse como ejemplo de lo que Mariana Mazzucatto denomina el “Estado emprendedor”. Como medida temporal y extraordinaria, un *waiver* no supone una expropiación de derechos, que seguirán vigentes cuando esta situación excepcional y muy grave termine. También se ha esgrimido el argumento de la complejidad de las cadenas de suministro, en particular cuando Estados Unidos o la UE ha pretendido prohibir la exportación de vacunas a terceros: bloquear las exportaciones supone el riesgo de que los países afectados hagan lo propio con componentes que desde allí se suministran y se necesitan para asegurar la producción. Este argumento es correcto, pero afectaría, en todo caso, a las medidas restrictivas a la exportación de vacunas, pero no a la propuesta de *waiver*.

Finalmente, frente al *waiver* también se alega que éste no resolvería nada porque el verdadero obstáculo o dificultad para producir más vacunas es la falta de plantas, y/o la dificultad para transferir la tecnología allí donde estas existen, o la debilidad de los sistemas anejos (cadenas de frío, almacenamiento, sistemas de atención primaria de salud efectivos), que impide inocular más rápido si hubiera más oferta. Es cierto que ese proceso no es rápido ni fácil, y en países muy pobres es inviable ampliar la producción. Sin embargo, en algunos países en desarrollo relativamente más avanzados desde el punto de vista tecnológico existe capacidad técnica e industrial que se podría activar en unos meses si se liberan las patentes. Ciertamente es que la tecnología de las vacunas de ARN mensajero es difícil de replicar y transferir; pero no

todas las vacunas frente al COVID se basan en esa tecnología y hay otras menos complejas.

El fracaso de Covax y el rechazo a la propuesta de *waiver* deja mucho espacio libre para el *free-riding* y el comportamiento ventajista que supone el uso torticero de las vacunas (“diplomacia de vacunas”), como herramienta de política de poder de actores como Rusia o China, especialmente en regiones geográficas como África o América Latina, que en la actualidad son arenas una pugna geopolítica. Aunque Estados Unidos y la UE y sus Estados miembros también han recurrido a las donaciones de vacunas “sobrantes” tras el acaparamiento masivo de la primera mitad de 2021, son Rusia y China las que están logrando capitalizar políticamente la “diplomacia de vacunas” y aumentar su ascendiente e influencia a muy bajo coste.

La defensa del multilateralismo sería una poderosa razón adicional para impulsar un *waiver* en la OMC y reactivar Covax y otros mecanismos de cooperación internacional. Con ello se demostraría que las reglas multilaterales previstas para situaciones excepcionales se utilizan cuando es necesario, y que, por lo tanto, se puede confiar en el multilateralismo como mecanismo eficaz de aseguramiento colectivo frente al riesgo. Existe al respecto una referencia importante: en 2001 los países en desarrollo aceptaron iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en la OMC –la actual “Ronda de Doha”– solo si se asumía por parte de los países avanzados, desde el inicio, que ante situaciones de este tipo las normas sobre protección de la propiedad intelectual dejaban puertas abiertas como la que ahora se reclama¹. No hacerlo supone incentivos contrarios: alienta el “nacionalismo de vacunas” y un mayor descreimiento en el multilateralismo, que por su parte promueven los líderes y fuerzas iliberales y ultranacionalistas que cuestionan una concepción cooperativa del mundo y de las relaciones internacionales. También alienta comportamientos ventajistas de cada Estado, ir por libre a un mercado de vacunas y medicamentos esenciales que, por otra parte, ha mostrado su carácter oligopólico, y pagar más para tener vacunas antes que otros, y en mayor número. A la postre, ello otorga mayor poder de negociación a las multinacionales ante la fragmentación de los compradores, y eso es justamente lo que se ha tratado de evitar con la actuación conjunta en la UE. Supone, en suma, un incentivo perverso que alienta políticas ventajistas y juegos de suma cero que menoscaban la cooperación internacional y el multilateralismo. Difícilmente se podrá reclamar en el futuro respaldo al sistema multilateral y al orden liberal internacional si no se aplican las normas que regulan sus excepciones cuando la situación es verdaderamente excepcional.

¹ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm

LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA CRISIS: RETROCESOS EN LAS METAS DE LA AGENDA 2030 Y RETOS DE FINANCIACIÓN

La pandemia, que empezó siendo una crisis sanitaria, se ha convertido en una crisis de desarrollo más amplia. Una crisis sin precedentes, como ha destacado Adam Tooze (2021), que en realidad supone “una crisis dentro de otra crisis”, la que ya afectaba a la globalización (Sanahuja, 2020). En muchos países avanzados el virus encontró escasa capacidad de respuesta, con Estados debilitados por las políticas de austeridad de los años precedentes; con reducido margen fiscal y elevado endeudamiento; y con liderazgos nacionalistas, iliberales y propensos en no pocos casos a adoptar políticas ajenas al conocimiento experto, y subordinadas a objetivos de polarización. En muchos países en desarrollo los escenarios eran aún más complejos ya antes de la pandemia, con economías y sociedades frágiles y dependientes, con alta desigualdad, clases medias con expectativas frustradas de consumo y ascenso social para la siguiente generación; grupos vulnerables, pese a no ser pobres, propensos a caer de nuevo por debajo de la línea de la pobreza; y elites reacias a aceptar sociedades más abiertas y las demandas de nuevos grupos sociales en ascenso, que exigen la renovación y ampliación del contrato social.

La situación de excepcionalidad que define el COVID-19 y su fuerte incidencia, mucho mayor en algunas regiones y países en desarrollo, como ilustra, en particular, América Latina, se explica en gran medida por la fragilidad estatal y de las políticas públicas, por esas brechas de desigualdad, y, en suma, por unos patrones de crecimiento que con la COVID-19 han mostrado sus limitaciones de manera dramática. Por todo ello resulta oportuno hablar de “sindemia” más que de pandemia. Ese término alude al hecho de que el impacto del virus se explica en buena medida por las condiciones sociales preexistentes, como factores de comorbilidad, y no solo por su letalidad intrínseca (Horton, 2020).

Como es sabido, la crisis económica generada por el COVID-19 ha sido, en términos de caída del PIB global, la más grave desde 1929, que dio inicio a la Gran Depresión. Tomando de nuevo Latinoamérica como referencia, será aún más grave: la peor crisis económica de los últimos 120 años, y supondrá una “nueva década perdida” en términos de PIB, y hasta dos décadas de retroceso en cuanto a la reducción de la pobreza.

Según datos presentados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en abril de 2021, en las reuniones de primavera del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, la crisis ha supuesto la pérdida directa de horas de trabajo equivalentes a 255 millones de empleos, una caída global de las rentas del trabajo de

8,3%, mayor que la caída del PIB, y algo más de dos puntos porcentuales en la tasa de participación en la fuerza de trabajo global. Esa destrucción y pérdida de empleos está, además, muy desigualmente distribuida entre países, sectores productivos, por género y niveles educativos, afectando en mayor medida a mujeres, jóvenes y personas de menor calificación, y al sector informal. La crisis también ha acelerado transformaciones estructurales en favor de la digitalización y las plataformas digitales con importantes implicaciones en el empleo y la equidad (OIT, 2021).

Refiriéndose a las metas más señeras de la Agenda 2030, entre 2019 y 2020 la tasa de pobreza extrema (ODS 1) aumentó de 6,6% a 7,8% de la población mundial, con unos 125 millones de personas más en esa situación. Si bien en 2021 se espera una leve mejora, con 21 millones menos, en algunas regiones, como África al sur del Sahara, continuará aumentando (Mahler *et al.*, 2021). En cuanto a la pobreza moderada, se estima que entre 2019 y 2020 aumentó en 77 millones de personas más. De particular relevancia son las tendencias al aumento del precio de los alimentos, que, aunque pueden tener efectos macroeconómicos positivos para algunos países en desarrollo, afectan a la población más pobre y pueden agravar el hambre (ODS 2). El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha alertado de un aumento de 70% en el número de personas en situación de inseguridad alimentaria, hasta un total de 270 millones; y como agencia de Naciones Unidas, con el COVID-19 ha tenido que desplegar la mayor operación de su historia, prestando asistencia a 140 millones de personas en todo el mundo.

La pandemia ha exacerbado desigualdades ya arraigadas y las ha convertido en factores de riesgo y vulnerabilidad: no es lo mismo estar confinados y teletrabajar en viviendas adecuadas, que estar hacinados en infraviviendas y tener que trabajar en las calles; o tener o no cobertura de la seguridad social o acceso a servicios médicos privados de calidad. El cierre de escuelas y universidades agrava la desigualdad educativa y hace más dañinas las brechas digitales, y puede dejar huellas duraderas: el 45% de la población latinoamericana, por ejemplo, no tiene acceso a Internet. El confinamiento agrava los problemas de desigualdad y violencia de género presentes en muchos países, y da lugar a una grave crisis de la “economía del cuidado”, feminizada y precarizada.

Cierto es que en esta ocasión la crisis económica se debe a un “choque exógeno”, que no es comparable a la crisis de 2008, y hay perspectivas de una rápida recuperación global (Giles, 2021b). Pero esta será desigual y, como se indicó en la sección anterior, es difícil que llegue a los países en desarrollo hasta que se alcance la vacunación universal. Para estos países se trataría, en todo caso, de una recuperación parcial, más lenta, asimétrica y desigual.

Muchos países en desarrollo han hecho un esfuerzo fiscal sin precedentes para hacer frente a la crisis y prestar apoyo a los grupos más vulnerables y al sector productivo, con transferencias directas y apoyo a las empresas. Sin embargo, con el telón de fondo de unos sistemas fiscales a menudo insuficientes y regresivos, y un nivel de endeudamiento ya considerable antes de la pandemia, el margen monetario y fiscal es muy reducido. Muchos países ya acumulaban déficits fiscales y por cuenta corriente, en un escenario económico internacional adverso por las “guerras comerciales” y la caída de las exportaciones. Años de expansión monetaria en los países avanzados favorecieron el aumento de la deuda pública y privada, hoy un factor importante de vulnerabilidad. En América Latina, por ejemplo, la deuda pública aumentó entre 2010 y 2019 de 29,8% a 44,8% del PIB en promedio, y el pago de intereses creció de 1,7% a 2,8% del PIB, más que el gasto en salud (2,3% del PIB), y países como Argentina y Ecuador ya estaban aplicando programas de ajuste del FMI. Otro obstáculo es la escasa presión fiscal, con ingresos muy dependientes de impuestos indirectos y sobre exportación de *commodities*, muy procíclicos, y reducida contribución de impuestos directos y sobre el patrimonio. Hay elevadas tasas de evasión fiscal, como ilustra el caso latinoamericano (6-7% del PIB), que suponen, de nuevo, un alto coste de oportunidad. En comparación, en esa región, una renta mínima de emergencia para los más vulnerables solo supondría entre 2% y 5% del PIB regional (CEPAL, 2021).

Es cierto que algunos países en desarrollo, aunque a un coste elevado, siguen teniendo acceso a los mercados. Pero la inversión extranjera se ha reducido notablemente en muchos países —en América Latina, que ha sido la región más golpeada, en 2020 cayó a la mitad— y, en conjunto, no existen mecanismos multilaterales de financiación externa para los países de renta media (PRM) a los que recurrir en esta pandemia. En algunos países, en los que además se aplican sanciones de carácter generalizado, como Venezuela y Cuba, generan un coste humano adicional y suponen otro obstáculo para acceder a recursos externos ante una crisis sin precedentes como la que supone una pandemia global.

El gran problema del mundo en desarrollo es acceder a financiación para hacer frente a la crisis, desplegar políticas contracíclicas y financiar la recuperación cuando esta pueda producirse. Algunos países, como se indicó, han logrado obtener recursos en los mercados internacionales, y el alza de los precios de las materias primas que se observa desde mediados de 2021 supone un alivio ante esta situación. Pero no hay que descartar crisis fiscales y, ante cambios en las políticas económicas de los países avanzados y alzas en los tipos de interés, mayores riesgos de crisis de deuda soberana en los países más expuestos, en particular en el grupo de renta media-alta (Jensen, 2021; Giles, 2021a). Sin respuestas adecuadas, ello puede agra-

var fracturas sociales, y puede ser terreno abonado para el ascenso de fuerzas autoritarias y, como se indicó en la sección anterior, para que actores externos utilicen la asistencia bilateral con objetivos de política de poder. Las sociedades y las economías de muchos países en desarrollo, exhaustas, no están en condiciones de asumir reformas fiscales regresivas, como ilustra el ciclo de protestas en Colombia en 2021, y un nuevo ciclo de austeridad y débil crecimiento que lleve a una nueva “década perdida” para el desarrollo y al incumplimiento de la Agenda 2030, además de generar un nuevo ciclo de protestas sociales y el riesgo de respuestas autoritarias, represivas y militarizadas, que de nuevo pone de relieve lo ya observado en algunos países latinoamericanos.

UNA RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA: VINDICACIÓN Y OPORTUNIDAD DE LA AGENDA 2030

En la cumbre virtual de líderes del 26 marzo, el G20 se comprometió a un “*whatever it takes*” con todas las herramientas para afrontar la pandemia. La reunión de finanzas del G20 de 15 de abril debía concretar ese compromiso con un amplio plan de rescate para el mundo en desarrollo. Pero la reunión logró acuerdos limitados para los países de renta baja, con una moratoria temporal del servicio de la deuda para estos países, y fue un completo fiasco para los países de ingreso medio y sus necesidades de financiación.

Estos hechos parecen indicar, de nuevo, que el multilateralismo y la gobernanza económica global se han debilitado en un contexto de disputas geopolíticas, del nacionalismo rampante y de la ausencia de liderazgo. Esa situación, en un sistema internacional muy asimétrico, deja en una situación muy vulnerable a los países en desarrollo. Estados Unidos puede recurrir al “privilegio exorbitante” de Bretton Woods y financiarse con su propia moneda a través de la Fed para sostener el programa de inversiones, empleo y apoyo a las familias impulsado por la administración Biden. En la UE el Banco Central Europeo (BCE) ha intervenido masivamente, se adoptó un nuevo mecanismo de apoyo al empleo y las empresas (SURE) y existe el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Con los importantes acuerdos de julio de 2020 y la creación del fondo *Next Generation EU*, se ha lanzado un vasto programa de inversiones orientado a la reconstrucción y transformación que se financiará vía mutualización de deuda. Pero para los países en desarrollo no existe nada similar, salvo recurrir al FMI, que supone un injusto estigma financiero; y, de manera más limitada, a los bancos multilaterales de desarrollo.

Es vital que exista una respuesta multilateral adecuada a las necesidades de financiación de los países en desarrollo, si es que se quiere que estos dispongan de un mínimo de liquidez y de espacio fiscal para desplegar políticas sanitarias y de apoyo económico y protección social frente a la pandemia; que también eviten el riesgo de impagos de la deuda externa, y otro ciclo de austeridad y débil crecimiento que lleve a una nueva “década perdida” para el desarrollo y al incumplimiento de la Agenda 2030.

En suma, el papel de la cooperación internacional y regional será clave, con mecanismos para facilitar el acceso a financiación y para el tratamiento de la deuda frente a la crisis económica y social, que han de sumarse a las necesarias reformas fiscales para mejorar la cobertura y progresividad de sus sistemas tributarios y movilizar recursos nacionales para mitigar el daño y financiar una recuperación transformadora. De hecho, en algunos países en desarrollo esta crisis ha permitido situar de nuevo en la agenda la aprobación de nuevos impuestos a la riqueza para hacer frente a la COVID-19.

También será necesaria una actuación más enérgica y coordinada de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo, con mayor respaldo externo; un mecanismo de reestructuración y/o conversión de deuda para países de renta media, que haga posible su pago sin obstaculizar la recuperación económica; y un nuevo marco o estándar multilateral de valoración de riesgos financieros y macroeconómicos que incorpore la particularidad de la situación de la COVID-19 y las medidas de respuesta, al que puedan adherirse las agencias calificadoras, para evitar que las rebajas de la calificación crediticia generen un efecto procíclico que comporte un agravamiento adicional de la situación.

En la respuesta multilateral cabe mencionar, en particular, la emisión extraordinaria de derechos especiales de giro (DEG) por parte del FMI, aprobada en agosto de 2021 por el directorio ejecutivo del FMI. Se trata de la mayor emisión de la historia, por un total de 650.000 millones de dólares, equivalentes a un 1% del PIB mundial. Esta cifra, sin embargo, está muy por debajo de propuestas anteriores, que situaban las necesidades derivadas de la pandemia entre uno y dos billones de dólares, pero es la que podía ser aprobada sin necesidad de ser sometida al voto en el congreso de los Estados Unidos, donde podría quedar atascada ante la oposición de los republicanos. Para muchos países de renta baja será un aporte muy relevante para sus reservas, pero debido a las propias reglas del FMI, que asigna los recursos en función de la desigual cuota de cada país en este organismo, se distribuyen de manera muy inequitativa y, a efectos de la situación actual, de forma poco eficiente. Como resultado, apenas el 3% se asignará a los países de renta baja, y en torno al

30% a los países de renta media. Casi el 60% queda en manos de quien menos los necesita: los países avanzados. Más del 17%, en particular, se asigna a Estados Unidos.

Es necesario diseñar un mecanismo que permita reasignar DEG no utilizados por los países ricos para inversiones en desarrollo, que no debiera excluir a los países de renta media (Wolf, 2021). Ese fondo ha de orientarse tanto a la respuesta inmediata a la pandemia, como a una recuperación poscovid que promueva las tres transiciones hoy necesarias –productiva y digital, ecológica, y social–; que contribuya a la renovación del contrato social y a impulsar un nuevo modelo de desarrollo, más inclusivo y orientado a alcanzar las metas ambientales globales y los objetivos de descarbonización y reducción de emisiones del Acuerdo de París. Hay varias posibilidades concretas para ello (Eichengreen, 2021): el establecimiento de un fondo fiduciario específico, el refuerzo de los bancos regionales de desarrollo, la dotación de fondos nacionales para inversión, o el refuerzo de facilidades ya existentes en el FMI, aunque las propuestas sobre esta última opción hablan de una cifra muy reducida –unos 100.000 millones de dólares–, que palidece ante los montos movilizados por Estados Unidos o la UE con el programa *Next Generation EU*, y hay dudas sobre la condicionalidad que podría imponer el FMI para su desembolso.

REFLEXIONES FINALES

Como se señaló al inicio de este artículo, la crisis de la COVID-19 ha profundizado una crisis más amplia de globalización, ya en curso. Si el mundo ya se encontraba en un “interregno”, en el sentido que daba Antonio Gramsci a esta expresión, la pandemia ha acentuado las tendencias de cambio ya presentes y ha mostrado de manera palpable los límites y contradicciones de la economía política global. Por ello, la pandemia puede interpretarse como una coyuntura crítica: un punto de inflexión en el que las estructuras económicas, sociales y políticas se ponen en cuestión; un momento histórico en el que se amplían las fronteras de posibilidad para la acción colectiva y la conformación de un nuevo modelo social, económico y político; en los que el devenir histórico se muestra abierto y hay distintos futuros posibles, pudiendo decantarse en una u otra dirección en función de la correlación de fuerzas y las luchas sociales. Como coyuntura crítica, la COVID-19 hace posibles propuestas de política económica y social que solo unos meses antes parecían inviables, hasta el punto de plantearse nuevas formas de relación entre el Estado, el capital, el trabajo y la sociedad, en favor de un nuevo contrato social que también abarca a las generaciones futuras y la sostenibilidad de la vida en el planeta.

La Agenda 2030, en este escenario, cobra renovada vigencia. Es una muestra de lo que Ulrich Beck llamaba la “modernidad reflexiva”: revela la capacidad de las sociedades y los actores políticos, a escala global, para alcanzar un amplio acuerdo sobre el progreso humano. Representa una verdadera ética del discurso universalista que transforma las viejas teleologías de la modernidad, incorporando la reflexión crítica sobre los excesos de la globalización y de un modelo de crecimiento económico excluyente y depredador, que está dañando la base material de recursos necesaria para sostener la vida de las generaciones presentes y futuras. La Agenda 2030, antes de que el COVID-19 hiciera su aparición, ya asumía las nociones de riesgo y resiliencia, en una lógica multinivel, e incidía en la necesidad de contar con un sistema multilateral efectivo como mecanismo de aseguramiento frente a los riesgos derivados de una globalización sin ataduras –crisis financieras, cambio climático, y, también pandemias–, con capacidad de evitar o mitigar externalidades negativas y proveer bienes públicos globales.

La Agenda 2030 representa, también, una narrativa movilizadora con capacidad de articular coaliciones y actores sociales y políticos en los niveles local, regional y global para dar respuesta a la pandemia con un proyecto transformador de la economía y de la relación entre el trabajo, el Estado, el capital y el planeta. Finalmente, su aparato de metas e indicadores es una poderosa herramienta de gobernanza, que permite valorar avances y retrocesos, establecer objetivos y medios, y definir estándares de desempeño útiles a la hora de rendir cuentas ante la ciudadanía para todas las partes implicadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2021): “Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia del COVID-19 y después”, Santiago de Chile, CEPAL, *Informe Especial COVID* n.º 10, 11 de marzo, documento S/2100064.
- EICHENGREEN, Barry (2021): “This SDR allocation must be different”, *Project Syndicate*, 10 de septiembre.
- GILES, Chris (2021a): “Prepare for emerging markets debt crisis, warns IMF head”, *Financial Times*, 30 de marzo.
- GILES, Chris (2021b): “This crisis is different: the dramatic rebound of the world economy”, *Financial Times*, 9 de abril.
- HORTON, Richard (2020): “COVID-19 is not a pandemic”, *The Lancet*, vol. 396, septiembre, p. 874.

- JENSEN, Lars (2021): "Sovereign Debt Vulnerabilities in Developing Countries", Nueva York, Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Development Futures Series Working Paper*, marzo.
- MAHLER, Daniel G.; YONZAN, Nishant; LAKNER, Christopher; CASTAÑEDA, R. Andrés, y WU, Haoyu (2021): "Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?", *Data Blog*, Washington, Banco Mundial, 24 de junio. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>
- NACIONES UNIDAS (2021): "La OMS rechaza las dosis de refuerzo hasta que la vacunación del COVID-19 llegue a todo el mundo", 12 de julio. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/07/1494282>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2021): *Trends 2021. World Employment and Social Outlook*, Ginebra, International Labour Office (ILO).
- SANAHUJA, José Antonio (2017): "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, M. (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71.
- SANAHUJA, José Antonio (2020): "COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global", en Mesa, M. (Coord.): *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-20*, Madrid, CEIPAZ, pp. 27-54.
- THE ECONOMIST (2021): "The pandemics true death toll", 12 de septiembre.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2021): "How much vaccine inequity cost?", agosto.
- TOOZE, Adam (2021): *Shutdown. How Covid Shook the World's Economy*, Londres, Penguin books.
- USHER, Ann D. (2021): "A beautiful idea: how COVAX has fallen short", *The Lancet*, vol. 397, junio, pp. 2322-2325.
- WOLF, Martin (2021): "A windfall for poor countries is within reach", *Financial Times*, 1 de junio.

José Ignacio Torreblanca

**La respuesta europea a la crisis del
COVID-19: brechas europeas y globales**



Mujer con abrigo de piel, Vera Rockline.

La crisis del COVID-19 ha puesto sobre el tablero la necesidad de completar la Unión Económica y Monetaria Europea. La primera respuesta europea estuvo marcada por las dudas y titubeos pero después se han diseñado unas políticas a largo plazo, de transformación digital y climática, que requieren de recursos que solo se pueden obtener mancomunadamente, en este caso a través del denominado Plan Europeo de Recuperación.

Sin embargo, este éxito de la Unión Europea no puede ocultar el fracaso del multilateralismo y el déficit de gobernanza global puesto de manifiesto por la pandemia. Por ello, el compromiso de la UE con una recuperación justa e inclusiva debe manifestarse con rotundidad de forma global, más allá de sus fronteras.

LAS CRISIS Y LA UE

EL proceso de integración europea responde a un plan trazado por los padres fundadores y un método de integración, el neofuncionalista, que pretendía poner en marcha un proceso de integración en el cual cada sector de la economía, al integrarse, llamara a otro sector a esa integración de tal manera que se fuera produciendo un avance inexorable y sostenido hacia una unión política y económica. Ese proceso de integración, de abajo a arriba, y de la economía a la política, ha funcionado en algunos ámbitos de una manera sorprendentemente precisa. Hemos visto cómo la libre circulación de mercancías llevó a libre circulación de trabajadores, servicios y capitales. A su vez, el mercado interior acabó requiriendo el salto hacia una unión monetaria. Posteriormente, se verificó que esa Unión monetaria requería para su correcto funcionamiento tanto de una unión bancaria como de una unión fiscal.

En la práctica, sin embargo, el proceso de integración europea no ha funcionado de una forma tan lineal como se esperaba. Un gran número de esos hitos de integración no han respondido tanto a un proceso automático de integración sino que han sido la respuesta a sucesivas crisis inesperadas ocurridas durante el recorrido que han hecho superar las reticencias de los Estados miembros a avanzar.

Recuérdese, por ejemplo, que el consenso político necesario para aprobar el Acta Única europea que crea el mercado interior requirió una crisis económica, una época de estancamiento político y económico que se recuerda como “euroesclerosis”, a lo que hubo que añadir la amenaza de pérdida de competitividad ante el empuje económico de Estados Unidos y Japón en los años 80.

En sentido parecido, a pesar de ser conscientes de la necesidad de lanzar una moneda única para evitar las distorsiones y costes de manejar un mercado único

con múltiples divisas, el euro no se materializó hasta que la unificación de Alemania hizo que se superaran las reticencias. A su vez, la crisis de 2008 puso de manifiesto los riesgos que para la unión monetaria suponía carecer del sostén de una unión bancaria y fiscal.

No obstante, como sabemos, la salida de la crisis de 2008 dejó sin completar en su totalidad estos dos últimos aspectos de la unión monetaria, siendo la crisis del COVID-19 la que ha puesto sobre el tablero la necesidad de completar la unión económica y monetaria. Una vez más ha sido una crisis la que ha permitido que los Estados miembros de la Unión Europea encuentren las fuerzas, o como se dice generalmente, la voluntad política, para avanzar en una asignatura pendiente como era la unión fiscal.

LA CRISIS DEL 2008

Para evaluar la respuesta de la Unión Europea a la presente crisis, lo primero es intentar establecer un parámetro de comparación válido. Lo lógico en este caso sería establecer la comparación con la crisis del 2008, que tiene componentes parecidos, sobre todo en el aspecto económico, y acerca de la cual tenemos una memoria muy reciente en relación con las respuestas que adoptaron los Estados e instituciones europeas.

Recordemos que la respuesta a la crisis de 2008 se caracterizó por una división muy profunda entre los Estados miembro acerca tanto de las causas de la crisis como, en consecuencia, de las políticas necesarias para superarlas. En aquel momento, las instituciones europeas adoptaron una visión de la crisis centrada en la responsabilidad de los países del sur o de la periferia y su falta de disciplina fiscal. Todo ello pese a que los datos demostraban que países como España e Irlanda no tenían problemas de déficits públicos (en realidad cumplían con los objetivos de déficit y deuda mejor que la propia Alemania) sino de déficits de balanza de pagos. Estados cumplidores de las reglas fiscales como España e Irlanda fueron estigmatizados como derrochadores irresponsables.

La consecuencia fue que las herramientas fiscales y monetarias que se diseñaron para favorecer la salida de la crisis, al menos en un principio, tuvieron como objetivo disciplinar al sur de Europa, no ayudar a estos estados y a sus ciudadanos a salir rápidamente de la crisis. El mantenimiento de los techos de gasto público y la disciplina fiscal, junto con el mantenimiento de políticas monetarias estrictas, sobre todo al principio de la crisis, fueron un elemento muy importante no solo en la profundiza-

ción de la crisis económica sino también en la emergencia de un sentimiento de desafección hacia el proyecto de construcción europea en el sur de Europa que llevaría al surgimiento de movimientos populistas anti-europeos en numerosos países.

Como pudimos observar, en la crisis de 2008 las diferencias entre los Estados miembros no se limitaron al ámbito estricto de las políticas económicas, la disciplina fiscal o la política monetaria y el papel del BCE, sino que se trasladaron al ámbito político, cultural e incluso moral. Así, asistimos a un resurgimiento de los viejos estereotipos sobre un Norte protestante virtuoso y ahorrador y un Sur católico, corrupto y despilfarrador. Como contrapartida, también en muchos países del sur de Europa resurgieron los estereotipos sobre Alemania y su pasado, dibujándose a los alemanes otra vez como pretendientes de una hegemonía continental que ahora pretenderían ejercer valiéndose de las instituciones de la UE.

Un elemento fundamental de la crisis del 2008 fue la coalición negativa formada por Francia y Alemania, entonces lideradas por Nicolás Sarkozy y Angela Merkel, respectivamente. El eje franco-alemán, recordemos, adoptó desde el principio una posición de extrema dureza contra los países del sur de Europa, con un particular ensañamiento en el caso de Grecia, a la que incluso se amenazó con expulsarla de la unión monetaria. El liderazgo de Angela Merkel, hoy saludada y despedida como una de las grandes figuras de la integración europea, fue en los momentos iniciales de la crisis muy polémico, en tanto en cuanto la canciller prefirió jugar las cartas de la política interna alemana, haciendo frente a las sucesivas elecciones regionales en su país desde una posición que enfatizaba la irresponsabilidad del sur y la negativa de Alemania a rescatar con impuestos alemanes a los incumplidores del sur. El papel de ama de casa suaba que Merkel se adjudicó en aquellos años llevó a una gestión de la crisis anclada en políticas fiscales y monetarias restrictivas, justo lo contrario de lo que Estados Unidos estaba practicando, ya bajo la presidencia de Obama, y que permitió que EEUU saliera mucho más rápido de la crisis que los europeos.

No sería hasta julio de 2012, casi cuatro años después de haber comenzado la crisis, y una vez que Nicolás Sarkozy fue reemplazado por François Hollande y la canciller alemana quedó aislada por una coalición formada por Francia, Italia y España, cuando se produjo el giro en la política monetaria europea. Aquel “haré lo que sea necesario y créanme será suficiente” con el que Mario Draghi anunció el respaldo total del Banco Central Europeo al euro y, con ello, la deuda de los países del sur marcó el punto de inflexión de una crisis.

LA CRISIS DEL COVID-19

Si avanzamos el reloj hasta marzo de 2021, hay que recordar que en esos primeros instantes muchos se temieron lo peor en lo relativo al impacto de la crisis y la respuesta europea. En los primeros compases, como había ocurrido con la crisis de asilo y refugio sirio pero también con la crisis de 2008, vimos un repuntar de esas divisiones norte-sur que tanto había costado superar y que tanta desafección habían producido hacia el proyecto de integración europeo.

De hecho, la primera reacción de algunos Estados a la hora de enfrentar la pandemia no estuvo dominada por la solidaridad. Al contrario, lo que vimos en Francia y Alemania fue el bloqueo del envío de equipos médicos a Italia, el país castigado más duramente y en primer lugar por la crisis. Asistimos a la imagen inédita de equipos médicos militares rusos y cubanos circulando por las autopistas italianas, como también vimos envíos de ayuda por parte de China; todos ellos como muestra de solidaridad pero también como parte de una estrategia consistente en explotar y ahondar las divisiones europeas.

El acaparamiento de material médico fue un ejemplo de esa reacción inicial egoísta y protectora. Como lo fue la desafortunada coincidencia que hizo que la pandemia entrara en el territorio europeo por Italia y luego se extendiera a España, dos Estados con escaso margen fiscal para ayudarse a sí mismos y mala fama en cuanto a su capacidad de reformas. Las primeras discusiones sobre la reacción a la crisis se centraron de una forma preocupante en torno a la condicionalidad de los posibles paquetes de ayuda, fiscales o financieros. El Gobierno italiano, secundado por el español, se resistió férreamente a la posibilidad de que hubiera un paralelismo con la crisis del 2008 en cuanto a la condicionalidad.

No obstante, pronto se superó ese primer reflejo. El Banco Central Europeo, presidido por Christine Lagarde, que desde el FMI había vivido en primera fila los errores de gestión de la UE en la crisis de 2008, muy rápidamente adoptó una política de intervención y de relajamiento de tensiones monetarias con el fin de evitar que se produjera un nuevo repunte de la deuda soberana. Por otro lado, la Comisión Europea también decidió poner en suspenso las reglas de techo de gasto, así como la normativa de ayudas públicas para que los Estados pudieran socorrer a los sectores económicos más afectados y evitar los despidos masivos.

Todo esto marcó una respuesta a corto plazo completamente distinta a la que vimos en 2008. Como constataron las encuestas llevadas a cabo en 11 países europeos por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, en sus siglas en

inglés), los europeos estaban más descontentos con sus gobiernos que con la Comisión Europea y las instituciones de la UE. Y en tanto en cuanto eran críticos con la primera reacción de la UE, estaban convencidos de que la respuesta a la crisis no podía venir por la vía de los Estados y la renacionalización de políticas sino por “más Europa”¹. Otro estudio de la misma institución documentó más de 100 muestras de solidaridad entre los Estados y entre la Comisión y los Estados a lo largo de la crisis². Claramente, en el corto plazo, la respuesta europea, que arrancó con dudas y tensiones, fue completamente distinta a lo observado en el 2008. ¿Pero y la respuesta a largo plazo?

EL COVID, LA DIGITALIZACIÓN Y LA DESCARBONIZACIÓN

Si en el corto plazo la respuesta europea a la crisis estuvo marcada por las dudas y titubeos, no puede decirse lo mismo respecto a las medidas a largo plazo. En la crisis del 2008, el eje franco-alemán aglutinó las resistencias a las políticas fiscales y monetarias expansivas. Sin embargo, en este caso, el eje franco-alemán ha funcionado de una forma completamente distinta. Tanto Emmanuel Macron como Angela Merkel han liderado la respuesta a la crisis, rechazando encabezar el bloque reticente que en el pasado conformaron los países del norte de Europa. En particular, el aislamiento al que Angela Merkel sometió a los países autodenominados “frugales” (Países Bajos, Austria, Finlandia, Dinamarca y Suecia), reticentes al programa europeo de recuperación, ha sido definitivo para garantizar que ese programa saliera adelante.

Una de las virtudes de la crisis, si el terrible coste humano de la crisis permite hablar de efectos positivos, es que las políticas diseñadas para enfrentarla han encajado perfectamente en la agenda política prefijada por la Comisión Europea en su toma de posesión en noviembre de 2019. Recordemos que en el centro del programa de la Presidenta Úrsula von der Leyen se situaban dos políticas transformadoras de enorme calado (la Agenda Digital y la Agenda Climática) sobre las cuales pesaban la duda de si sería posible generar el suficiente consenso político y financiero para sostenerlas.

¹ “Los europeos quieren una UE fuerte en la escena internacional”, *La Vanguardia*, 29-06-2020. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20200629/482008561727/encuesta-europea-diarios-encuesta-fuerte-estados-unidos-china.html>

² Busse, C. y Loss, R.: “European Solidarity Tracker: The solidarity that always was there”, ECFR Commentary, 10-06-2020. Disponible en:

https://ecfr.eu/article/commentary_european_solidarity_tracker_the_solidarity_that_always_was_there/

Por fortuna, la pandemia ha tenido como consecuencia el hacer evidente que la digitalización no es una opción para ganar competitividad a largo plazo, sino una política de supervivencia a corto plazo. Los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas, desde los servicios a la educación y la salud, han entendido lo vital de la digitalización desde el punto de vista del sostenimiento del empleo y el crecimiento económico. Eso explica que haya sido posible volcar los recursos financieros diseñados para la salida de la crisis para impulsar políticas transformadoras en lugar de hacerlo con el fin de adoptar políticas de reconstrucción o subsidio de sectores económicamente agotados.

Lo mismo puede decirse respecto al cambio climático. Aunque el desafío planteado por el calentamiento global y el sanitario planteado por la pandemia son muy diferentes en su naturaleza y consecuencias, la pandemia sí que ha tenido como efecto el poner sobre la mesa que las cuestiones relacionadas con la naturaleza y el medio ambiente no son solo desafíos que encontraremos en el largo plazo, sino elementos de vulnerabilidad presente que suponen una seria y directa amenaza para la salud, bienestar y prosperidad de nuestra sociedad en el corto plazo.

Pero la pandemia ha hecho más que resaltar la importancia de la digitalización y el cambio climático: ha puesto en el centro de la agenda política el papel central de la tecnología como herramienta de supervivencia en el corto plazo. Las inversiones en ciencia, tecnología e investigación, que han permitido desarrollar vacunas efectivas contra el COVID en un tiempo récord, y de esa manera, permitir superar la crisis antes de lo previsto, han demostrado tener un coste económico ínfimo con respecto al coste económico y social de los confinamientos. La tecnología, se ha demostrado, puede salvar vidas, empleos y empresas. Por tanto, la pandemia ha servido para generar un círculo virtuoso entre tecnología y medio ambiente que ha llegado para quedarse y que va a estar presente en la agenda política de forma muy visible durante la próxima década.

Además, la pandemia ha puesto de manifiesto que dichas políticas solo se pueden adoptar en el ámbito europeo, no en el nacional, y que las inversiones necesarias para acometer la transformación digital y climática de Europa requieren recursos que solo se pueden obtener mancomunadamente. De ahí que haya quienes, al referirse al Plan Europeo de Recuperación (European Recovery Plan) hayan hablado de un momento “hamiltoniano” para trazar una comparación con la mutualización de las deudas de los Estados adoptada por Alexander Hamilton, primer secretario del Tesoro estadounidense. Sin embargo, hay grandes diferencias entre Estados Unidos y Europa en cuanto al proceso de creación de la unión monetaria y las políticas adoptadas que impiden hablar estrictamente de un momento hamiltoniano. En EEUU se

federalizaron las deudas adquiridas por los estados durante la guerra civil y en Europa lo que se está haciendo es endeudarse para financiar la recuperación, no mancomunar deudas existentes, lo que sería financiar déficits directamente, cosa que está expresamente prohibida por el Tratado de la UE.

Lo que sí observamos es la emergencia de una clara voluntad política de superar aquellos déficits que quedaron pendientes de la crisis del 2008. El Parlamento Europeo, en contra de la tradición del parlamentarismo, que siempre ha tenido como eje central de su actividad el control de los gobiernos en materia fiscal, ha sido un Parlamento que ha ejercido la representación de la ciudadanía europea, pero no ha sido una instancia a la que el poder haya tenido que acudir para recaudar impuestos, emitir deuda, ni rendir cuentas por ello. A partir de ahora, sin embargo, las cosas serán diferentes: el Parlamento Europeo por fin tendrá una capacidad de generar recursos fiscales propios, emitir deuda y financiarse para cumplir con estos objetivos, lo que supone un salto muy importante a la hora de completar la Unión Económica y Monetaria y dotarla de los instrumentos fiscales que quedaron pendientes en 2008. Por lo tanto, si la crisis 2008 dividió y fragmentó a los europeos, el COVID-19 ha tenido un efecto radicalmente contrario pues la salida de la crisis sanitaria se ha alineado muy estrechamente con una agenda preexistente que requería un gran impulso político y un compromiso financiero aún mayor. Una vez más, se demuestra que las crisis en el proyecto de integración europea pueden servir para cubrir esos saltos que quedan en la integración y aportar la voluntad política que falta en situaciones en las que la política nacional considera, erróneamente, que dispone de margen de actuación propio sin necesidad de la Unión Europea, sus instituciones e instrumentos.

LAS BRECHAS INVISIBLES

La respuesta europea a la pandemia puede ser juzgada muy positivamente. Sin embargo, la pandemia no ha sido derrotada por completo. Dado que hasta que la última persona no esté vacunada nadie estará seguro, existe todavía incertidumbre sobre cuándo se recuperará la normalidad, dentro y fuera de Europa. Aquí también la Unión ha actuado positivamente, siendo muy consciente de la necesidad de emprender actuaciones globales para reforzar el multilateralismo, especialmente en el ámbito sanitario, y garantizar la extensión de la vacunación a todo el planeta.

Pese a las notables diferencias de la política europea con respecto a la estadounidense, que durante la Administración Trump incluso llegó a prohibir la exportación de vacunas, no se puede decir que esa política europea haya sido un éxito. Pese a

la retórica, los europeos han encontrado mucho más difícil practicar la solidaridad hacia afuera que hacia dentro: aunque se han invertido recursos en la alianza de vacunas y en la vacunación global, el esfuerzo no ha sido suficiente.

Desgraciadamente, el fondo europeo de recuperación carece de una dimensión de solidaridad global suficiente para garantizar que los avances europeos en digitalización y descarbonización no conviertan a Europa en una isla con respecto al Norte de África, África subsahariana y América Latina. Tampoco está claro que Europa pueda sostenerse por sí misma aunque acometa exitosamente estas transformaciones digital y climática si el resto del mundo con el cual comparte un mercado global e intereses comunes sigue estancado en la pandemia y sin posibilidades de reincorporarse a la economía global. Además del aumento de las desigualdades entre Europa y sus vecinos, se ha observado un aumento de las desigualdades dentro de los países, donde la pandemia ha ensanchado las brechas existentes en los planos social, laboral, rural, digital o de género. Por tanto, la gran asignatura pendiente de la Unión Europea es una política global de solidaridad que pueda extrapolar lo acometido en el interior de Europa al exterior y contribuir a cerrar las brechas de inequidad surgidas al amparo de la crisis.

También dentro de Europa, como observamos en las últimas encuestas del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, la evaluación que los ciudadanos hacen sobre la pandemia recorre y reproduce perfectamente un eje Norte-Sur y Este-Oeste³. Los ciudadanos de los países del sur y del este de Europa se sienten más castigados por la crisis y más vulnerables ante sus consecuencias presentes y futuras y han vivido de forma mucho más intensa las restricciones y las consecuencias económicas de la crisis. Por el contrario, en la Europa del Norte la sensación de presión económica y de desigualdad generada por la crisis ha sido mucho menor (aunque las restricciones a los movimientos han sido mucho más contestadas, quizá precisamente porque no se percibía la amenaza económica y sanitaria de la misma manera que en el sur de Europa). Cabe, por tanto, para concluir, introducir una sombra sobre el análisis exitoso realizado hasta aquí, pues tanto dentro como fuera del continente europeo vemos también que sigue predominando una geografía económica y social que muestra la persistencia de brechas de desigualdad que, inevitablemente, acaban teniendo consecuencias políticas. No cabe, por tanto, que la UE caiga en la auto-complacencia de celebrar los éxitos internos olvidando su entorno.

³Krastev, I. y Leonard, M. "Europe's invisible divides: How Covid-19 is polarizing European politics". ECFR Policy Brief, 1-9-2021. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/europes-invisible-divides-how-covid-19-is-polarising-european-politics/>

EL MARCO GEOPOLÍTICO DE LA CRISIS

Gracias a su dimensión, poder económico y a la existencia de instituciones políticas sólidas, la UE ha podido enfrentar exitosamente la pandemia del COVID-19. Sin embargo, ese éxito no puede ocultar el gran fracaso del multilateralismo y el déficit de gobernanza global puesto de manifiesto por esta crisis. Uno de los elementos que ha hecho más difícil luchar contra la pandemia del COVID-19, y que sin duda prolongará la salida de la crisis, es que su manifestación ha coincidido con un momento geopolítico particularmente delicado.

Si hay un bien público global que requiera instituciones globales este es, desde luego, la salud. Pretender, como se ha hecho, atajar una pandemia con un enfoque nacionalista, proteccionista y basado en la falta de transparencia y reciprocidad ha sido un gran error. Pero, precisamente cuando más necesaria era una respuesta global a un desafío global, la dinámica de confrontación entre EEUU y China, ambos sumidos en una espiral de hostilidad y populismo nacionalista bajo los liderazgos de Donald Trump y Xi Jinping, ha tenido un gran impacto negativo sobre la capacidad de respuesta sanitaria. Ello ha llevado a una gobernanza de la pandemia presidida por fenómenos de nuevo cuño como la “diplomacia de las mascarillas”, el “nacionalismo de las vacunas” o la “infodemia” (término empleado para describir las campañas de desinformación, propaganda e influencia extranjera asociadas a esta crisis sanitaria).

Instituciones clave, como la OMS, han visto su credibilidad y capacidad de actuación puesta en entredicho por la rivalidad entre ambas potencias, reproduciendo así un patrón ya observado en otras áreas de la gobernanza global y que consiste en el vaciamiento, captura o sustitución de dichas instituciones para ponerla al servicio de esas rivalidades. La OMS, denostada por EEUU durante el mandato de Trump e incapaz de lograr la plena colaboración de China con el fin de llevar a cabo una investigación independiente acerca del origen del virus, ha quedado en entredicho. E incluso después del reemplazo del presidente Trump por Joseph Biden, aunque EEUU haya cambiado su posición respecto al valor de las alianzas, la gobernanza global seguirá dominada por las mismas y profundas tensiones geopolíticas, pues la nueva Administración mantiene intacta la agenda de su predecesor en relación con la contención de China y Rusia como principales objetivos de política exterior.

Para muchos gobiernos, incluidos los de la UE, tanto los fallos en la gobernanza global como las vulnerabilidades observadas en la globalización económica y comercial, han reforzado las líneas de pensamiento ya existentes en torno a, en para-

lelo a la necesidad de reforzar las instituciones multilaterales, compensar dichas debilidades asegurando una mayor autonomía estratégica en el ámbito sanitario, pero también en cuanto al aseguramiento de las cadenas de producción globales. Las tendencias de desglobalización, fragmentación de la globalización o desacoplamiento, que en el fondo tienen en el auge del nacionalismo político y el mercantilismo económico el mismo hilo conductor, ya visibles antes de la pandemia, se van a acelerar, lo que plantea un desafío de primera magnitud para una Unión Europea que es una de las principales beneficiarias de un orden multilateral abierto y basado en reglas. Es, por tanto, fundamental que el compromiso de la UE con una recuperación justa e inclusiva no se detenga en la frontera, sino que se manifieste con toda rotundidad de forma global.

Luca Visentini

La valoración de la Confederación
Europea de Sindicatos sobre
las políticas europeas en la pandemia



Calles de París, Vera Rockline.

La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia que el diálogo social ha jugado, y sigue jugando, a la hora de afrontar sus consecuencias, protegiendo a los trabajadores, su salud y seguridad, sus trabajos y medios de vida, así como las medidas para aquellos que han perdido sus puestos de trabajo a nivel nacional y de la UE. Es a través del diálogo social como Europa y los Estados miembros alcanzarán los ambiciosos objetivos establecidos para los próximos años. Esto va más allá de superar la crisis provocada por la pandemia, se trata del futuro y la subsistencia de Europa, se trata de una transición justa a una Europa neutra en el aspecto climático, se trata de una Europa que sea sostenible y racional desde un punto de vista social, económico y ambiental.

EN esta época sin precedentes, las instituciones de la UE tuvieron que estar a la altura de las circunstancias y afrontar la pandemia con una ofensiva unificada. Era pues indispensable que, si bien la pandemia era impredecible, la respuesta de la UE fuera **coordinada, oportuna y con perspectiva de futuro**. La CES desempeñó su papel presionando a las instituciones para garantizar que la respuesta de la UE colocase a los ciudadanos y los trabajadores en el centro de las políticas que afrontaban los efectos de la pandemia. ¿Estuvieron las instituciones a la altura de las expectativas de los sindicatos?

COORDINACIÓN

En la primera mitad de 2020, cuando las instituciones se percataron de la gravedad de la pandemia, inmediatamente intentaron adoptar un enfoque coordinado para hacer frente a la misma.

El Parlamento Europeo (PE), en su plenario de junio de 2020, aprobó una resolución en la que pedía medidas específicas y coordinadas que abordasen los desafíos particulares a los que se enfrentaban los trabajadores transfronterizos (como los trabajadores estacionales, desplazados y fronterizos) teniendo en cuenta la pandemia, el restablecimiento gradual de la libre circulación y el camino hacia la recuperación.

Aunque la política en materia de salud es prerrogativa de los Estados miembros, hemos visto una Comisión Europea que se involucró más en temas de salud, elaborando directrices para los Estados miembros en relación a la movilidad de servicios, personas y bienes. Posteriormente, la Comisión ha coordinado la obtención y el su-

ministro de equipos de protección individual y equipos hospitalarios para cuidados intensivos a fin de garantizar que llegasen a todos los Estados miembros.

La Comisión también ha asumido un compromiso sin precedentes, y controvertido, con varias empresas farmacéuticas para garantizar que una cantidad adecuada de vacunas se pusiera a disposición de todos los Estados miembros de manera oportuna.

Más recientemente, se ha adoptado el pasaporte verde COVID en toda Europa, con el fin de garantizar la libertad de circulación interna de los ciudadanos europeos, sin discriminar a las personas que han optado por no vacunarse o que aún no han tenido acceso a una pauta completa de vacunación.

Desde una perspectiva económica, después de una lenta reacción a la pandemia, la Unión Europea cobró impulso y comenzó a dirigir fondos hacia el sector de la salud. El sobrante del presupuesto de la UE para 2019 y 2020 y del Marco Financiero Plurianual (MFP) que expiraba en 2020, se destinó a la asistencia sanitaria y la protección de las personas, con escasa burocracia y gran flexibilidad. Este enfoque coordinado de los fondos dio lugar al programa SURE y también al muy necesario Next Generation EU (NGEU). Ambos programas tenían como objetivo específico ayudar a los ciudadanos en dificultades debido a la pandemia y proporcionar un paquete de recuperación para apoyar a los Estados miembros afectados por la pandemia del COVID-19.

La “Decisión sobre los recursos propios” permite un aumento temporal del límite máximo de recursos de la UE, dedicado exclusivamente a la financiación de NGEU, lo que permite a la Comisión tomar prestados recursos en una escala sin precedentes en los mercados de capitales, con vistas a financiar la recuperación. Se introdujo una contribución nacional vinculada a los residuos de envases de plástico no reciclados, el primer nuevo recurso propio de la UE que se ha creado desde 1988.

Se abrió una nueva línea de crédito dentro de los Mecanismos Europeos de Estabilidad para inversiones en instalaciones sanitarias. Lamentablemente, los Estados miembros no la están utilizando mucho.

El enfoque global coordinado de la Unión Europea ha demostrado que una integración más profunda de la misma es posible y oportuna. La CES está pidiendo dicha integración, sin embargo, anticipa que es necesario abordar aspectos de la gobernanza para promover la recuperación, la equidad, la sostenibilidad y la resiliencia.

Por esta razón, la CES aboga por:

- una gobernanza económica que incorpore el Pilar europeo de derechos sociales (PEDS) y su plan de acción;
- indicadores económicos que no estén orientados al PIB y relacionados con el Pacto Verde, además de metas fiscales sostenibles, en un entorno económico caracterizado por bajas tasas de inflación y de interés;
- democratización de la gobernanza económica de la UE;
- indicadores sociales de empleo, educación y pobreza del plan de acción del PEDS, junto con el cuadro de indicadores sociales reforzado, que tengan un mayor impacto en la gobernanza económica.

OPORTUNIDAD

Europa ha tardado bastante a la hora de empezar a tratar la pandemia. La situación tuvo que empeorar de una forma muy alarmante para que la maquinaria burocrática de las instituciones empezase a reaccionar. Una vez despierta, la Comisión Europea rápidamente comenzó a tomar las medidas necesarias para brindar asistencia a los Estados miembros.

Se eliminó la burocracia para realizar cambios en los flujos de financiación y la Comisión hizo posible que la financiación disponible para los Estados miembros se pudiera trasladar sin problemas a cuestiones de salud y bienestar. El Banco Central Europeo (BCE) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) también reaccionaron adecuadamente para garantizar que estas medidas se aplicasen con rapidez. La Comisión también formuló rápidamente propuestas para proporcionar más ayuda en temas de bienestar social mediante la elaboración de los programas SURE y NGEU.

Estos dos programas fueron bienvenidos por la CES, aunque quedando claro desde el principio que las lagunas se harían visibles una vez que estos programas se comenzasen a implementar.

Lamentablemente, el Consejo paralizó el proceso al posponer la toma de una decisión final sobre la ayuda a los Estados miembros. Inicialmente, los primeros ministros debían tomar una decisión en junio, pero esto se pospuso para una sesión presencial del Consejo en julio. En consecuencia, la CES organizó una movilización sindical para presionar a los gobiernos nacionales a fin de garantizar que se alcanzase un acuerdo en la reunión del Consejo de julio.

El Consejo acordó el Plan de Recuperación y Resiliencia –NGEU– en julio de 2020. Las negociaciones fueron largas y difíciles. La CES acogió con satisfacción el Plan por su ambición en términos de cantidad de recursos asignados e instrumentos para su financiación, incluidos los bonos de la UE y el aumento de los recursos propios de la Unión. Al mismo tiempo, la CES hizo hincapié en que había algunos problemas y límites importantes en el acuerdo celebrado por el Consejo, especialmente en comparación con las propuestas iniciales de la Comisión.

La CES destacó problemas relacionados con este acuerdo, en concreto:

- el calendario del Plan para el uso efectivo de los fondos;
- la disposición del Consejo de reincorporar restricciones presupuestarias para la aprobación de los planes nacionales;
- los recortes de fondos importantes relacionados con la transición justa, la insolvencia, la asistencia sanitaria, la innovación, la investigación y la acción exterior;
- la eliminación del estado de derecho como condición vinculante para la financiación; y
- la falta de dimensión social y la adecuada implicación de los agentes sociales en el diseño, ejecución y seguimiento del Plan.

Durante esta misma reunión, el Consejo ha aprobado un MFP 2021-2027 reducido en comparación con el MFP 2014-2020.

Por otro lado, el Parlamento Europeo, durante el mismo período, aprobaba una resolución relacionada con NGEU, que estaba más en línea con la posición de la CES. Si ambas instituciones toman sus propias decisiones, podría comenzar el diálogo a tres bandas (negociaciones entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión).

El diálogo a tres bandas resultó ser largo y difícil, con el riesgo de que una gran cantidad de trabajadores europeos que fueron suspendidos del trabajo y que se beneficiaban de las diversas medidas de protección de empleo implementadas por los gobiernos, pudieran quedarse desempleados si la brecha entre las medidas de emergencia y los pagos del plan de recuperación no pudiera salvarse con medidas de apoyo adecuadas para los trabajadores y las empresas.

El proceso democrático dentro de la Unión Europea es único y garantiza que las personas que son votadas a nivel nacional y europeo tengan voz en el proceso legislativo de la Unión. No obstante, a veces es este proceso en sí el que sofoca la oportunidad de actuar con rapidez y cuando sea necesario. En este caso, la reticen-

cia del Consejo a mejorar el acuerdo alcanzado en julio y el compromiso con el PE dificultaron las negociaciones. Además, los debates sobre la condicionalidad de la financiación vinculada al Estado de derecho también fueron problemáticos.

En esta etapa, la CES tuvo que actuar ante las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales para asegurarse de que, con carácter urgente:

- todas las medidas de emergencia nacionales y de la UE, en particular las relacionadas con la protección del empleo y la compensación de ingresos y SURE, continuasen durante el tiempo necesario y hasta la plena recuperación de la economía y la estabilización de los puestos de trabajo;
- se resolviesen por completo las deficiencias de las medidas de emergencia, particularmente en términos de adecuación y universalidad de la cobertura y el acceso; y
- se respetasen los derechos de los trabajadores, a fin de que los trabajadores participasen en la configuración de procesos de reestructuración responsables y mantuviesen el empleo.

En octubre, finalmente, se alcanzó un acuerdo inicial entre el Consejo y el Parlamento sobre el MFP 2021-2027 y sobre el NGEU. El acuerdo era un compromiso, pero contenía elementos que eran importantes para la CES. Más importante aún, provocó la liberación de fondos que eran imprescindibles para los trabajadores y las empresas en esa etapa. Como parte de la campaña “Una recuperación para las personas”, la CES siguió ejerciendo presión para garantizar que las demandas sindicales se incluyeran en el acuerdo final sobre el MFP/NGEU y en los planes nacionales de recuperación y resiliencia, así como asegurar la prolongación y extensión de las medidas de emergencia relacionadas con el empleo en todos los países.

Sin embargo, hubo que esperar a diciembre, ocho meses después de la publicación de las propuestas de la CE y siete meses después de que el Consejo se suponía que tenía que tomar una decisión, para que se alcanzase finalmente un acuerdo provisional sobre el MFP y el NGEU. Esto fue casi un año después del comienzo de la crisis de la pandemia y en medio de la tercera ola de COVID en muchos países de la UE.

Por otro lado, durante el mismo período, la Comisión Europea negoció y aprobó contratos con varias empresas farmacéuticas para obtener 300 millones de dosis de vacunas. De hecho, esto fue muy oportuno, ya que garantizó que todos los Estados miembros tuvieran acceso a las vacunas para todos los ciudadanos. A este respecto, la CES presionó para garantizar que las vacunas estuvieran disponibles y fueran

gratuitas para todos. Ciertamente, la UE fue rápida a este respecto, solo que algunos Estados miembros no estaban bien preparados para la aplicación de las vacunas y, por lo tanto, fueron lentos inicialmente.

CON PERSPECTIVA DE FUTURO

A pesar del viaje accidentado de los dos últimos años, gracias a las inversiones realizadas y los programas emprendidos, la pandemia ha tenido el menor impacto, en términos de empleo, en la Unión Europea, en comparación con el resto del mundo.

La iniciativa en el ámbito social ha sido efectiva para mantener bajos los niveles de desempleo. Las medidas incluyeron:

- Suspender partes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento permitiendo así a los gobiernos gastar lo que fuera necesario para proteger a las empresas, preservar el empleo y proporcionar ingresos a las personas afectadas por la crisis (después de 18 meses equivale a aproximadamente el 6% del PIB de la UE).
- Presentar la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus en abril de 2020, comenzando con 37 mil millones de reasignación de todos los recursos de la UE en el marco del MFP que expira.
- Programa SURE, que proporciona apoyo financiero al gobierno nacional para preservar el empleo (100 mil millones financiados con deuda de la UE). Junto con la línea de crédito del MEDE para la salud y los recursos del BEI para las PYME (500 mil millones de euros).
- A través de SURE se introdujeron planes de jornada reducida en todos los países de la UE.
- Un plan de inversión y gasto social que equivale a alrededor de 1.8 billones compuesto por NGEU (750 mil millones de euros) y MFP (1.05 billones de euros).
- Hacer un amplio uso de la deuda de la UE para financiar el NGEU y el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (630 mil millones de euros).

Para afianzar los logros alcanzados en el ámbito social durante la pandemia, la UE debe realizar un cambio de paradigma en su política económica. La CES ha rechazado sistemáticamente el Pacto Fiscal y considera que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento debe revisarse para evitar cualquier riesgo de tener nuevamente políticas de austeridad. Un nuevo Pacto debe conciliar los aspectos sociales, económicos y ambientales del desarrollo, basándose en y creando las condiciones para el pleno logro de la Agenda 2030 de la ONU.

La profundización de la integración de la UE, que apoya la CES, necesita una connotación social más fuerte. En este sentido, y tras la Cumbre de Oporto del 7 de mayo de 2021, el movimiento sindical está convencido de que la nueva gobernanza debe promover la recuperación, la equidad, la sostenibilidad y la resiliencia. Tiene que luchar por una recuperación con alto coeficiente de empleo y aspirar al pleno empleo, con empleos estables de calidad (especialmente para los jóvenes) y persiguiendo una convergencia ascendente de las condiciones de vida y trabajo de los europeos, respaldada por estándares mínimos más estrictos. Tiene que ser sostenible, eliminando las desigualdades y erradicando la pobreza, de una manera respetuosa con el medio ambiente. Tiene que mejorar la resiliencia social de nuestros modelos socioeconómicos, abarcando plenamente el plan de acción del pilar europeo de derechos sociales y basándose en el crecimiento sostenible y el trabajo decente.

Durante la Cumbre Social de Oporto de 2021 se ha acordado un plan de acción sobre el pilar europeo de derechos sociales. Este tiene como objetivo garantizar una recuperación con alto coeficiente de empleo y mantener puestos de trabajo de calidad. La CES ha realizado grandes esfuerzos en la Cumbre Social de Oporto y ha ejercido una gran presión a este respecto. El resultado avanza por buen camino, pero no es suficiente para lograr el objetivo.

La CES ha dejado muy claras sus expectativas en la Conferencia sobre el futuro de Europa celebrada a principios de este año, en la que destacó:

“Cambio radical en salud, seguridad y protección social, fortaleciendo los servicios públicos y nuestro estado de bienestar, salvando empleos y negocios, sin los cuales no hay futuro.

Cambio radical en nuestro modelo económico, pasando de una economía que sirve a las ganancias a una economía social de mercado que beneficia a las personas, que va más allá del PIB, más allá de reglas fiscales ciegas, para construir bienestar y mejores oportunidades, igualdad e inclusión para todos.

Cambio radical para gestionar la transformación medioambiental y la digitalización a través de una transición justa. Esto no solo significa formación y reciclaje, sino creación de empleo de calidad, protección social universal, participación plena de las comunidades y los interlocutores sociales en una gobernanza integral que no deje a nadie atrás.

Cambio radical significa que todas las personas en Europa pueden disfrutar plenamente de los derechos fundamentales, sociales y laborales, sin discriminación por

motivos de género, edad, etnia y origen migratorio, religión, creencias u orientación política.

Cambio radical significa defender los valores democráticos y el Estado de derecho, pero también la democracia social, basada en el diálogo social, la negociación colectiva y la participación de los trabajadores.

Solo a través de este cambio radical podremos defender el proyecto europeo como un valor por el que vale la pena luchar”.

Estos objetivos se pueden alcanzar si todos las partes interesadas trabajan juntas. Esto significa que el diálogo social debe tener un papel reconocido y ser parte de la forma en que se preparan, discuten e implementan las políticas. De hecho, se puede lograr una Europa social si los trabajadores y los ciudadanos están involucrados y en el núcleo de las discusiones. Por eso el diálogo social es el camino a seguir.

La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia que el diálogo social ha jugado, y sigue jugando, a la hora de afrontar sus consecuencias, protegiendo a los trabajadores, su salud y seguridad, trabajos y medios de vida, así como las medidas para aquellos que han perdido sus puestos de trabajo a nivel nacional y de la UE. A través del diálogo social, Europa y los Estados miembros alcanzarán los ambiciosos objetivos establecidos para los próximos años. Esto va más allá de superar la crisis provocada por la pandemia, se trata del futuro y la subsistencia de Europa, se trata de una transición justa a una Europa neutra en el aspecto climático; se trata de una Europa que sea sostenible y racional desde un punto de vista social, económico y ambiental.

Rafael Muñoz de Bustillo

El Estado de Bienestar en tiempos de COVID-19



Paisaje sureño, Vera Rockline.

La inesperada crisis de la COVID-19 ha provocado una recesión de tal intensidad que ha sido necesario volver los ojos a la Gran Depresión de 1929 o, en el caso de España, a la larga crisis económica vinculada a la Guerra Civil y la interminable postguerra para encontrar una situación comparable. En estas páginas se argumenta que la intensidad de la crisis ha servido para “poner en valor” el papel cotidiano del Estado de Bienestar que ha permitido, tanto en su vertiente de intervención sanitaria como en su vertiente de intervención económica y social, minorar de forma radical el impacto que la pandemia habría tenido en un contexto de libre mercado y mercadeo.

1. INTRODUCCIÓN

PARA FRASEANDO a Gabriel García Márquez, en su *El amor en los tiempos del cólera*, podríamos decir que “el Estado de Bienestar se hace más grande y noble en la calamidad”. Como tendremos ocasión de comprobar a lo largo de estas páginas, la emergencia sanitaria causada por la COVID-19 y la posterior crisis económica que ha provocado habría tenido una repercusión inconmensurablemente mayor si las naciones europeas, y España entre ellas, no hubieran contado con las instituciones y las políticas de protección social propias de un Estado de Bienestar (EB) relativamente desarrollado. Una conclusión que también se puede aplicar a Estados Unidos, donde a pesar de contar con un Estado de Bienestar menos desarrollado, se han puesto en marcha medidas de actuación fiscal compensatorias de una intensidad mayor (y quizá por ello) que en muchos de los países de la vieja Europa. También veremos cómo, precisamente, aquellos ámbitos donde los efectos de la crisis de la COVID-19 han sido mayores se corresponden con ámbitos donde la política social ha estado tradicionalmente menos presente, al menos en España.

En lo que sigue, tras un breve repaso de las especificidades de la crisis de la COVID-19 para situar las características del reto al que nos hemos enfrentado en el último año y medio, analizaremos, en sendas secciones, el papel del EB en la emergencia sanitaria y en la crisis económica. Por último, se presentarán las principales conclusiones e implicaciones que se derivan de la experiencia de lucha sanitaria y socioeconómica contra la COVID-19.

2. DE LA EMERGENCIA SANITARIA A LA EMERGENCIA ECONÓMICA: ESPECIFICIDADES DE LA CRISIS DE LA COVID-19

La pandemia de la COVID-19 cogió a todo el mundo por sorpresa; aunque ahora se reconoce que algo así podía ocurrir, e incluso iba a ocurrir y solo era una cuestión de cuándo, en su momento la reacción mundial fue mucho más lenta de lo que habría sido necesario. Por otra parte, cuando se compara con otras enfermedades infecciosas, afortunadamente, la tasa de mortalidad (*Case Fatality Rate*, CFR) es, como se puede ver en el cuadro 1, sensiblemente inferior a otras pandemias. Lo que hace extremadamente dañina a la COVID-19 no es tanto su tasa de mortalidad sino su elevada tasa de contagio, que hace que una tasa de mortalidad relativamente baja en comparación con otras enfermedades infecciosas dé lugar a un número elevado (y desconocido en países ricos y pobres) de fallecimientos: 4,7 millones a principios de septiembre de 2021 reconocidos y cerca del doble cuando se tiene en cuenta el exceso de mortalidad¹.

Por otra parte, la COVID-19 ha demostrado tener una incidencia muy distinta por grupos de edad, con tasas de mortalidad que crecen exponencialmente a partir del grupo etario de 50-59 años, pasando en los casos de China e Italia –que tomaremos como ejemplo– del 1% para este grupo, al 3,5% para el de 60-69 años, 13% y 8% respectivamente para el de 70-79, alcanzando el 20% para los de 80 y más años en el caso de Italia (15 %en China). Esta característica explica la menor mortalidad de los países en desarrollo, con una estructura demográfica mucho más joven. Así, por ejemplo, mientras que en 2019 en España la población menor de 15 años no alcanzaba el 15% del total, en los países de renta baja suponía el 42%; por el contrario, los mayores de 64 años eran el 19% del total en España, frente al 3,2% en los países de renta baja².

¹ En el caso de Europa, en 2020 se registraron 0,6 millones de fallecimientos por COVID-19, mientras que el exceso de mortalidad estimada fue de 1,1 a 1,2 millones (WHO, 2021, “The true death toll of COVID-19: estimating global excess mortality”).

² Datos del *World Development Indicators*, World Bank.

CUADRO 1

Impacto y tasa de mortalidad de la Covid-19 comparada con otras pandemias

	Afectados	Tasa de mortalidad Case fatality rate CFR
Gripe 1918 (H1N1)	50 millones	2-3%
Gripe aviar A	H5N1 649	60%
	H7N9 571	37%
Gripe estacional (EEUU)	35,5 millones	0,1% - 0,2%
Ébola	> 30.000	40%-50%
MERS-CoV	2.502	34%
SARS-CoV	8422	10%
Peste bubónica (1347- 1351)		30%-50% de la población europea
Covid-19	221 millones*	1% - 2%

*08/09/21 WHO (COVID-19) Dashboard

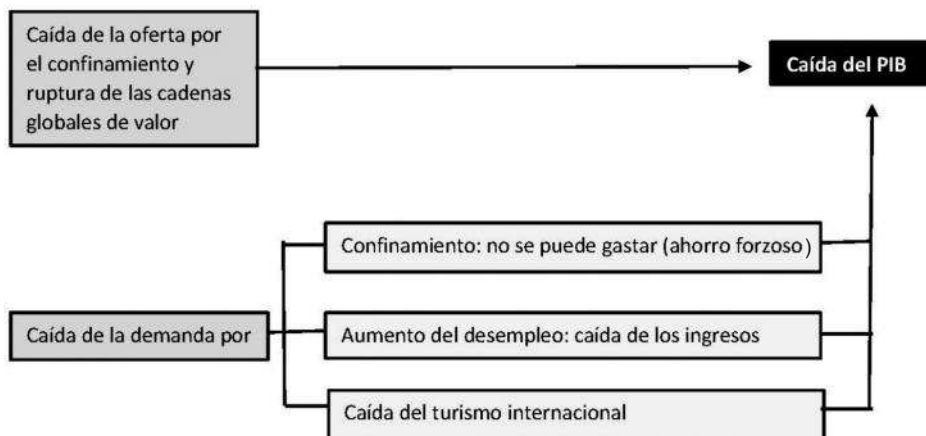
Fuente: Roser *et al.* (2020) y Zoppi (2020)

Es precisamente el relativamente alto número reproductivo, en parte vinculado a la alta incidencia de casos asintomáticos, que una revisión de la literatura sitúa entre el 28% y el 31,4% (Alene *et al.*, 2021), junto con la inexistencia de un tratamiento específico, lo que caracteriza esta pandemia: aumento de la presión hospitalaria, especialmente de las unidades de intensivos, y necesidad de aplicar medidas de distanciamiento social con un fuerte impacto económico para “doblar” la curva de contagio.

En este sentido, la crisis económica provocada por la pandemia se puede considerar en gran parte inducida por las especiales y desconocidas, por lo menos desde la pandemia de la gripe de 1918, políticas de distanciamiento social y confinamiento que, en su versión más extrema suponen el virtual paro de toda actividad económica no imprescindible o susceptible de realizarse desde casa mediante teletrabajo. Tal y como se recoge esquemáticamente en el gráfico 1, la pandemia pone en marcha una dinámica recesiva alimentada por la caída de la producción no vital y no susceptible de realizarse a distancia, y aquella otra que depende de las cadenas globales de valor, esto es, de componentes fabricados en el exterior y cuyo flujo se frena por la puesta en marcha de restricciones a la movilidad y cierre de fronteras. Paralelamente, se produce una caída de la demanda fruto del confinamiento (que impide realizar muchos tipos de gastos), el aumento del desempleo y trabajadores en ERTE que ven reducidos sus ingresos y una caída del turismo internacional. Todo ello su-

pone que la economía española se enfrenta a una crisis conjunta de oferta (caída de la producción por las restricciones a la movilidad) y de demanda (caída de la producción por caída de la demanda). Un doble impacto que se manifiesta en una caída del PIB, en un solo año, del 10,8%, dos puntos porcentuales superior a la experimentada durante la Gran Recesión de 2009-2013.

GRÁFICO 1
Fuentes de la crisis económica de la COVID-19



Probablemente la característica diferencial de la crisis económica de la COVID-19 sea la existencia de una relación de sustitución o *trade-off*, cuanto menos aparente, entre las acciones de salud pública, basadas en el distanciamiento social, que se ponen en marcha para frenar la línea de contagios y la correspondiente presión asistencial sobre el sistema sanitario, y la actividad económica, ya que las medidas que permiten modular la intensidad de la pandemia son simultáneamente medidas que reducen la actividad económica, con el caso extremo del confinamiento domiciliario que supone el freno de toda actividad económica no presencial que no sea indispensable.

En el caso de California, el primero de los estados de EEUU que decretó el confinamiento excepto para actividades esenciales (*Executive Order* N-33-20 2020, del 19 de marzo), se estima que la medida pudo haber salvado del orden de 1661 vidas

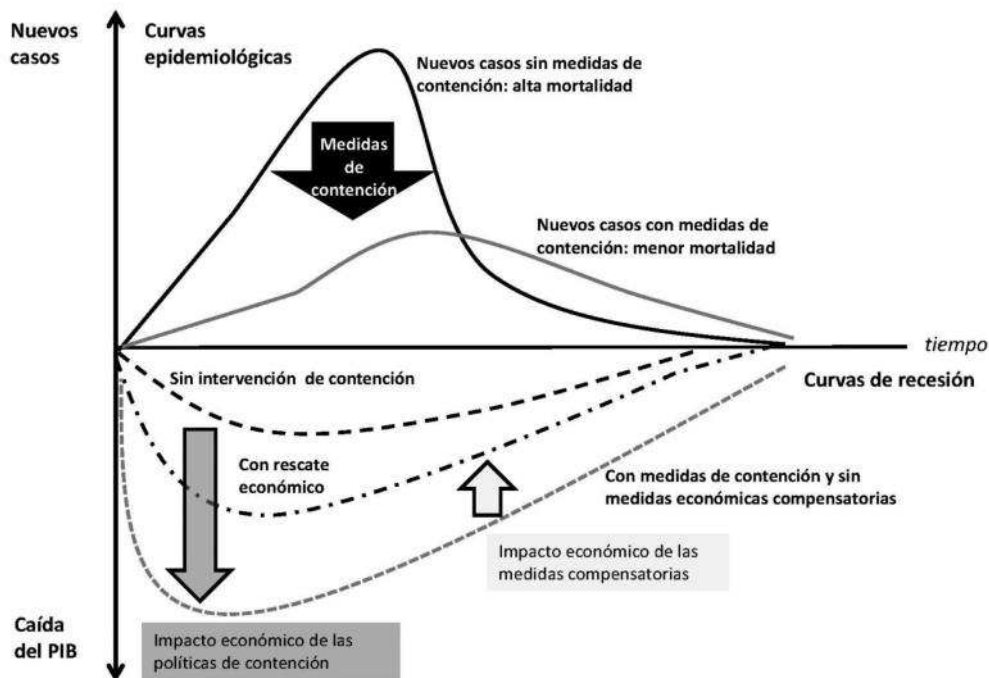
por COVID durante el primer mes de funcionamiento, lo que significaría una pérdida de alrededor de 400 empleos por vida salvada (Friedson, 2020). Es por ello por lo que algunos países, como el Reino Unido o Suecia, optaron, en un primer momento, por una política de pocas restricciones, con la finalidad de reducir el impacto recesivo de las políticas de distanciamiento social. Sin embargo, como la propia experiencia del Reino Unido enseña, la relación de sustitución entre las políticas de salud pública y la actividad económica, que permitiría, como tanto les/nos gusta a los economistas, buscar un punto óptimo entre la intensidad de la política de distanciamiento social y la actividad económica, puede haber sido, en cierto modo, más aparente que real, ya que en última instancia primar la actividad económica solo es una opción viable mientras el ritmo de contagios no lleve al sistema sanitario a una situación de colapso, ya que a partir de ahí los efectos negativos de la pandemia acabarán afectando a la actividad económica, aunque probablemente de una forma más desordenada.

El gráfico 2, tomado de Baldwin (2020), permite visualizar la diferencia entre las opciones de intervención con mayor o menor intensidad en materia de salud pública, la evolución de la economía, y la mortalidad asociada a la pandemia. El gráfico incorpora como tercera variable la puesta en marcha de medidas económicas compensatorias que paliarían los efectos socioeconómicos de la política de distanciamiento social.

En todo caso, hay que tener en cuenta que la mayor mortalidad y morbilidad de las opciones más laxas tiene también un coste económico significativo. Con la única finalidad de ofrecer una idea del orden de magnitud del que estamos hablando, David M. Cutler y Lawrence H. Summers (2020), economistas de la Universidad de Harvard, han estimado el coste acumulado de la pandemia en los Estados Unidos en una cifra equivalente al 90% de su PIB, de los que la mitad corresponderían a los efectos negativos derivados de su impacto sobre la calidad y duración de la vida de las personas.

GRÁFICO 2

Trade-off entre política de medidas de contención y actividad económica



Fuente: Baldwin (2020).

Como es sabido, las medidas de distanciamiento social y la correspondiente disrupción de las cadenas de valor global y la actividad productiva han provocado una recesión global que, sin embargo, como se recoge en el gráfico 3, ha afectado de forma muy desigual a los países de renta alta. Así, mientras que en España en 2020 el PIB caía en un 11% (10,8% según el INE), en la media de la UE caía en un 6,1% y un 3,5% en Estados Unidos.

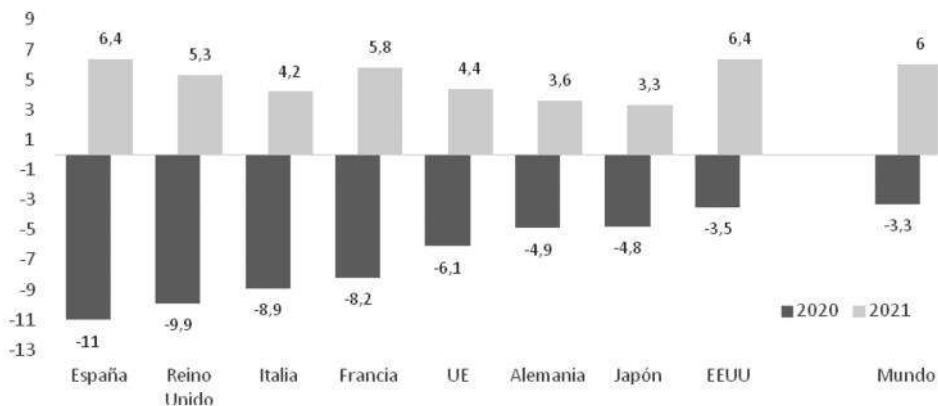
La mayor caída de 2020 va en el caso español acompañada de unas previsiones de mayor recuperación en 2021, pero así y todo con una intensidad insuficiente para recuperar los niveles de producción anteriores a la crisis, que de acuerdo con las proyecciones del FMI no se alcanzarán hasta comienzos de 2023.

La desigual intensidad de la crisis de la COVID-19 obedece a distintos factores: (1) distinta intensidad de la pandemia; (2) dureza de las medidas de distanciamiento

social aplicadas; (3) grado de dependencia de la economía de los sectores más afectados por la política de distanciamiento social, como el turismo; (4) importancia relativa de los sectores susceptibles de teletrabajo; (5) intensidad de las medidas compensatorias puestas en marcha.

Si repasamos con ayuda de esta lista de factores la situación de España vemos que: (1) por factores en gran parte todavía desconocidos la intensidad de la primera ola de contagios fue mucho mayor en España *vis a vis* con otros países como Alemania o Polonia; (2) como resultado de ello también lo fueron la dureza de las medidas de distanciamiento social, lo que llevó a una mayor caída de la actividad económica. Como se puede ver en el gráfico 4, que recoge el Índice de Movilidad desarrollado por Google y el Índice de Severidad de las restricciones impuestas durante la pandemia desarrollado por la Universidad de Oxford (Hale *et al.*, 2020), basado en 9 indicadores, que incluye, por ejemplo, el cierre de escuelas, las restricciones de reuniones públicas, el confinamiento en casa, etc., la mayor severidad está asociada con mayor caída de la movilidad, lo que implica menor actividad económica. El 14 de abril España tenía un Índice de Severidad de 85, frente a 76 en el caso de Alemania y 46 en Suecia.

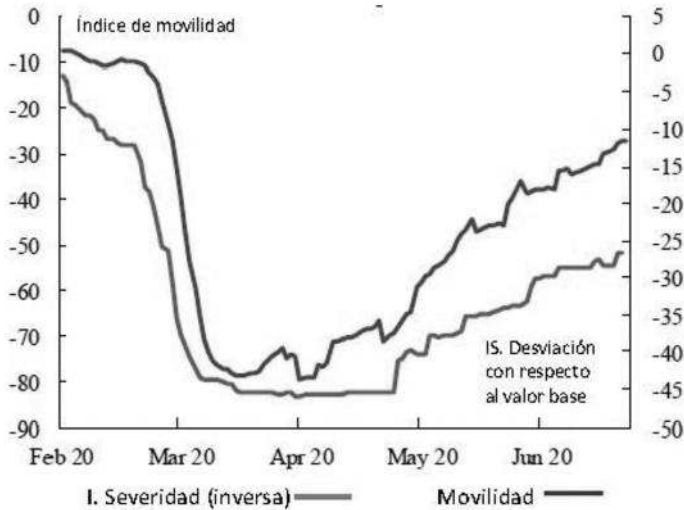
GRÁFICO 3
Caída y recuperación esperada del PIB (%) en una muestra de países de renta alta 2020-2021



Fuente: IMF, World Economic Outlook, April 2021

GRÁFICO 4

Movilidad y severidad de las medidas de distanciamiento social, UE, 2020



Fuente: European Economic Forecast. Summer 2020 (Interim), p.8

(3) Gran dependencia de la economía española de sectores que exigen presencialidad para operar, como el turismo: España es el país de la OCDE donde el peso del turismo en el PIB es mayor –un 12,3% en 2018– comparado, por ejemplo, con el 7,3% de Francia, o el 6% de Italia. (4) Por el contrario, España no resalta entre los países con mayor facilidad para el teletrabajo. De acuerdo con un estudio sobre la potencialidad del teletrabajo realizado por Sostero *et al.* (2020), el potencial de teletrabajo entre el empleo asalariado para el conjunto de la UE se situaba en el 37%, con países como Suecia o Bélgica con valores por encima del 40%. En contraste, en España poco más de un tercio de su empleo asalariado sería potencialmente “teletrabajable”. Aunque la pandemia dio un impulso muy importante al teletrabajo, hasta casi alcanzar el 10% del empleo, éste todavía se situaría muy por debajo de su potencial. A modo de comparación, el teletrabajo en Finlandia durante la pandemia alcanzó al 22% de los empleados. (5) Por último, como veremos a continuación, España no forma parte de los países que han realizado un mayor esfuerzo fiscal de política contra-cíclica para compensar la caída de la actividad asociada a la pandemia.

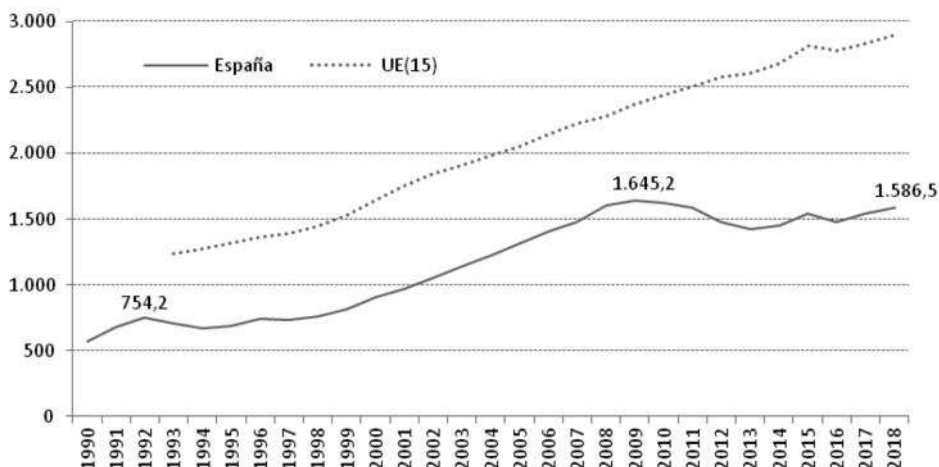
3. EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA EMERGENCIA SANITARIA

La existencia de un Estado de Bienestar consolidado permite disponer de la infraestructura sanitaria para hacer frente a la pandemia independientemente de las posibilidades financieras de las personas, evitando que la ausencia de recursos impida el acceso a los servicios sanitarios necesarios, intensificando la mortandad y la tasa de contagios, o que el acceso a estos derive en gastos extraordinarios con implicaciones financieras inasumibles para las familias (lo que la OMS denomina gastos de salud catastróficos). Lo anterior ha demostrado ser especialmente relevante en el proceso de vacunación, en donde los países con un Estado de Bienestar desarrollado han mostrado una buena capacidad de gestión del proceso de vacunación.

En este sentido, la crisis de la COVID-19 ha mostrado la importancia de contar con una estructura de servicios de salud, una de las piezas centrales del Estado de Bienestar, suficientemente dotada. En lo que a esto respecta, el gráfico 5, donde se reproduce el gasto público per cápita en salud en España en las últimas tres décadas comparado con la media de la UE (15) es muy elocuente en relación con el cambio de tendencia producido a raíz de la Gran Recesión, momento a partir del cual se produce el estancamiento del gasto per cápita en salud en nuestro país. Si entre 1994 y 2008 la brecha con la UE (15) en gasto per cápita en salud se recorta en 17,5 puntos porcentuales (lo que equivale a un 37%), entre 2008 y 2018 la brecha aumenta hasta prácticamente perder todo lo ganado desde 1993. A modo de ejemplo de la magnitud de la pérdida, si España hubiera mantenido la brecha con la UE de 2008, en 2018 el gasto per cápita en salud habría sido de 2.038€, esto es 450€ (un 28%) mayor que el correspondiente a ese año. Es fácil suponer que en un contexto así la capacidad de reacción del sistema sanitario español habría sido mayor, y menor la tensión a la que se habría sometido a sus profesionales, que han suplido con su trabajo la pérdida de recursos de años de ajuste fiscal.

GRÁFICO 5

Evolución del gasto público per cápita (€) en salud. España y UE(15), 1991-2018



Fuente: Eurostat, ESSPROS-main expenditure types y elaboración propia

4. EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA EMERGENCIA ECONÓMICA

Afortunadamente, el cambio de ciclo político en la UE en lo relativo a las bondades de la expansión fiscal frente a la austeridad en momentos de crisis económica ha supuesto que, a diferencia de lo acontecido en la segunda parte de la Gran Recesión (2010-2013), en esta ocasión no se hayan puesto restricciones externas a la actuación plena de los mecanismos contra-cíclicos, tanto automáticos como *ad hoc*, del Estado de Bienestar. Ello ha permitido que, a diferencia de otras crisis, como la de 2009, pero también la de 1993, la brutal caída del PIB, sin parangón en la economía española desde la Guerra Civil, no se haya transmitido a un hundimiento del empleo. Así, mientras que en la Gran Recesión la caída del PIB en un 8,6% (entre el 2.º trimestre de 2008 y el 2.º trimestre de 2013) estuvo asociada con un aumento del paro en 3,7 millones de personas (en idéntico periodo), la caída del 9,4% del PIB entre 2019 (4T) y 2021 (1T), habría estado asociada con un aumento del desempleo de menos de medio millón de personas (462.000). En términos de tasa de paro estamos hablando de pasar del 10,4% en 2008 (T1) al 26% en 2013(t2), a pasar del 13,8% en 2019 (T4) al 16% en 2021 (T1).

Las actuaciones en España, al igual que en el resto de la UE (y los Estados Unidos) han seguido una pauta similar, aunque con diferencias explicadas por las especificidades de las distintas economías y su mayor o menor capacidad de actuación fiscal. Por un lado, la existencia de amplios programas de transferencias sociales, junto con el empleo público, que en algunos países de la UE puede alcanzar al 30% de la población ocupada (el caso de Noruega o Suecia, 28%, frente al 15% de España³), ha hecho posible mantener a una parte importante de la población al margen de la caída de la demanda efectiva provocada por la crisis y las políticas de distanciamiento social. Por otro lado, la tradicional actuación compensadora automática de las prestaciones por desempleo se ha visto acompañada, en esta ocasión de una forma generalizada y con mucha mayor intensidad, por programas de regulación temporal de empleo, que bajo múltiples denominaciones y condiciones: regulación temporal de empleo (ERTE) en España; *Kurzarbeit* en Alemania; *activité partielle de longue durée* en Francia; *cassa integrazione* –varios tipos– en Italia, etc., han hecho posible desvincular en gran parte la caída de la demanda y el cierre de las empresas del despido de los trabajadores afectados. En su momento más álgido, mayo de 2020, los beneficiarios de la prestación de ERTE-COVID19 alcanzaron los 2,6 millones.

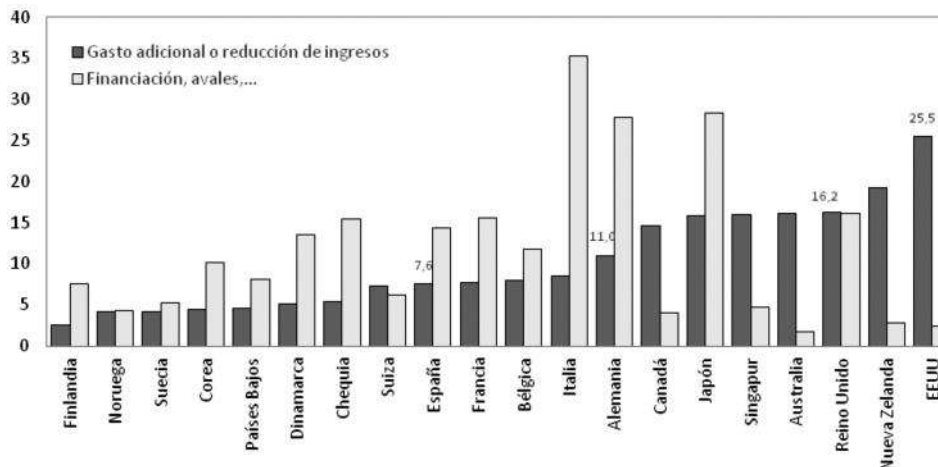
Este mecanismo de actuación anti-cíclica, que, a diferencia de otros, y en el contexto de la COVID-19, más que inyectar demanda efectiva –que también– pretende neutralizar los efectos de la crisis sobre el empleo y las rentas de los asalariados, se ha visto acompañado por otra serie de medidas en forma de ayudas directas para el colectivo de autónomos y pymes afectados por las medidas de distanciamiento social, así como otros programas de acceso a avales y financiación pública.

En conjunto, como se puede observar en el gráfico 6, estamos hablando de un nivel de intervención pública de mucha mayor intensidad que en la Gran Recesión y en el que España, sin embargo, no destaca entre los países más activos en este frente, a pesar de ser de los que han experimentado una mayor caída del PIB. Junto a ello, y con una intensidad en términos de PIB mucho mayor, hasta ser calificada por la UNCTAD (2021) como la política preferida, los Bancos Centrales, especialmente en Europa y Estados Unidos, han puesto en marcha una política de flexibilización cuantitativa de compra de ingentes cantidades de activos financieros en el mercado secundario con la finalidad de prevenir el encarecimiento de la deuda soberana y el hundimiento de las bolsas.

³ OECD (2019): *Government at a Glance*.

GRÁFICO 6

Peso de las medidas discrecionales puestas en marcha para combatir la crisis de la COVID-19 (% del PIB), enero 2020-marzo 2021



Fuente: IMF (2021), Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic.

Estas intervenciones se verán, a mayores, potenciadas por los fondos, tanto en forma de subvenciones como de préstamos, aprobados por la UE en su programa NextGeneration EU, una de cuyas partidas, el denominado Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, alcanza los 723.8 millardos (prácticamente la mitad de ellos en transferencias), 140 000 millones de los cuales estarían destinados a España.

Todo ello ha puesto de manifiesto, de una forma dramática, el papel central, e insustituible, del Estado de Bienestar en el funcionamiento de las economías de mercado, provocando un cambio de punto de vista de instituciones que hasta ahora mantenían posiciones poco complacientes, cuanto menos, y a menudo beligerantes, con respecto al papel del Estado en la economía. Un buen ejemplo de ello es el siguiente editorial del *Financial Times*, vocero donde los haya de las virtudes del capitalismo, que merece la pena citar en extenso:

“Será necesario poner sobre la mesa reformas radicales, que reviertan la orientación predominante en las políticas aplicadas en las últimas cuatro décadas. Los gobiernos tendrán que aceptar la idea de desempeñar un papel más activo en la economía. Deben considerar a los servicios públicos como inversiones y no como

pasivos, y encontrar formas de reducir la inseguridad que impera en el mercado laboral. Volverá a figurar en la agenda la cuestión de la redistribución y se cuestionarán los privilegios de las personas mayores y con mayor patrimonio. Políticas que hasta hace muy poco eran consideradas excéntricas, como el ingreso básico universal y el impuesto sobre el patrimonio, tendrán que estar en la matriz de políticas” (*Financial Times*, 2020, p. 8, citado en UNCTAD, 2021, p.19).

Queda por ver, en todo caso, si este cambio de perspectiva, que también se habría visto beneficiado por el cambio de ciclo político en Estados Unidos propiciado por la victoria del candidato a la presidencia Biden y sus, sorprendentes para algunos, primeros cien días de gobierno, es permanente en el tiempo.

Antes de pasar a las conclusiones, es importante señalar que, al tiempo que el Estado de Bienestar ha permitido reducir enormemente el impacto, tanto económico como sanitario, de la crisis en aquellos ámbitos de mayor fortaleza (sanidad, pensiones, o prestaciones por desempleo o regulación temporal de empleo, por ejemplo), también ha dejado al descubierto de forma palmaria aquellos otros ámbitos a los que tradicionalmente ha prestado menor atención como, en el caso de España, la asistencia social y la lucha contra la pobreza.

Aunque la ausencia de estadísticas sobre riesgo de pobreza (hasta la publicación de la ECV2021) impide hacer una evaluación cuantitativa de su evolución durante la pandemia, y la propia definición relativa de pobreza (como el 60% de la renta mediana) hace que la caída del umbral de pobreza asociada a la caída de la renta enmascare la intensidad de aumento de la pobreza en contextos de crisis, la información complementaria disponible de los agentes encargados de gestionar las situaciones de pobreza, ya sean entidades locales u ONG como Cruz Roja, Bancos de Alimentos o Cáritas, reflejan la existencia de considerables lagunas en la protección de los colectivos más necesitados. Algo que se habría reconocido con la (incompleta) puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital. A modo de ejemplo, de acuerdo con la Federación Española de Bancos de Alimentos, el número de beneficiarios de sus servicios pasó de poco más de un millón en 2019 a 1,56 millones en 2020, un aumento del 48%, lo que se tradujo en una reducción de los kilos de alimentos por beneficiario de 137 a 102. En este sentido, hay que señalar que tan llamativo es el aumento de beneficiarios en 2020 como su gran nivel de partida, tras un lustro de crecimiento económico y del empleo. Una dinámica similar se obtiene de las actuaciones de Cáritas, con un aumento del número de personas acompañadas en España del 29%, pasando de 1,4 a 1,8 millones (Memoria Anual de Cáritas Española 2019 y 2020).

5. REFLEXIÓN FINAL

Tras lustros de dominio de la idea de que el Estado estaba muerto (o casi), ya fuere por el imparable proceso de globalización, ya por el triunfo de la doctrina de los mercados eficientes y la superación del pensamiento keynesiano en el que el Estado era pieza central del buen funcionamiento del mercado, la crisis económica ha puesto de manifiesto el papel central del Estado a la hora de enfrentar retos como la pandemia de la COVID-19, y por extensión retos todavía mayores como el calentamiento global. Está por ver, sin embargo, si este renacer, o mejor dicho, falso renacer, ya que el Estado de Bienestar no había muerto (al menos en términos de recursos manejados con respecto al PIB), da paso un cambio permanente en la forma de entender el funcionamiento de la economía capitalista, o tan solo un paréntesis que dure tanto como dure la pandemia y sus consecuencias socioeconómicas.

Como en otras ocasiones, el peligro de un retroceso del Estado de Bienestar está, en la actualidad, en el importante aumento de la deuda generado por las actuaciones dirigidas, precisamente, a combatir la crisis y salvar el sistema. No sería de extrañar que tan pronto como se supere el bache, o mejor socavón, pandémico las presiones para recortar la deuda pública renazcan con tanta fuerza como en el pasado. Algo que, como bien señala el informe de la UNCTAD 2020 podría poner en peligro la recuperación global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENE, M. *et al.* (2021): “Magnitude of asymptomatic COVID-19 cases throughout the course of infection: A systematic review and meta-analysis”, *PLOS ONE*, March 23, 2021.
- CUTLER, D. M. y SUMMERS, L. H. (2020): “The COVID-19 Pandemic and the \$16 Trillion Virus”, *JAMA*, October 20, vol. 324(15), pp. 1495-1496.
- FRIEDSON, A. I.; MCNICHOLS, D.; SABIA, J. J. y DAVE, D. (2020): “Did California’s Shelter-in-Place Order Work? Early Coronavirus-Related Public Health Effects”, *NBER Working Paper* 26992, NBER, Cambridge, Mass.
- HALE, T. *et al.* (2020): *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, Blavatnik School of Government.
- POOS, L. R. (1991): *A rural society after the Black Death: Essex, 1350–1525*, Cambridge: Cambridge University Press.

- ROSER, M.; RITCHIE, H.; ORTIZ-OSPINA, E. y HASELL, J. (2020): “Coronavirus Pandemic (COVID-19)”, OurWorldInData.org. Disponible en: <https://ourworldindata.org/coronavirus>
- SOSTERO, M. *et al.* (2020): *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*, JRC Technical Report. A Joint European Commission–Eurofound Report, Working paper series on Labour, Education and Technology by the Joint Research Centre (JRC).
- UNCTAD (2020): *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2020. De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: evitar otra década perdida*, Naciones Unidas, Nueva York.
- ZOPPI, L. (2020): “How does the COVID-19 Pandemic Compare to Other Pandemics?”. *News Medical Life Science*.

Javier Doz

El Plan de Recuperación y el futuro de Europa



Ante el espejo, Vera Rockline.

El Plan de Recuperación Next Generation EU es uno de los principales instrumentos del cambio de paradigma económico de la Unión Europea para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Su significado va más allá del campo de la economía, siendo un factor político de primer orden cuya pervivencia, o no, va a ser clave para el futuro de Europa.

Habrà que ver si el esfuerzo presupuestario que suponen el NGEU y la financiación por deuda europea serán algo excepcional o se integrarán en un nuevo sistema de gobierno económico de la zona euro y de la UE. El movimiento sindical y las organizaciones de la sociedad civil deberían presionar a los gobiernos para avanzar hacia una mayor integración europea, con más solidaridad y cohesión social.

LA pandemia de la COVID-19 ha tenido un efecto paradójico. Por un lado, ha sembrado de dolor y angustia a las poblaciones europeas, al igual que a las del resto del planeta, provocando una hecatombe humana y que los sistemas de salud de la mayoría de los Estados de la UE entraran, en algunos momentos, en situación de colapso o quedaran muy cerca del mismo. Al mismo tiempo, la recesión inducida por las medidas de salud pública tomadas para combatir la pandemia ha sido, en Europa, la más profunda desde la 2.^a Guerra Mundial.

Pero, a diferencia de lo ocurrido en la Gran Recesión iniciada en 2008, la Unión Europea ha reaccionado bien, más allá de algunos errores y vacilaciones iniciales. Lo ha hecho bien en el terreno de la salud pública, coordinando las políticas sanitarias y de salud pública nacionales, proveyendo de fondos a los sistemas sanitarios y de prevención de los Estados miembros (EM) y, sobre todo, centralizando la compra y distribución de unas vacunas desarrolladas en un tiempo excepcionalmente corto.

También lo ha hecho bien en el terreno de la política económica, apartándose de las políticas que se aplicaron para hacer frente a la Gran Recesión, las de austeridad, que tan negativas consecuencias económicas, sociales y políticas produjeron, algunas de las cuales todavía no se han superado. Ahora, la combinación de políticas monetarias y fiscales expansivas de marcado corte keynesiano ha permitido que la recesión solo haya durado en la UE poco más de un año y se haya salido de la misma en el 2.º trimestre de 2021. Las consecuencias en el empleo y en el crecimiento de la pobreza y la desigualdad han sido menores, sobre todo por el uso de mecanismos como los ERTE o similares en prácticamente todos los Estados de la UE, complementados con otros programas de protección social. Esto no quita im-

portancia a los efectos negativos en los sectores de población menos protegidos que, en ocasiones, los han visto sumar a las consecuencias todavía vivas de la crisis de 2008.

Uno de los instrumentos principales del cambio de paradigma económico, aquel sobre el que se que va a centrar este artículo, el Plan de Recuperación *Next Generation EU* (PR-NGEU), financiado por deuda emitida por la Comisión Europea, tiene un significado que va más allá del campo de la economía para ser un factor político de primer orden cuya pervivencia, o no, va a ser clave para el futuro de Europa.

Tras un largo impasse –marcado por la mala digestión de la ampliación con diez nuevos socios del centro y el este de Europa, el deterioro de la cohesión social e interterritorial derivado de la crisis de 2008 y su gestión, y el ascenso de corrientes políticas nacionalistas y de extrema derecha en numerosos países europeos–, las respuestas sanitaria y económica a la crisis de la pandemia, rápidas, solidarias y esperamos que eficaces pueden significar un cambio de trayectoria hacia un fortalecimiento del proceso de integración europea.

1. 2010 VS 2020: UN CAMBIO RADICAL DE POLÍTICA ECONÓMICA

Frente a la Gran Recesión, provocada por el contagio universal del estallido de las burbujas especulativas inmobiliaria y financiera de la economía de los EE UU, la UE practicó unas políticas monetaria y fiscal contrarias a las impulsadas por la Reserva Federal y el Gobierno de Barak Obama.

EE UU aplicó políticas fiscales y monetarias expansivas desde la caída de Lehman Brothers. Las monetarias, de carácter no convencional, sumaron al tipo básico de interés del cero por ciento, la compra masiva de activos tóxicos y deuda por la Fed. Mientras, el Gobierno alemán impuso a la UE, en particular a la zona euro, los principios de la economía política ordoliberal fuertemente anclados en el pensamiento económico de las élites políticas y económicas de la primera potencia europea y dogma para los altos funcionarios del Bundesbank. Según esta equivocada doctrina, que ya en 1932 hundió a Alemania en la depresión y el paro masivo antesala de la victoria de Hitler, las políticas fiscal y monetaria, también en tiempos de crisis de demanda, deben priorizar el ahorro y el control del déficit y de la deuda sobre cualquier otra consideración. Así, tras un simulacro de política fiscal expansiva, adoptada desde finales de 2008 a mayo de 2010 para aparentar que se seguían las directrices de las cumbres del G20 de 2008 y 2009, a partir de la célebre reunión del Ecofin del 10 de mayo, celebrada bajo presidencia española del Consejo Europeo,

se inaugura la etapa de austeridad fiscal extrema consustancial a los planes de rescate de Grecia, Portugal, Irlanda y España y a las orientaciones de política económica de la zona euro.

Al tiempo, el BCE, presidido por el peor de sus jefes conocidos hasta el momento, Jean Claude Trichet, fue capaz de subir los tipos de interés en 2008 y 2010, justo antes de la quiebra de Lehman Brothers y de la vuelta a la segunda recesión. El BCE no siguió el camino de la Fed, aduciendo supuestas prohibiciones estatutarias que luego dejaron de existir cuando Mario Draghi llegó a su presidencia. Si el sistema financiero europeo no quebró, infestados sus bancos por la toxicidad de los paquetes estructurados de activos tóxicos *made in USA* llenos de hipotecas subprime, fue por un episodio sorprendentemente poco conocido y que ha sido contado con todo lujo de detalles por Adam Tooze en su libro *Crash*¹: fue la Fed quien también acudió al rescate del sistema financiero europeo, proporcionando al BCE toda la liquidez necesaria que, entre diciembre de 2007 y agosto de 2010, sumó la cifra de 2,53 billones de dólares.

Las consecuencias de aplicar unas políticas monetaria y fiscal pro-cíclicas no podían ser otras que prolongar la recesión, hacerla más profunda en los Estados financieramente más débiles, y producir profundas divergencias económicas y sociales entre los Estados dentro de una zona euro construida sin los requisitos y los instrumentos de gobierno necesarios y sometida a los intereses de los países económica y financieramente más fuertes. Dado que la única vía que se les dejaba para salir de la recesión era la de mejorar su competitividad exterior mediante la devaluación de los salarios, las consecuencias en muchos países y especialmente en los “rescatados” fueron un profundo deterioro de la cohesión social por el aumento de la pobreza y de la desigualdad, el incremento del paro y la precarización del mercado laboral. El principal instrumento de la “devaluación de los factores de producción”, ante todo una devaluación salarial, fue el debilitamiento de la negociación colectiva y la supresión del dialogo social, impuestos por la *troika* en los memorandos de entendimiento (MOU) de las planes de rescate, en ocasiones vulnerando constituciones nacionales y convenios fundamentales de la OIT.

Algunos hagiógrafos de Ángela Merkel, en este momento de su retirada de la política, siguen afirmando que gracias a ella y las políticas de austeridad se salvó el

¹ Adam Tooze (2018): *Crash. Cómo una década de crisis financiera ha cambiado el mundo*. Ed. Planeta: Crítica; pp. 228-232.

euro. Nada más lejos de la realidad. El euro se salvó a pesar de la austeridad, gracias a Mario Draghi, primero mediante palabras supuestamente mágicas, como las de la famosa declaración del “whatever it takes” pronunciadas ante una reunión de inversores en Londres en julio de 2012, y luego, a partir de 2014, mediante el desarrollo de una política monetaria fuertemente expansiva y no convencional, similar a la desarrollada por la Fed desde 2008. Ayudó también la flexibilización de las políticas fiscales de la austeridad, una vez el nefasto Durao Barroso fue sustituido por el más inteligente Jean-Claude Junker en la presidencia de la Comisión. Pero Draghi no se cansó de pedir, sin éxito, que una política fiscal más expansiva acompañara a la monetaria que logró finalmente imponer, probablemente tras un persuasivo trabajo de convencimiento de Angela Merkel, y a pesar de los intentos del Bundesbank por una parte y de la derecha y la extrema derecha alemana, por otra, que intentaron utilizar el Tribunal Constitucional de Karlsruhe para echarla abajo.

Por eso, en el haber de Ángela Merkel no estaría la salvación del euro excepto, parcialmente, en la medida en la que rectificó uno de los principios básicos de la política dirigida por su ministro de finanzas, Wolfgang Schaulbe. Sí lo están, a mi juicio, su posición frente a la crisis de los refugiados sirios de 2015 y, ahora el impulso al Plan de Recuperación y a su financiación por deuda europea. En este punto la rectificación de Angela Merkel ha sido muy importante. No olvidemos que fue ella quien pronunció aquella frase de que no habría deuda europea mientras ella viviera. Siempre hay que agradecer a los buenos políticos que sean capaces de rectificar sus errores.

Comparación de las políticas monetaria y fiscal de la UE y los EE UU

Christine Lagarde, que fue nombrada presidenta del BCE en noviembre de 2019, continuó la política monetaria expansiva de Mario Draghi. La reacción frente a la pandemia sirvió para intensificar y prolongar sus medidas. De modo que, al día de hoy los tipos de interés del BCE se sitúan entre el 0%, el básico, y el -1%, a los bancos para que estos realicen operaciones financieras a largo plazo². Los sucesivos

² Los tipos del BCE son: cero por ciento el básico; facilidad de depósito (interés que pagan los bancos por tener depositado su dinero en el BCE): +0,5%; facilidad de crédito (préstamos a un día): -0,25%; TLTRO (*Targeted Long-Term Refinancing Operations*) préstamos del BCE a los bancos para que estos presten a las empresas a largo plazo: entre el -0,5% y el -1,0%, para agrandes operaciones financieras; PELTRO (*Pandemic Emergency Long-Term Refinancing Operation*) para hacer frente a las consecuencias de la pandemia: -0,25%. Las cantidades que se pueden pedir son ilimitadas.

programas de compra de deuda, pública y privada, han elevado el balance del BCE hasta el 79,5% del PIB de la Eurozona³, a primeros de septiembre de 2021. Mientras que el balance de la Fed representa menos de la mitad de esa cifra: el 36,7% del PIB de los EE UU. La política monetaria de la UE ha terminado siendo más expansiva que la de los Estados Unidos.

No ocurre lo mismo con la política fiscal, a pesar del cambio radical que la respuesta a la crisis de la pandemia ha producido en las orientaciones y decisiones de la UE y de casi todos los Estados miembros a través de dos medidas clave: la entrada en vigor de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), en lo relativo a los objetivos de déficit y deuda públicos (3% y 60%, respectivamente, del PIB de cada Estado de la zona euro) y la aprobación del Plan de Recuperación y su financiación mediante emisiones de deuda europea.

El esfuerzo fiscal adicional de la UE y sus Estados miembros para hacer frente a la crisis de la pandemia –sumando a las ayudas directas del Plan de Recuperación y las libradas en 2020 por la UE a los EM para hacer frente a la pandemia, los gastos de inversión y los corrientes y las exenciones fiscales aplicados por los EM– alcanza el 9,8% del PIB de la UE²⁷. Si sumamos a este estímulo el proveniente de préstamos, avales y participaciones empresariales, instrumentos más utilizados en Europa que en los EE UU, se alcanza el 17,5% del PIB de la UE⁴. Sin embargo, una parte significativa de las facilidades de crédito no van a ser probablemente utilizadas, como veremos más adelante cuando hablemos de los créditos del MRR.

En EE UU, el estímulo fiscal en ayudas directas y exenciones fiscales de los tres primeros planes sumó 5,3 billones de dólares (en adelante, B\$), el 25,5% del PIB. La totalidad de los recursos de los dos primeros planes está prácticamente gastada. La mayoría de los correspondientes al tercer plan, el recién aprobado bajo mandato de Joe Biden –de 1,9 B\$– será implementada a lo largo de 2021. Buena parte de los recursos se destina a ayudas directas a las familias. En préstamos y avales, el gasto es muy inferior: 500.000 M\$, un 2,5% del PIB. En total, el 28% del PIB, 10,5 puntos porcentuales más que la UE. Y prácticamente todo se terminará de aplicar en 2021, mientras los fondos de NGEU se aplicarán en la UE entre 2021 y 2026.

³ Juan Ignacio Crespo: *Newsletter casi diaria de los mercados financieros*; 08/09/2021.

⁴ Estas cifras, y las correspondientes a los EEUU, son de elaboración propia a partir de los datos del FMI, la Comisión Europea y del analista financiero Juan Ignacio Crespo Carrillo. Los 4 principales países de la UE –Alemania, Francia, Italia y España– han invertido, frente a la crisis, 728.000 M€ en gastos corrientes y de inversión extraordinarios e impuestos no recaudados cerca del doble de las ayudas directas del MRR.

A esto hay que añadir dos nuevos planes plurianuales propuestos por la Administración Biden: el de infraestructuras –finalmente aprobado el pasado agosto por el Senado con 1,2 B\$, frente a la inicial propuesta de 2,0 B\$ del Presidente– y el de mejora de la protección social, por un valor de 1,6 B\$, todavía pendiente de aprobación. Si finalmente se aprobara con esta cuantía sumaría 13,5 puntos de PIB de adicional esfuerzo fiscal.

Razones para un cambio

El cambio de paradigma de política económica que se ha producido en la UE no ha sido fruto de ninguna caída del caballo de los responsables políticos alemanes. Además de las características principales de la recesión pandémica –profundidad de la misma e inducción directa por decisiones de política de salud– hay que reconocer que el terreno se venía preparando por el cambio de orientación de las instituciones financieras internacionales y de la OCDE. Un cambio que se ha consolidado en la gerencia actual del FMI con dos mujeres al frente: Kristalina Georgieva, directora gerente, y Gita Gopinath, economista jefe. También se venía manifestando en el mundo académico y en los foros de pensamiento en los que las preocupaciones por la pobreza, la desigualdad, la cohesión social y la preservación del medio ambiente y su relación con el crecimiento económico y la fortaleza de las economías han venido ganando peso en la última década. Lo cual no quiere decir, ni mucho menos, que las corrientes de pensamiento económico más conservadoras y las diferentes ramas del liberalismo no sigan ejerciendo una influencia notable, como lo demuestra, sin ir más lejos, la posición del PP y sus gurús económicos en España. Y que siempre pueden convertirse en la política refugio de unos poderes económicos que se sintieran amenazados en sus intereses de clase.

2. LA LARGA Y DIFÍCIL NEGOCIACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA UE 2021-2027 SE DESBLOQUEA CON LA CRISIS DE LA PANDEMIA Y EL PLAN DE RECUPERACIÓN

Entre la formulación, por parte de Ángela Merkel y Emmanuel Macron, el 18 de mayo de 2020, de la propuesta de un plan de ayudas directas por valor de 500.000 millones de euros (M€, en lo sucesivo), financiado por emisiones de deuda europeas para distribuir entre los Estados miembros en función de sus necesidades, y la aprobación del Plan de Recuperación, en la cumbre del Consejo más larga de su historia (del 17 al 20 de julio), apenas transcurren dos meses, tiempo insólitamente corto para los usos y costumbres de las instituciones europeas. Junto al Plan, se aprobó

el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, cuya propuesta inicial fue realizada por la Comisión más de dos años antes, en mayo de 2018.

Desde entonces, los presupuestos plurianuales de la UE habían estado sometidos a los recurrentes ataques de dos grupos de países, primero los de la *Nueva Liga Hanseática* y luego por los recalcitrantes *Cuatro Frugales*⁵, cuando la mayoría de circunstanciales miembros de la *Nueva Liga* comprendieron que preconizar nuevos recortes de los Presupuestos de la UE iba contra sus propios intereses. Los ataques de los “frugales” y de los poco partidarios de una mayor integración europea se producían a pesar de que la propuesta de la Comisión de mayo de 2018 ya suponía bajar un nuevo peldaño en la escalera descendente del peso de los presupuestos de la UE respecto de la riqueza europea: del 1,16% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE28 del MFP 2014-2020 al 1,11% que proponía la CE para el actual septenato. Y no se puede olvidar que esa escalera tiene su punto de partida en los años finales del siglo XX.

Para que no vetaran la aprobación de los Presupuestos y del Plan de Recuperación, la Cumbre del Consejo tuvo que hacer no desdeñables concesiones a los *Cuatro Frugales*.

La primera, la disminución del techo de gasto del MFP 2021-2027 a 1.074.300 M€, el 1,05% de la RNB de la UE27. La negociación final del *triálogo* (Parlamento-Comisión-Consejo) aumentó el gasto presupuestario ordinario en 15.000 M€, que irán a reforzar algunos programas prioritarios: Desarrollo Rural, Fondo de Transición Justa, Horizon (investigación) InvestEU (inversiones) y RescEU (apoyo social contra los efectos de la pandemia). Pero lo hizo sin aumentar el techo de gasto del 1,05% del RNB, recurriendo al montante de las multas a los Estados por infringir la política de competencia y por la utilización de los remanentes presupuestarios. El cuadro 1 recoge en sus tres columnas los grandes números de las dos propuestas de la Comisión Europea, la inicial y la de mayo de 2020, y del acuerdo final, tras la Cumbre del Consejo y la negociación con el PE. En dicho cuadro se aprecia la segunda concesión a los *Frugales*: si la CE había propuesto sumar al medio billón de ayudas a los países otro cuarto de billón en créditos a muy bajo interés, el Consejo accedió a rebajar las ayudas a 390.000 M€, aunque Mark Rutte no logró su propósito de que su cuantía fuera inferior a la de los créditos.

⁵ Los *Cuatro Frugales* son los gobiernos de Holanda y Austria (conservadores) y Suecia y Dinamarca (socialdemócratas), siempre bajo el liderazgo del primer ministro holandés, Mark Rutte. En la extinta *Nueva Liga Hanseática*, se añadían los gobiernos de los tres Estados bálticos, Finlandia, Irlanda, Chequia y Eslovaquia.

CUADRO 1
MFP 2021-2027 + PR NGEU
 (Propuestas y resultado final)

	CE: 2018/05	CE: 2020/05	Acuerdo Final: Consejo + PE 2020/10
MFP	1.134.503 (1)	1.100.000 (2)	1.089.300 (4)
PR-NGEU		750.000	750.000
- Ayudas		-500.000	-390.000
- Préstamos		-250.000	-360.000
TOTAL	1.134.503	1.850.000 (3)	1.839.300 (5)

- Fuente: Comisión Europea (CE) y elaboración propia; las cifras son millones de euros a precios de 2018.

- El resultado final es fruto del acuerdo entre el Consejo y el Parlamento europeos que añadió 15.000 M€ al MFP procedentes de multas de competencias a los Estados y ajustes presupuestarios internos que no alteraron su techo de gasto establecido por la Cumbre de 2020/07 en 1.074.300 M€, el 1,05% de la RNB.

- En términos de porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE27: (1) 1,11%; (2) 1,08%; (3) 1,81%; (4) 1,07%; (5) 1,80%.

De las otras dos concesiones, una tuvo una importancia relativa: la posibilidad de que los Estados miembros puedan reclamar la revisión de la aprobación, realizada por la Comisión y el Consejo, de alguno de los planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR), financiados por el instrumento principal de NGEU: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), si estima que no cumple los requisitos establecidos por el Reglamento que regula el MRR y los PNRR.

Del “cheque británico” a los cheques a Alemania y los “cuatro frugales”

Pero la concesión de mayor calado, que probablemente desbloqueó la aprobación del paquete presupuestario global (MFP + PR-NGEU), es una que afecta a los ingresos de los presupuestos ordinarios y se refiere a los “cheques de devolución” que reciben los países que más aportan a los ingresos de la UE y mediante los cuales se les devuelve una parte de lo que deberían pagar en aplicación del criterio general de que, una vez descontados los ingresos propios de la UE, el resto del gasto –la mayoría, hoy– lo financian los Estados miembros en proporción a su RNB. Este poco justificable sistema de devolución a los más ricos fue producto de la imposición, en 2005, por Margaret Thatcher del llamado “cheque británico”, que tantas críticas motivó, pero al calor del cual y con muy poco gasto de imagen pública se han bene-

ficiado durante quince años otros cinco países: Alemania y los *Cuatro Frugales*. Una vez que el Reino Unido abandonó la UE, lo lógico y lo justo hubiera sido que se suprimieran los “cheques de devolución”. Así lo previó la CE en su propuesta presupuestaria de 2018. Pero, al final, sucedió todo lo contrario: los cheques de devolución han subido en su importe para los cinco países que los reciben de los 45.353 M€ del MFP 2014-2020 a los 53.221 que recibirán entre 2021 y 2027. Una subida de nada menos que del 17,3%, en euros constantes de 2018, mientras que los presupuestos ordinarios van a la baja. Alemania, en un insuficiente gesto simbólico congeló su cheque de 25.697 M€, el más abultado, para que los frugales lo aumentaran en mayor porcentaje. El cheque holandés será de 13.477 M€.

Y con este cheque en el bolsillo Mark Rutte accedió a aprobar Presupuestos y Plan de Recuperación. Resulta difícilmente aceptable que el Gobierno de este país fundador de la UE, ahora líder de los países contrarios a la solidaridad europea más básica, sea el que mantiene a su país, en competencia con Luxemburgo, como la patria europea de las “empresas fantasma”. Estas empresas no tienen actividad económica real alguna y la gran mayoría tampoco empleados. Su única función es servir de escalón intermedio y opaca pantalla de las largas cadenas de transacciones financieras que dificultan la identificación de los propietarios reales de los flujos de capital procedentes del blanqueo y la elusión fiscal. Drenan muchos miles de millones de euros a las arcas públicas de los demás Estados de la UE —y del resto del mundo— que no practican el dumping fiscal. Por las decenas de miles de *shell companies* —la expresión inglesa más utilizada— con sede en Holanda circulan cada año 3,5 billones de euros, cuatro veces el PIB de los Países Bajos⁶.

El conjunto de fondos de los que va a disponer la UE para realizar sus políticas en 2021 y los seis años siguientes es de 1.839.300 M€ (suma del MFP 2021-2027 y de NGEU), el 1,80% de la RNB de la UE. La mayor parte de esta cantidad volverá a los Estados miembros como transferencias corrientes o de capital. Sigue siendo una cantidad lejana al objetivo de alcanzar un presupuesto europeo del 3% de la RNB, sostenido por las organizaciones y movimientos europeístas. Y una parte importante —0,75 puntos de la RNB europea— es un refuerzo presupuestario temporal. El esfuerzo presupuestario de la UE y de los gobiernos nacionales es limitado, no ha desarrollado todo su potencial, como vimos en su comparación con el de EE UU, y no va a lograr la plena superación del declive de la inversión que Europa padece en las últimas dos décadas. Un programa, el de la transición justa hacia una econo-

⁶ Damgaard, J.; Elkjaer, T. y Johannesen, N. (2019): “The Rise of Phantom Investments”; FMI, *Finance & Development*, septiembre, p. 11-13.

mía verde, adolece, de entrada, de una financiación insuficiente; y eso puede llegar a producir crisis sociales graves, como las que se vivieron en Francia con el movimiento de los “chalecos amarillos”.

Estos aspectos criticables de la negociación presupuestaria y su conclusión ponen de manifiesto que no está garantizado, ni mucho menos, que los factores más importantes de la buena respuesta de la UE a la pandemia, de la que me voy ocupar a continuación, tengan garantizada su continuidad en el futuro.

3. LA BUENA RESPUESTA DE LA UE A LA PANDEMIA Y EL PLAN DE RECUPERACIÓN

La respuesta de las instituciones de la UE a la crisis sanitaria y económica motivada por la pandemia de COVID-19 ha sido positiva. Para muchos europeos ha supuesto volver a sentir que la UE resulta útil.

La UE estaba viviendo una crisis política notable motivada por una sucesión de factores que habían producido divergencia entre los Estados, deterioro de la cohesión social, crecimiento de los nacionalismos y de la extrema derecha, profundas divisiones políticas y dificultad y tardanza en adoptar decisiones en asuntos clave. Entre esos factores están la implantación del euro y la ampliación con diez nuevos Estados sin haberse dotado de los instrumentos políticos y económicos necesarios para realizar bien ambos procesos, tan positivos como arriesgados y, sobre todo, una muy negativa gestión de la Gran Recesión mediante las políticas de austeridad.

Primeras medidas

En un primer momento, la UE puso a disposición de sus miembros, readaptando partidas presupuestarias y utilizando remanentes, 40.406 M€ para hacer frente a la crisis sanitaria, y dedicó 384 M€ a la investigación de vacunas contra la COVID, 8.000 M€ para créditos a empresas y 15.000 M€ para cooperación internacional en materia de salud y asistencia sanitaria (OMS, Estados de la Vecindad y otros países); con ello encabezó las ayudas internacionales en este campo, a mucha distancia de los demás. Esto no quita que haya que plantearse aumentar los esfuerzos, especialmente en el terreno de las ayudas a la vacunación para los países menos desarrollados y apoyar la propuesta del gobierno de los EE UU de liberar las patentes de

las vacunas, con condiciones que permitan llegar a acuerdos con las empresas fabricantes para su producción y distribución universal.

La decisión de compra centralizada de vacunas y distribución entre los países miembros en función de sus poblaciones ha terminado siendo un éxito. Cualquier otro procedimiento hubiera producido efectos divisivos peligrosísimos.

El primer paquete contra los efectos económicos y sociales de la pandemia, llegó en abril de 2020. Fue de créditos en condiciones muy favorables que podían alcanzar los 540.000 M€. Comprendió: los 100.000 M€ del SURE a los Estados para financiar los ERTE y programas similares de mantenimiento del empleo; los 200.000 M€ de financiación adicional del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para créditos a las empresas; y los 240.000 M€ del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para las necesidades de financiación de los Estados. Ningún país ha pedido hasta el momento financiación al MEDE, a pesar de que podría obtenerse con tipos de interés mínimamente negativos frente a las bajos tipos positivos de los mercados de deuda. El estigma de los pasados rescates puede haber pesado en el ánimo de algunos gobiernos.

Las cifras del Plan de Recuperación

En el cuadro 2 se muestran las grandes partidas del NGEU (expresadas en euros constantes de 2018): 672.500 M€ se dedicarán al MRR que financiará los planes nacionales. De esta cantidad, 312.500 M€ serán para ayudas directas y 360.000 M€ para créditos. El Programa REACT-EU, dotado con 47.500 M€, tiene la función de reforzar la financiación de las políticas de cohesión y financiar el Fondo de Ayuda Europeo a las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). Sus recursos son los primeros que han empezado a llegar a los EM. España ha recibido 3.700 M€ para apoyar medidas de recuperación y para las transiciones digital y ecológica. Finalmente, para reforzar algunos programas prioritarios de los presupuestos se destinan 30.000 M€ que se sumarán a los 15.000 M€ incluidos en el acuerdo del Trílogo con el PE.

CUADRO 2
Plan de Recuperación NGEU 2021-2026

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	672.500
De los cuales en ayudas	312.500
De los cuales en préstamos	360.000
REACT-EU	47.500
Para reforzar el MFP	30.000
TOTAL	750.000

Fuente: Comisión Europea. Cifras en millones de euros constantes de 2018.

Para financiar el Plan la Comisión Europea realizará emisiones de deuda hasta 2028, dos años después de la finalización de NGEU, en 2026, pero todavía dentro del período de demora para ejecutar proyectos de los PNRR. Se prevé que la deuda se amortice en 30 años, entre 2028 y 2058, con cargo a los presupuestos de la UE, que serán reforzados con ingresos propios cuya implantación se propone hacer de acuerdo con la siguiente secuencia de tres etapas:

- en la primera (2021), se introducirá una contribución calculada sobre el peso de los residuos de envases de plástico no reciclados, y se formularán las propuestas sobre un “mecanismo de ajuste en frontera” de las emisiones de carbono (arancel autorizado por la OMC que gravará las importaciones de mercancías con una elevada huella de carbono en sus procesos de producción y distribución) y sobre un impuesto digital, y se revisará el régimen de comercio de derechos de emisión de CO₂;
- en la segunda (2022-2023), se aplicarán el mecanismo de ajuste de carbono en frontera y el impuesto digital y se realizará una nueva revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE;
- en la tercera etapa (2024-2026), se realizarán propuestas para un impuesto sobre las transacciones financieras y una nueva contribución vinculada al sector empresarial o una nueva base común del impuesto de sociedades, entre otros.

Estas dos decisiones, financiar con deuda común europea e introducir ingresos propios, suponen un gran avance en el proceso de integración europea. El que se utilicen de un modo excepcional para financiar el Plan de Recuperación, o se consoliden en el futuro para reforzar la capacidad presupuestaria de la UE, debería ser uno de los debates clave de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE) cuyo desarrollo está coincidiendo, con más pena que gloria, con el comienzo de la ejecución de NGEU.

El tema de los nuevos impuestos propios de la UE está todavía en el aire, en particular el digital, el ligado a una nueva base común consolidada del impuesto de sociedades y el de las transacciones financieras. No se pueden olvidar las duras y prolongadas disputas que han retrasado su implantación durante muchos años y que los dos primeros están ligados a la decisión definitiva que se tome sobre la propuesta del Gobierno de los EE UU, cuyo modelo se debate en el seno de la OCDE, de implantar una tasa mínima efectiva del impuesto de sociedades. Como se sabe, la propuesta inicial de la Administración Biden de situarla en el 21% de los beneficios de las empresas fue rebajada al 15% por los Estados europeos, que tampoco actúan con voz única dentro de la OCDE. En todo caso, si no es mediante ingresos propios adicionales, serán los EM quienes deberán cubrir la devolución de la deuda en proporción a su PIB, según la regla nuclear de la UE que no admite déficit propio. Por ello se puede decir que la deuda sí está mutualizada.

Los objetivos principales de NGEU son muy ambiciosos: impulsar la recuperación de las economías europeas mediante inversiones y reformas que sienten las bases de un nuevo modelo económico sostenible, que se define como ecológico (de acuerdo con los objetivos del Pacto Verde y el compromiso de neutralidad de las emisiones en 2050), digital y resiliente; y hacerlo con cohesión social.

Para la aplicación del MRR y la coordinación del Semestre Europeo, se creó, en agosto de 2020, el Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia (RECOVER), dependiente de la Secretaría General de la CE, con el que colabora directamente la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DGEFIN). Los gobiernos nacionales, por lo general, han elaborado sus PNRR en estrecho contacto con estos dos organismos que han procurado que sus programas y proyectos fuesen coherentes con los seis pilares definidos en el Reglamento del MRR⁷: a) transición eco-

⁷ Reglamento (UE) 2021/241 del PE y del Consejo de 12 /02/2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

lógica; b) transformación digital c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador d) cohesión social; e) salud y resiliencia económica social e institucional; y, f) políticas para la próxima generación, infancia y juventud.

Para lograrlo, las inversiones y las reformas están orientadas. Además de la exigencia de que al menos un 37% de las inversiones se destine a la transición verde y otro 20% a la transición digital, el MRR orienta a que se realicen en siete “áreas emblemáticas”. Éstas son: i) energía mediante tecnologías limpias y renovables; ii) eficiencia energética de los edificios; iii) transporte sostenible y estaciones de descarga; iv) conectividad mediante el despliegue de servicios de banda ancha; v) digitalización de las administraciones públicas; vi) ampliar las capacidades de las nubes de datos y de los procesadores sostenibles; y, vii) educación y aprendizaje para apoyar las competencias digitales.

En lo que se refiere a las reformas que los Estados deben acometer, la otra referencia son las Recomendaciones Específicas por País (REP) del Semestre Europeo, de los años 2019 y 2020⁸. Las orientaciones y condiciones expresadas en estos dos documentos están lejos de las que se hacían en los oscuros tiempos de la anterior crisis y de las políticas de austeridad. Son recomendaciones bastante coherentes y sensatas, centradas en el impulso de la actividad económica, la protección frente a la pandemia, el reforzamiento de los sistemas sanitario y educativo y de los sistemas de protección del empleo (ERTE) y del desempleo (seguro) así como de la renta mínima para las familias que la necesiten. Nada tienen que ver con las REP del pasado ni con las supuestas condiciones leoninas que, según algunas figuras de la oposición, se le iban a imponer al Gobierno de España.

El problema se va a presentar ciertamente cuando, en 2023, cese la vigencia de la cláusula de salvaguardia del PEC, en probable coincidencia con la vuelta a políticas monetarias más convencionales, y bastantes países, entre ellos España, tengan que hacer frente a un volumen de deuda superior al 100% del PIB con tipos de interés presumiblemente crecientes. El necesario debate sobre como enfrentar esta situación debería ir unido al de la reforma del PEC, que tendrá que abordar la CoFoE. El acompasamiento flexible de la reducción del carácter expansivo de las políticas fiscal y monetaria siempre tendrá su más poderoso apoyo en la fortaleza del crecimiento.

⁸ Se pueden consultar las REP de estos años de todos los países y toda la información oficial sobre el MRR en este sitio web: European Commission: Recovery and Resilience Facility. Los documentos de los REP de España y otras informaciones están en castellano; el resto en inglés.

Para terminar esta visión panorámica del Plan de Recuperación falta subrayar dos características sumamente positivas. La primera es que la distribución de los fondos por países se ha hecho de acuerdo con el solidario principio de “a cada cual según sus necesidades”. Estos criterios, en lo referente a las ayudas directas son los que se describen en el cuadro 3 de este artículo. Los resultados del reparto están en el cuadro 4.

CUADRO 3
*Criterios para repartir los 312.500 M€
de subvenciones del MRR*

2021-2022 (70%)	2023 (30%)
- Desempleo 2015-2019 - PIB per cápita inverso - Porcentaje de la población UE	- Caída del PIB real durante 2020 - Pérdida acumulada de PIB real durante 2020-2021 - PIB per cápita inverso - Porcentaje de la población UE

La segunda, es que la percepción de fondos de NGEU se somete al mismo Reglamento⁹ que el MFP 2021-2027 y, por lo tanto, los gobiernos que quieran recibir fondos del Plan deberán respetar los principios y valores democráticos y las normas del Estado de Derecho incluidas en los Tratados de la UE. Este Reglamento de condicionamiento democrático, que los gobiernos de Polonia y Hungría quisieron vetar en compañía del acólito gobierno de Eslovenia, fue finalmente aprobado el pasado mes de diciembre, con unos mínimos cambios para salvar la cara de estos líderes de la extrema derecha nacionalista y evitar que siguieran ejerciendo su derecho de veto. Con ello se dio luz verde al mayor programa de inversiones de la historia de la UE.

4. LOS PRIMEROS PASOS DE NEXT GENERATIONEU

La participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil

El PE logró introducir en el Reglamento del MRR, en su artículo 18, el mandato de que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil participa-

⁹ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del PE y del Consejo de 16/12/2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión

ran, a través de consultas, en la elaboración y la aplicación de los PNRR. Éstos deberían incluir un apartado con la descripción de cómo se habían realizado dichas consultas, sus resultados y las aportaciones que hubieran realizado las organizaciones y organismos consultados.

El Grupo del Semestre Europeo del Comité Económico y Social Europeo (CESE) realizó una encuesta en los 27 Estados miembros evaluando la participación de la sociedad civil en los PNRR. Los resultados se plasmaron en una Resolución que fue aprobada por el Pleno del Comité el pasado mes de febrero¹⁰. La Resolución concluye que los gobiernos nacionales estuvieron, por lo general, lejos de cumplir las prescripciones del Reglamento. En relación con los procesos de consulta afirma: “... el CESE considera que, en la mayoría de los Estados miembros, distan mucho de ser satisfactorios en relación con las pretensiones justificadas de la sociedad civil e, incluso, respecto de las condiciones estipuladas en el Reglamento del MRR”.

La Resolución reconoce que los interlocutores sociales han tenido, por lo general, más oportunidades de participar, ya sea a través del diálogo social o mediante procesos, que las demás organizaciones de la sociedad civil: “Los resultados de la encuesta en los que se basa esta Resolución son coherentes con los de otros estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil paneuropeas (...) Según estos estudios, la participación real de la sociedad civil organizada en la mayoría de los países ha sido escasa o nula. Los datos recogidos en enero para nuestro estudio muestran solo una ligera mejora en este sentido. Un nivel similar de insatisfacción se desprende de la consulta del Comité de las Regiones sobre la participación de las instituciones políticas regionales y locales en los PNRR”.

Una actualización de la Resolución realizada a finales de mayo de 2021, en base a una nueva encuesta contestada por las delegaciones nacionales del Grupo del Semestre Europeo de 19 países concluye que “en los cinco meses transcurridos solo se habían producido avances constatables en cuatro Estados de la UE”.

¹⁰ 558 Pleno del CESE, 24 y 25/02/2021; Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia – ¿Qué funciona y qué no funciona?

La aprobación de los planes y la distribución de los fondos

En el momento de terminar de escribir este artículo han sido presentados los planes nacionales de 25 EM. Países Bajos y Bulgaria lo harán solo después de que se constituyan los nuevos gobiernos, pendiente el holandés de concluir con éxito unas difíciles negociaciones tras las elecciones del pasado mes de marzo, y el búlgaro de saber si las elecciones de noviembre, las terceras en lo que va de año, lo permiten. La Comisión y el Consejo han aprobado 18 planes. Ningún estado miembro ha utilizado el llamado “freno de emergencia” para pedir una revisión más detallada de un plan nacional. Los siete países cuyos planes siguen pendientes de aprobación por la CE son: Estonia, Letonia, Hungría, Polonia, Rumania, Finlandia y Suecia. Los planes polaco y húngaro están siendo analizados también a la luz del Reglamento de condicionamiento democrático.

En el cuadro 4 se muestran la distribución de las ayudas, el importe de los préstamos en los países que los han solicitado y la estimación del impacto de NGEU en el crecimiento del PIB. Lo primero que llama la atención es que solo siete países han solicitado préstamos. Y de ellos, solo 3 –Grecia, Rumania e Italia– el máximo posible. Solo se han solicitado, por lo tanto, 165.927 M€ en créditos, de los 360.000 posibles. Y no está claro que vayan a solicitarse más. Países como Alemania o Austria, por su aversión al endeudamiento, y países como España –que podría solicitarlos por valor de 84.800 M€– y otros, por sus elevadas ratios de endeudamiento.

La prefinanciación ha sido librada, a finales de agosto, a nueve países, por una cantidad total de 48.500 M€. Como el 13% de su importe se calcula sobre la base de la suma de ayudas y créditos, el país que más ha recibido es, lógicamente, Italia: 24.921 M€, el 1,44% de su PIB de 2021. España es el segundo con 9.035 M€, el 0,75% de su PIB.

CUADRO 4

NGEU – Cantidades solicitadas y disponibles para los Estados miembros
(cifras en millones de euros a precios corrientes) (1)

	Cantidades solicitadas		Máximo	Crecim. PIB inducido
	Ayudas	Préstamos	Ayudas	por NGEU (2)
Bélgica	Max	0	5.900	0,5%-0,9% en 2026
Bulgaria	-	-	6.300	
Chequia	Max	0	7.100	0,8%-1,2% en 2026
Dinamarca	Max	0	1.600	0,4%-0,6% en 2024
Alemania	Max	0	25.600	0,4%-0,7% en 2026
Estonia	Max	0	1.000	
Irlanda	Max	0	1.000	0,3%-0,5% en 2026
Grecia	Max	Max/12.400	17.800	2,1%-3,3% en 2026
España	Max	0	69.500	1,8%-2,5% en 2024
Francia	Max	0	39.400	0,6%-1,0% en 2024
Croacia	Max	0	6.300	1,9%-2,9% en 2026
Italia	Max	Max/122.800	68.900	1,5%-2,5% en 2026
Chipre	Max	227/1.500	1.000	1,1%-1,8% en 2026
Letonia	1.800	0	2.000	1,3%-2,0% en 2026
Lituania	Max	0	2.200	1,0%-1,6% en 2026
Luxemburgo	Max	0	100	0,5%-0,8% en 2026
Hungría	Max	0	7.200	
Malta	Max	0	300	
Países Bajos	-	-	6.000	
Austria	Max	0	3.500	0,4%-0,7% en 2026
Polonia	Max	12.100/34.800	23.900	
Portugal	Max	2.700/14.200	13.900	1,5%-2,4% en 2026
Rumania	Max	Max//15.000	14.200	
Eslovenia	Max	700/3.200	1.800	1,1%-1,7% en 2026
Eslovaquia	Max	0	6.300	1,3%-2,1% en 2026
Finlandia	Max	0	2.100	
Suecia	Max	0	3.300	
TOTAL	325.600	165.927	338.200 (3)	

(1) Fuente: European Parliament: In-Depth Analysis. Recovery and Resilience Dialogue with EC. BUDG-ECON Committee (1/09/2021); en base a datos de la Comisión Europea.

(2) Basados en los informes de evaluación de la CE, con simulaciones QUEST (escenario de referencia). No contemplan el impacto de las reformas estructurales y no son comparables a las estimaciones de los propios Estados miembros. Tampoco tienen en cuenta las posibles repercusiones transfronterizas de los PNRR y solo tienen en cuenta el MRR y no los otros programas de NGEU. Pueden tener, por lo tanto, un sesgo a la baja.

(3) En el Cuadro 2, la suma total de 312.500 M€ era en euros constantes de 2018.

Aunque los *think tanks* de referencia para los asuntos europeos ya han comenzado a analizar el contenido de los planes nacionales, sus primeras conclusiones exceden del tamaño de este artículo para incluirlas en él. Solo me referiré a dos de

ellas. La inversión de los planes: ¿es inversión adicional o se utiliza para la consolidación fiscal mediante la financiación de proyectos ya previstos? En un extremo estaría el plan alemán en el que todos los recursos se utilizan para financiar proyectos ya previstos en su legislación, mientras que en el plan italiano el 75% sería de inversión adicional¹¹. En el caso español, las conclusiones de los analistas podrían errar porque, aunque los proyectos que financia en 2021 estaban ya incluidos en los PGE, buena parte lo estaba porque se había anticipado su aprobación como parte del PRTR-ES.

La concentración de la inversión en los primeros años de aplicación de NGEU, en la que destaca el plan español –haciendo que el potencial estimado de crecimiento inducido pueda alcanzarse ya en 2024–, siembra dudas en otros analistas¹² que consideran casi imposible que pueda mejorarse tanto la capacidad de absorción de los fondos, en nuestro país y en otros, cuando la mitad de los fondos estructurales del MFP 2014-2020 no han sido utilizados y deberían gastarse también hasta 2023, como máximo.

Uno de los focos de atención es, en estos momentos, el de la aprobación de dos Reglamentos delegados de la Comisión, uno sobre indicadores comunes y criterios de evaluación de los PNRR y otro sobre metodología para transmitir la información sobre el gasto social. El primero será clave para obtener las evaluaciones positivas sobre la ejecución de los planes nacionales que permitan el libramiento sucesivo de nuevos fondos. El hecho de que el segundo no sea de indicadores sociales para el mismo fin ha motivado ya una primera opinión crítica en un dictamen el CESE.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES EN EL CONTEXTO DE LOS DEBATES SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El debate sobre política económica debería partir de la definición de los objetivos prioritarios. El primero debería ser el fortalecimiento del crecimiento, mientras se van preparando las condiciones para realizar una transición suave hacia políticas fiscales y monetarias no expansivas. Solo así se podrá abordar la reducción del endeudamiento sin volver a las consabidas recetas de la austeridad. Y esto hay que hacerlo al tiempo que se sientan las bases para construir un nuevo modelo de crecimiento

¹¹ Francesco Corti (CEPS), de su Presentación en la reunión del Grupo del Semestre Europeo (6/09/2021).

¹² Zsolt Darvas (Bruegel Foundation). Presentación en Audiencia pública del GSE (6/09/2021).

sostenible y resiliente que nos lleve a una economía verde, digitalizada, inclusiva y con pleno empleo, a través de transiciones justas. Para ello hay que fortalecer los dos términos del binomio productividad y cohesión social.

Una palanca imprescindible para poder alcanzar estos objetivos es la inversión y al respecto hay que ser conscientes de que solo con el Plan de Recuperación no se superará la brecha de inversión que padece la UE en las últimas dos décadas. Máxime si utilizan los recursos del mismo para la consolidación fiscal en lugar de situar las tasas netas de formación de capital público en cifras claramente positivas¹³.

El primer gran debate ya ha sido iniciado en la última reunión del Ecofin y en él se han manifestado las posiciones tradicionales, con Alemania en el fiel de la balanza por el momento. ¿En 2023 se va a volver, sin más, a las condiciones del PEC como quieren los *frugales*? El principio de realidad debería llevar a responder que, además de contraproducente, es imposible. Solo un crecimiento vigoroso con algo de inflación permitirá ir reduciendo progresivamente los niveles de deuda pública de las economías más endeudadas. Resulta necesaria una reforma del PEC que: coloque los objetivos de crecimiento de la economía y el empleo al mismo nivel que los de inflación, déficit y deuda; eleve el techo de endeudamiento a una cifra situada entre el 80% y el 90% del PIB; establezca la “regla de oro de la inversión” para que esta, o al menos la dedicada a las transiciones verde y digital, no computen para la contabilidad del techo de déficit público; y prevea sendas flexibles y adaptadas a las circunstancias de cada país para alcanzar los objetivos.

La segunda gran pregunta es si el esfuerzo presupuestario de NGEU y la financiación por deuda europea serán momentos excepcionales o se integrarán en un nuevo sistema de gobierno económico de la zona euro y de la UE. En relación con esto hay que defender la creación de un Tesoro Europeo, que pueda emitir deuda, al tiempo que se gestiona la generada por el Plan de Recuperación con el fin de crear un stock que sin duda contribuiría al fortalecimiento del papel internacional del euro como moneda de reserva. Progresivamente, el Presupuesto europeo debería alcanzar el 3% del PIB de la Unión. Una Unión Monetaria necesita de una unión fiscal, con una proporción mayoritaria de ingresos propios –se deberían hacer permanentes los destinados a pagar la deuda del NGEU y establecer algunos más– y de

¹³ La tasa neta de formación de capital público se calcula restando dos puntos porcentuales –cifra convencional de depreciación del stock de capital– a la tasa de crecimiento real de la inversión pública. Alemania ha tenido una tasa neta negativa durante al menos la mitad de los años de las dos primeras décadas del siglo XXI.

una gobernanza más democrática, con más papel del PE y de los parlamentos nacionales, aunque evitando que estos sirvan para ejercer vetos. Se necesitaría reformar en profundidad el Semestre Europeo para incluir entre sus procedimientos la participación real a través de consultas formales de los interlocutores sociales y de la sociedad civil, en los ámbitos nacionales y europeo.

La Conferencia debería establecer que la regla de la mayoría cualificada fuera la que se utilizara de modo general para las decisiones de carácter económico y también para las políticas más importantes en otros ámbitos. Debería aplicarse para avanzar en una armonización fiscal que empiece por el impuesto de sociedades y en todas las decisiones que permitan luchar con la máxima eficacia contra el blanqueo de capitales y demás delitos fiscales y económicos y contra la elusión fiscal, y que permitan poner fin a los paraísos fiscales domésticos.

No se agotan aquí los temas económicos que debieran ser tratados en la CoFoe. Sin pretensión de exhaustividad habría que impulsar una política industrial europea fuerte como pilar de la política económica, que nos llevara a tener una autonomía estratégica en sectores clave: farmacéutico-sanitario, defensa y aeroespacial; tecnologías punta, robótica e inteligencia artificial; grandes datos; etc. También habría que revisar las políticas comerciales –multilaterales (OMC) y bilaterales– para que se basen en los principios del “comercio justo”, sean sostenibles en la triple dimensión y coherentes con los ODS y los convenios fundamentales de la OIT. Y, por supuesto, establecer el engarce con las políticas sociales, como la de financiación de la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, y su propuesta de crear un sistema europeo de seguro de desempleo; o con la política europea de migraciones, que nunca acaba de ser una política común y que tendría que abordarse junto a temas como el envejecimiento demográfico y su impacto en la economía y los sistemas de protección social.

El significado de avance integrador y solidario que supone el Plan de Recuperación es una buena plataforma para que estos temas se plateen en mejores condiciones pero no es ninguna garantía para que puedan adoptarse. Difícilmente cabría hacerlo antes del próximo mes de mayo, fecha prevista para la conclusión de la CoFoE. Una segunda parte de la Conferencia con los temas de fondo más controvertidos, o con las propuestas que requieran una reforma de los Tratados debería poder convocarse después de mayo y de las presidenciales francesas. El movimiento sindical, de la mano de las organizaciones de la sociedad civil más europeístas, deberían de ayudar a impulsar que la ciudadanía europea o una parte mayoritaria de ella presionaran a los gobiernos para avanzar en el camino de una mayor integración europea con más solidaridad y cohesión social.

Andoni Montes
Jesús Ruiz-Huerta

Los retos de la política fiscal y el gasto público social



Camino arbolado, Vera Rockline, 1929.

El incremento del gasto público necesario para dar respuesta a la expansión de la COVID-19, junto con la caída de recaudación provocada por la paralización parcial de la actividad económica durante los primeros meses de la pandemia, han deteriorado el balance presupuestario de los países europeos que, en muchos casos, aún no se habían recuperado de la crisis financiera y de deuda soberana de la década anterior. Además de al reto de su sostenibilidad, la política fiscal se enfrenta, en primer lugar, a las consecuencias económicas y sociales asociadas a la pandemia, así como al desafío de dar respuesta a la mayor demanda de gasto público asociada al envejecimiento demográfico, como el creciente gasto en pensiones o en cuidados, lo que requiere la renovación del pacto intergeneracional y reformar, en consecuencia, el sistema de pensiones. Por ello, es necesaria la búsqueda de nuevas vías de ingreso más eficientes, equitativas y políticamente viables, adaptadas a las necesidades de la transición digital y ecológica. Un contexto en el que la tributación ambiental está llamada a tomar un mayor protagonismo.

1. LA EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS: DE LA CRISIS FINANCIERA A LA PANDEMIA

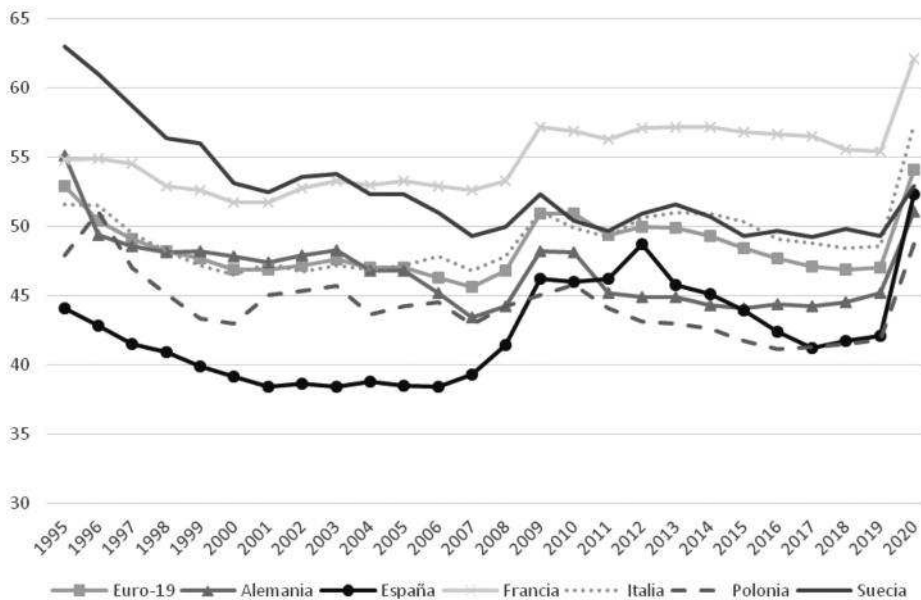
LOS sectores públicos de los Estados miembros de la Unión Europea, sobre todo los más occidentales, han tenido tradicionalmente un mayor protagonismo en la economía que el resto de los países del mundo, registrando niveles de gastos e ingresos públicos mayores. Así, según la OCDE, mientras que en Estados Unidos los datos de gasto e ingresos registrados en 2019 eran del 38,1% y 31,5% del Producto Interior Bruto (PIB), respectivamente, estas dos magnitudes en la Unión Europea se elevaban al 46,6% y 46,1%, respectivamente, con diferencias cercanas a los quince puntos porcentuales por el lado de los ingresos. Este mayor papel del sector público en Europa se traduce en un Estado del Bienestar más amplio, en el que la sanidad, la educación o la protección social cuentan con mejor calidad y mayor cobertura de acceso para la población.

Sin embargo, los valores medios agregados esconden las diferencias existentes entre los distintos modelos fiscales de los Estados miembros de la Unión Europea. Así, tal y como señalaban Ruiz-Huerta *et al.*¹, pueden distinguirse, en primer lugar, modelos más ambiciosos como el escandinavo o el continental. En segundo lugar, existen modelos intermedios como el anglosajón y el mediterráneo, en los que el sector público tiene un papel más modesto, aunque importante. Y, por último, el modelo de los estados del este de Europa, en el que el Estado del Bienestar está en construcción y, por lo tanto, dispone de una capacidad de influencia muy inferior

¹ Ruiz-Huerta *et al.* (2016).

sobre las actividades económicas y sociales. Estas diferencias entre modelos pueden observarse en el gráfico 1, que muestra la evolución del gasto público en porcentaje de PIB de los principales países de la Unión Europea. En lo referido a España, se encuentra en el segundo grupo, el de los estados mediterráneos con niveles moderados de gasto e ingresos.

GRÁFICO 1
Evolución del gasto público (% PIB) entre 1995 y 2020



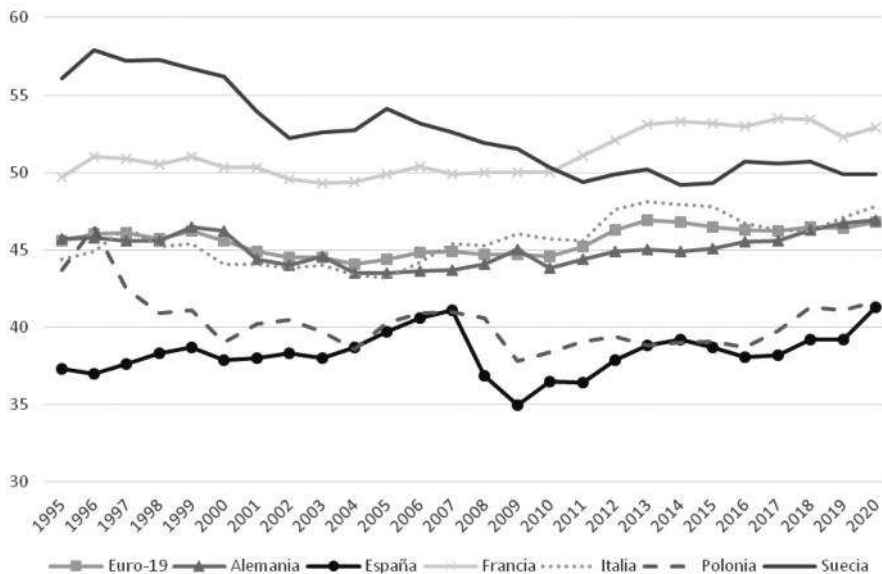
Elaboración propia en base a Eurostat (gov_10a).

El extraordinario impacto de la pandemia sobre las necesidades de gasto público en 2020 puede comprobarse a primera vista en el gráfico 1. Aunque es cierto que el denominador del indicador –el PIB– también cayó abruptamente durante el ejercicio, un -6% en la UE según previsiones de Eurostat, y un -10,8% en España según la primera estimación publicada por el INE, lo que explica que el aumento del gasto público en proporción al PIB fuera mayor que el incremento del gasto público en términos absolutos. Aun así, y a pesar de la suspensión de las reglas fiscales europeas para los años 2020, 2021 y 2022 por parte del Consejo Europeo, la dimensión de la respuesta fiscal a la pandemia ha sido muy heterogénea entre los países de la Unión debido a las diferencias existentes en cuanto a su situación fiscal. Así, mientras se estima que Alemania, que registró superávit en 2019, habría destinado casi el equivalente al 5% de su PIB a las medidas para combatir la pandemia, España, con un

margen de maniobra fiscal mucho más reducido, tan solo habría dedicado el 1,3% del PIB², siendo uno de los países con una menor respuesta fiscal a la crisis³.

En cuanto a los ingresos, el cierre de la actividad económica, impuesto por las medidas de control de la expansión del coronavirus acabó con la tendencia al incremento de ingresos que se venía produciendo en España desde 2013 y que culminó en 2017, cuando la recaudación tributaria –en términos absolutos y nominales– recuperó los niveles anteriores a la crisis, según datos de Eurostat. A falta de datos actualizados para más países, la práctica totalidad de Estados miembros siguieron el mismo camino en materia de recaudación en 2020, con una previsión de la Comisión Europea del -4% de caída en la media para la UE en términos absolutos y nominales⁴. De hecho, el ejecutivo comunitario prevé caídas de recaudación tributaria en todos los países en el periodo 2020-2022 salvo en Chipre, España, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia⁵. Sin embargo, como muestra el gráfico 2 y, al contrario de lo sucedido en la crisis de 2008, la caída de ingresos públicos en general no fue tan grande como la del PIB, lo que demuestra cierta resiliencia. Esto explica que, en términos relativos al PIB, en el año 2020 los ingresos fiscales crecieran de forma significativa.

GRÁFICO 2
Evolución de los ingresos públicos (% PIB) entre 1995 y 2020



Elaboración propia en base a Eurostat (gov_10a).

² Haroutunian *et al.* (2021).

³ Díaz y Puig (2021).

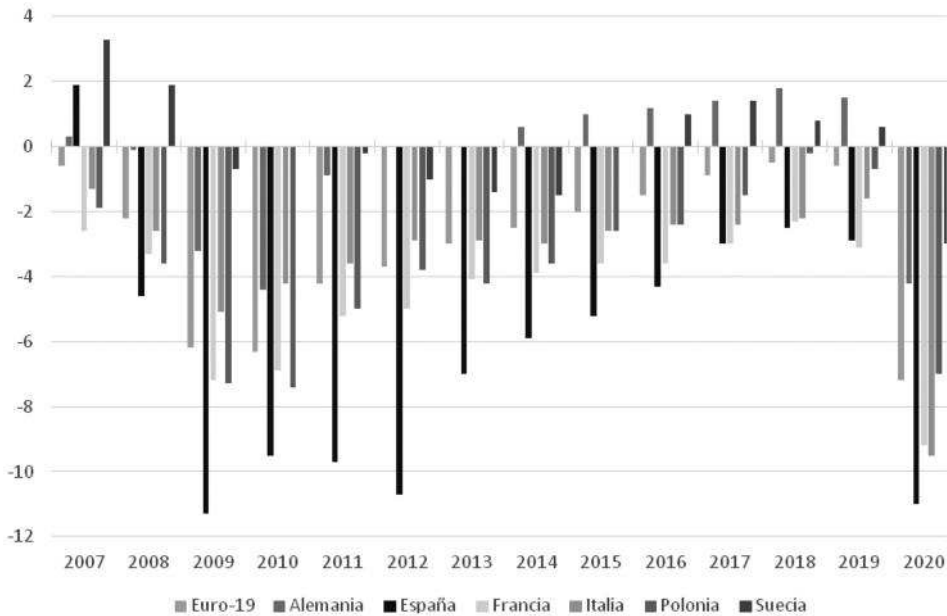
⁴ Dirección General de Impuestos y Aduanas, Comisión Europea (2021).

⁵ *Ibidem*.

Al analizar conjuntamente las cifras de gasto e ingresos públicos, reparamos en una anomalía de los datos para España que ha sido objeto de amplias discusiones en los medios entre economistas sobre qué variables emplear en la comparación (esfuerzo fiscal, presión fiscal, ingresos en % de PIB...). Mientras que el gasto público para la media de la UE era cuatro puntos y medio superior al de España en 2019, la divergencia por el lado del ingreso el mismo año se disparaba hasta los siete puntos porcentuales. Aunque es cierto que la brecha se ha ido cerrando desde los más de nueve puntos que suponía en 2011, debido a la caída del gasto acompañada del aumento de los ingresos sobre el PIB más acusados en España que en la media de la Unión, este es un camino que el país deberá seguir transitando en el futuro, a medida que avanza la recuperación económica. Esta forma de medición, además de ser la más ampliamente utilizada por los organismos internacionales o la propia Unión Europea, es consistente con los resultados de emplear otras metodologías, como la recaudación tributaria per cápita ajustada a la paridad del poder adquisitivo.

Una de las consecuencias más directas de la existencia de esta brecha es la cronificación del déficit público desde que estallara la burbuja inmobiliaria en 2008. Como muestra el gráfico 3, España pasó de registrar un superávit de casi el 2% del PIB en 2007 a un déficit mayor al 11% del PIB en 2009. Éste se fue corrigiendo paulatinamente siguiendo una senda relativamente estable hasta 2018. Sin embargo, la aparición del coronavirus devolvió las cifras a los datos del año más duro de la crisis económica, si bien es cierto que la tendencia decreciente ya se había interrumpido en 2019.

GRÁFICO 3
Evolución del superávit/déficit público (%PIB) entre 2007 y 2020



Elaboración propia en base a Eurostat (gov_10a).

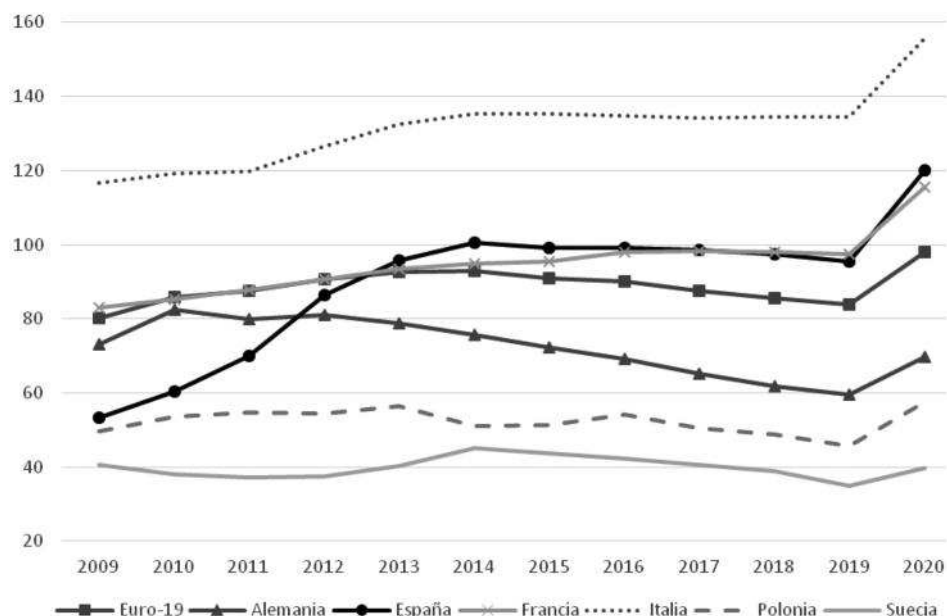
A su vez, los elevados niveles de déficit se tradujeron en la necesidad de emitir deuda pública, una estrategia especialmente problemática durante los primeros años de la crisis financiera, debido a la descoordinación entre la política fiscal (descentralizada) y monetaria (centralizada en el BCE) en la Eurozona y la aplicación de las reglas fiscales acordadas en Maastricht⁶. Como se ha señalado en multitud de ocasiones, España partía en 2007 de un endeudamiento muy ligero (35,8% del PIB). Sin embargo, el impacto de la crisis disparó las cifras hasta superar el 100% sus niveles de deuda pública respecto al PIB. La pandemia no ha hecho más que añadir stock de deuda a las cuentas de los Estados miembros, acumulándose sobre unas cifras que ya eran preocupantes previamente. Sin embargo, lo realmente relevante de esta nueva situación es la cuestión de su sostenibilidad, que depende no solo de su volumen sino también de otras variables como las tasas de crecimiento económico o los tipos de interés⁷. Sin ánimo de restar relevancia al asunto, a diferencia

⁶ De Grauwe (2011).

⁷ Debrun *et al.* (2019).

de lo ocurrido en 2008, la actual política monetaria expansiva del BCE⁸, junto con la apuesta de estímulo fiscal histórica de los Fondos Next Generation de la UE, han elevado el umbral a partir del cual los niveles de deuda pública se consideran insostenibles, reduciendo, por ende, el coste que reequilibrar las cuentas públicas tendrá para el Estado del Bienestar.

GRÁFICO 4
Evolución de la deuda pública (% PIB) entre 2009 y 2020



Elaboración propia en base a Eurostat (gov_10dd).

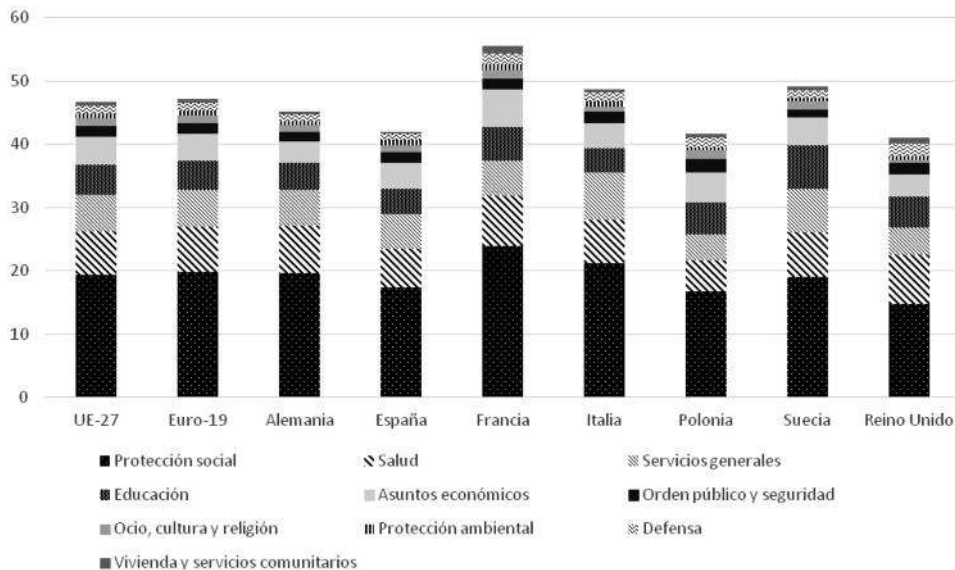
2. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA

El gasto público social (protección social, sanidad, educación y vivienda esencialmente) representa una gran parte del esfuerzo presupuestario realizado por los países europeos, destacando el gasto en protección social y sanidad, respecto al resto de áreas. En 2019, según los valores medios de la UE-27, el 19,3% del PIB se

⁸ En la actualidad existe cierta incertidumbre sobre hasta cuándo se mantendrá el estímulo monetario ya que, ante el aumento del nivel de precios en la Eurozona, el BCE podría reducirlo a partir del final de 2021.

destinó a sufragar las pensiones y el resto de las prestaciones sociales, lo que representa más de un tercio del gasto público total, registrando España una cifra ligeramente inferior (17,4% del PIB). Al realizar la comparativa en función de los modelos de Estado de Bienestar se observa cómo, en los países escandinavos prevalece el peso de la inversión en educación frente al modelo mediterráneo (como se observa en España o Italia), más orientado a sanidad y protección social, derivado de unas necesidades mayores a causa de los persistentemente altos niveles de desempleo, pobreza y exclusión social.

GRÁFICO 5
Estructura del gasto público por función (%PIB) en 2019



Elaboración propia en base a Eurostat (gov_10a_exp).

Precisamente, las políticas de sostenimiento de rentas, junto con la sanidad y los cuidados (como los gastos de dependencia) han sido los ámbitos sobre los que la pandemia ha generado una mayor presión. De hecho, tal y como detalla el Ministerio de Hacienda⁹, casi 9 de cada 10 euros de aumento del gasto público registrado en 2020 se destinó a mitigar los efectos de la pandemia. Y, a su vez, el 65% del mismo

⁹ Ministerio de Hacienda. Gobierno de España (2021).

fue absorbido por el coste de los ERTE, las bajas por Incapacidad Temporal y las ayudas a autónomos y al cese de la actividad de las empresas, y otro 18% a financiar los gastos sociosanitarios de las comunidades autónomas (CCAA). A todo ello hay que añadir la creación del Ingreso Mínimo Vital en 2020, una nueva prestación no contributiva que, por primera vez, fija una renta mínima homogénea (en términos nominales) para todo el país¹⁰.

Como ha ocurrido en el resto de los estados, ha sido la Administración central la que ha asumido este incremento del gasto público, al ser responsable de los principales programas de respuesta a la pandemia y haber aumentado las transferencias a las CCAA para garantizar su liquidez y reforzar la capacidad de respuesta de unos servicios públicos que, ya antes de la pandemia, vivían un contexto de gran tensión tras los ajustes realizados durante la etapa de consolidación fiscal¹¹. La estrategia seguida por la Administración central para sostener los ingresos de las CCAA repercutió en la mejora de su posición fiscal en 2020 respecto al ejercicio anterior¹² e incluyó varios componentes. Por un lado, el Ministerio de Hacienda renunció a actualizar las previsiones de ingresos tributarios sobre las que se calculan las entregas a cuenta del sistema de financiación, para evitar una abrupta caída, y adelantó el abono de la liquidación positiva correspondiente al ejercicio 2018¹³. Por otro lado, transfirió 16.000 millones de euros a través del nuevo Fondo Covid, repartido siguiendo una lógica sanitaria, educativa y de compensación de la caída de la recaudación, junto a recursos adicionales para reforzar servicios sociales y sanitarios. Finalmente, prestó a las CCAA más de 38.000 millones de euros a través de los Mecanismos (extra)ordinarios¹⁴ de liquidez.

Sin embargo, aunque el objetivo perseguido por estas medidas fuera deseable y ha evitado que, a diferencia de lo ocurrido durante la crisis anterior, las CCAA se vieran en serias dificultades financieras, como apuntaba De la Fuente¹⁵, algunas transferencias no han seguido la lógica niveladora del principal fondo del sistema de financiación autonómica (FGSPF¹⁶), generando inequidades difíciles de justificar. Además, la necesidad de desplegar una pluralidad de mecanismos extraordinarios

¹⁰ Montes y Onrubia (2020).

¹¹ Del Pino y Ramos (2018).

¹² De la Fuente (2021a y 2021b).

¹³ El modelo de financiación autonómica abona entregas a cuenta durante el ejercicio a las CCAA calculadas en base a las previsiones de recaudación tributaria. Dos años después, una vez obtenidos los datos de recaudación definitiva, se calcula la diferencia entre las entregas a cuenta pagadas y las que debieron haberse abonado y se liquida la diferencia.

¹⁴ Martínez-López (2021).

¹⁵ De la Fuente (2020a).

¹⁶ Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

mantenidos en el tiempo no deja de ser un síntoma de la importancia de reformar el modelo para conseguir una mayor adaptabilidad a las necesidades reales de las comunidades autónomas.

De cara al futuro, una vez la crisis del coronavirus haya amainado, a nuestro modo de ver, los principales retos del gasto público pasan por apoyar las transiciones digital y ecológica de la economía además de por constituirse en pieza fundamental para la reconstrucción del pacto intergeneracional. Como se ha explicado antes, la mayor parte del gasto público está orientado hacia servicios y prestaciones sociales públicas destinadas a la población adulta y adulta mayor, mientras que los colectivos infantil y joven sufren unos niveles muy elevados de pobreza y exclusión social¹⁷. En el caso de los jóvenes, son dos las causas principales que dan lugar a este resultado. Por un lado, la falta de oportunidades laborales, traducida en un 37,1% de desempleo juvenil en España en junio de 2021 frente al 17% de la media de la Unión Europea. Y, por otro lado, la limitación de acceso a mecanismos de protección social para estos colectivos, ya que, al no haber cotizado durante un período suficientemente largo, carecen del derecho a recibir prestaciones. Esto, sumado a los graves problemas de acceso a la vivienda, provoca que los jóvenes españoles no puedan independizarse hasta los 30 años de media, frente a los 18 años a los que los jóvenes suecos abandonan el hogar de sus progenitores, según datos de Eurostat para el año 2020.

Los jóvenes de hoy serán los que deban amortizar gran parte del stock de deuda soberana que hemos visto han ido acumulando algunos Estados miembros. Para generar los recursos necesarios con objeto de hacer frente a esta cuestión deberán contar con oportunidades de trabajo e inserción en la vida social. El gasto público puede contribuir a generar estas oportunidades mediante la inversión en I+D y educación¹⁸, ambiciones que recoge el ejercicio de prospectiva España 2050, que fija los objetivos de alcanzar una inversión¹⁹ del 4% y el 5,5% del PIB, respectivamente, desde los porcentajes de 1,25% y 4% del PIB dedicados en 2019 a tales actividades. El gran fondo europeo para la recuperación, Next Generation EU, nace precisamente con la vocación de mejorar el pacto intergeneracional con el despliegue de 806.900 millones de euros (a precios corrientes) en inversiones durante el periodo 2021-

¹⁷ Cantó (2019) ha señalado que los sistemas de corte más bismarckiano, como el francés, el alemán, el italiano o el español, consiguen reducir algo menos las desigualdades y el riesgo de pobreza de las generaciones más jóvenes que los sistemas asistencialistas, ya que, al asignar un mayor peso redistributivo a las pensiones contributivas, no han desarrollado suficientemente otras políticas de transferencias dirigidas a cohortes más jóvenes.

¹⁸ Vtyurina (2020).

¹⁹ En el caso de la I+D, el objetivo se refiere a la suma de la inversión pública y privada.

2023. Su dimensión es tal que la cuantía máxima que España podría recibir entre transferencias y préstamos equivale al 12% de su Renta Nacional Bruta. La transición climática y la digitación son las materias que concentran el esfuerzo inversor de estos fondos, ya que los planes nacionales que los Estados miembros debían presentar a la Unión Europea debían destinar al menos un 37% y 20% de las partidas a proyectos relacionados con estos objetivos²⁰.

GRÁFICO 6
*Políticas palanca según su peso en el Plan de Transformación,
Recuperación y Resiliencia de España*



Elaboración propia sobre datos del Gobierno de España (2021).

Junto con el reto de la equidad intergeneracional, otro desafío clave es mejorar la equidad vertical, que debería perseguirse a través de la mejora de la eficacia del gasto público social en la reducción de la desigualdad²¹. Según el FMI²², cada punto porcentual de PIB destinado a gasto público social en España solo logra reducir el índice de Gini en 1,1 puntos, muy por detrás de los más de 2,2 puntos reducidos por Irlanda o los 1,5 puntos de Bélgica. En consecuencia, la institución recomendaba

²⁰ El Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia de España es el plan de inversiones y reformas a través del cual España empleará las transferencias del Fondo Next Generation EU. Se distribuye en cuatro ejes transversales –transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género– concretados a través de diez políticas palanca. Recibió el requerido visto bueno del Consejo en julio de 2021. Varios análisis de este plan pueden leerse en este número de *Gaceta Sindical*, además de en Roldán *et al.* (2021) y De la Fuente *et al.* (2021).

²¹ Ayala y Cantó (2020).

²² Vtyurina (2020).

avanzar hacia una mejor coordinación y enfoque de los programas de protección social, reforzar la formación profesional y continua y cohesionar el Sistema Nacional de Salud. Por último, el FMI señalaba a la dualidad y precariedad en el mercado laboral como los grandes responsables de la desigualdad en España. En este sentido, consideramos que no debería fiarse todo el peso de la mejora de las condiciones de vida y la equidad en el gasto público social y, por tanto, que el sector público no debería renunciar a modificar la distribución de la renta de mercado a través de medidas reguladoras en el mercado de trabajo o en mercados poco competitivos.

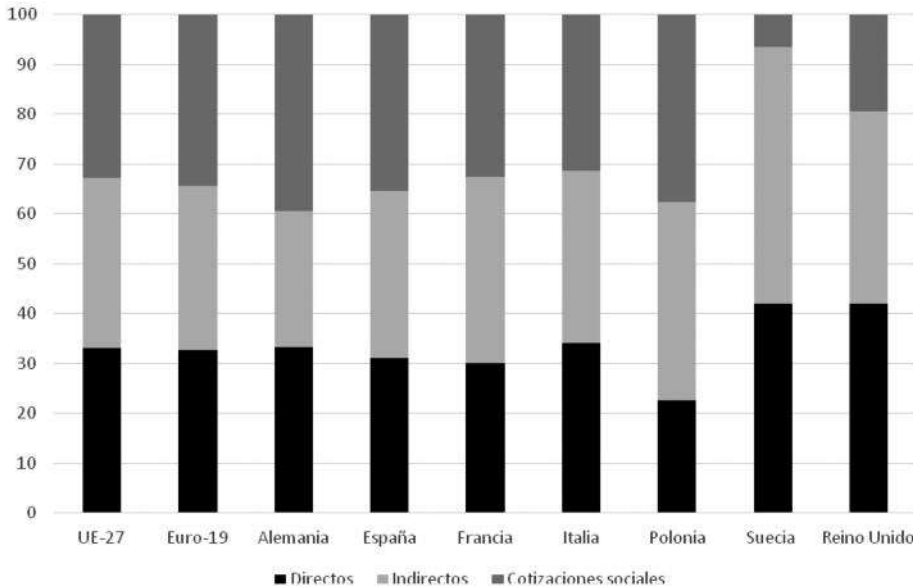
3. UNA POLÍTICA TRIBUTARIA PARA LA RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

La crudeza de la pandemia ha reforzado la percepción de necesidad de un Estado del Bienestar fuerte, en particular de la importancia de la sanidad pública²³, incluso entre las voces que venían cuestionando la conveniencia de realizar ajustes para contener el gasto público. Una vez reforzada la legitimación del gasto público social, la vía para financiarlo y garantizar su sostenibilidad –y, a través de la mejora de la situación presupuestaria, la del sector público en general– es la del fortalecimiento de los ingresos públicos, y dentro de los mismos los tributarios, que representan casi el 90% del total, tanto para la UE-27 como para España, según datos de Eurostat para 2019.

²³ En el reciente Barómetro del CIS (3296) de octubre de 2020, preguntados por las prioridades de inversión pública y de infraestructuras, “hospitales e instalaciones sanitarias” era la opción que más nota obtenía de media, a gran distancia del resto de opciones.

GRÁFICO 7

Peso de categorías tributarias (%) sobre el total recaudado en 2019



Elaboración propia en base a gov_10a_taxag.

Los impuestos directos, indirectos y las cotizaciones sociales representan aproximadamente por tercios iguales la recaudación tributaria en la Unión Europea, también en España, donde las cotizaciones sociales están algo sobrerrepresentadas²⁴. Como en España, la recaudación de los países de Europa continental (Alemania, Austria, Bélgica) descansa en mayor medida sobre las cotizaciones sociales que en los impuestos sobre la renta personal, al contrario de lo que sucede en los modelos nórdico y anglosajón.

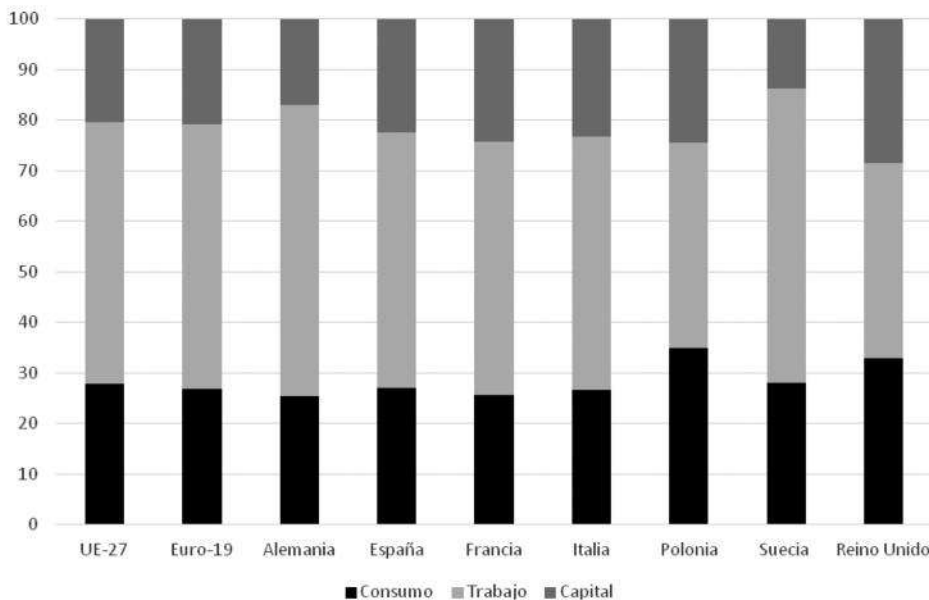
La tendencia seguida durante la última década por los sistemas tributarios europeos ha sido la estabilidad, aunque con un ligero aumento del peso de la imposición directa (+1,3 puntos), a costa de las cotizaciones sociales (-1,8 puntos). Si centramos la atención en las bases sometidas a tributación, en 2019 el 51,7% de la recaudación media de la UE27 provino de los rendimientos del trabajo, mientras que el 27,8% fue resultado de la imposición sobre el consumo y el 20,5% del capital, aunque con

²⁴ Dirección General de Impuestos y Aduanas. Comisión Europea (2021).

grandes diferencias por países. No obstante, los Estados miembros más jóvenes, como los países del este y del Báltico, fían en mayor medida la recaudación a los impuestos sobre el consumo (incluso por encima del 50% en Hungría), con una tributación muy limitada sobre el capital (menor al 10% de la recaudación en Estonia o Letonia).

GRÁFICO 8

Peso de las bases imponibles (%) sobre el total recaudado en 2019



Elaboración propia en base a gov_10a_taxag.

Los datos de recaudación se corresponden con las distintas políticas tributarias de los miembros de la Unión. Mientras los Estados grandes mantienen sus sistemas sin grandes cambios, por las necesidades recaudatorias de su consolidada estructura de gasto social, gran parte de los pequeños países juegan a competir a la baja con el objetivo de atraer capitales que generen actividad que poder gravar. Así, el tipo implícito²⁵ en Sociedades era inferior al 10% en ocho Estados miembros en

²⁵ El tipo impositivo implícito sobre sociedades es resultado de dividir la recaudación obtenida de gravar los ingresos o beneficios de las empresas entre el capital gravable e ingresos de las empresas. El tipo implícito sobre el trabajo mide los impuestos y cotizaciones pagados sobre los ingresos de los asalariados, dividido entre la compensación total a los empleados en la economía.

2019, mientras que el dato para las rentas del trabajo registraba el mínimo en Chipre, con un porcentaje mucho más elevado, 18,1%. Este fenómeno se ha acentuado con el auge de las grandes empresas multinacionales del sector digital, cuya actividad, por su naturaleza y ámbito geográfico, ha escapado al control de unos sistemas tributarios guiados por principios y reglas anclados en la economía del siglo XX. Además, su creciente poder económico y social no ha sido aún regulado con acierto por los legisladores, a veces por falta de conocimiento especializado y otras por escasez de creatividad.

Aún con las grandes dificultades para medir con exactitud la magnitud del problema de la imposición en materia de sociedades, tras décadas de infructuosos debates en el marco de la OCDE y de la propia Unión Europea²⁶, la comunidad internacional parece haber asumido la necesidad de afrontarlo y tras la propuesta de la nueva secretaria del Tesoro estadounidense Janet Yellen, la OCDE fue capaz de alcanzar un acuerdo entre más de 130 jurisdicciones en julio de 2021 para establecer un impuesto mínimo sobre sociedades del 15%²⁷. Los primeros trabajos del Observatorio Fiscal Europeo, impulsado por la Comisión y el Parlamento Europeo y dirigido por el economista francés Gabriel Zucman, han estimado que esta medida podría suponer unos 50.000 millones de euros adicionales de recaudación para los Estados miembros, frente a los 170.000 millones de euros que se lograrían recaudar en el caso de fijar el tipo mínimo en el 25%, como defendía el propio Zucman²⁸.

Aunque este fenómeno está sin duda relacionado con los problemas de equidad, podríamos definir este primer reto de la tributación como el desafío para alcanzar una fiscalidad más eficiente. Poner límites a la competición fiscal entre Estados (y dentro de los propios Estados, especialmente en materias como el impuesto de sucesiones y donaciones o de patrimonio entre las CCAA en España²⁹) podría contribuir al diseño de sistemas más eficientes que permitan reforzar la sostenibilidad financiera del sector público, garantizar la financiación del Estado del Bienestar, e incluso descargar parte de la carga tributaria soportada por las rentas del trabajo para los hogares más desfavorecidos y de clase media, lo que, siguiendo las prescripciones de la Teoría de la Imposición Óptima, generaría un esquema de incentivos más deseable³⁰. Por otra parte, el uso más eficiente del gasto fiscal debería venir del redi-

²⁶ La propuesta de la Comisión Europea para establecer una base común consolidada en el impuesto de sociedades entre todos los países europeos ha fracasado en dos ocasiones. Ver Smith-Meyer (18/05/2021).

²⁷ OCDE (2021).

²⁸ Barake *et al.* (2021).

²⁹ Agrawal *et al.* (2020).

³⁰ Díaz-Caro y Onrubia (2018).

seño de los incentivos y beneficios fiscales que, tal y como examinó la AIReF³¹, cuentan con un amplio margen de mejora.

En relación con el diseño de un sistema tributario más eficiente y alineado con los retos de la sociedad actual, es imprescindible priorizar el papel de la imposición ambiental, como herramienta para corregir las externalidades negativas generadas por la actividad económica sobre el medio natural³². En particular, la cuestión climática devino en eje central de la agenda política con la firma del Tratado de París y las Declaraciones de Emergencia Climática institucionales, particularmente en la Unión Europea. Precisamente, la UE elevó su compromiso climático hasta la neutralidad climática en 2050, tras los visuales y radicales efectos que evidenció la pandemia –caída de emisiones (-13,6% interanual)³³, mejora de la calidad del aire...–.

Durante las últimas décadas, la fiscalidad ambiental ha ganado terreno, principalmente a través del aumento de la imposición sobre la energía, la expansión de los gravámenes sobre las emisiones de gases de efecto invernadero o el encarecimiento de los derechos de emisión comercializados en el Mercado Europeo de Emisiones (ETS)³⁴. Sin embargo, tal y como ha advertido en varias ocasiones la Comisión Europea, la imposición ambiental aún no se ha integrado lo suficiente en el sistema tributario español³⁵.

³¹ AIReF (2020).

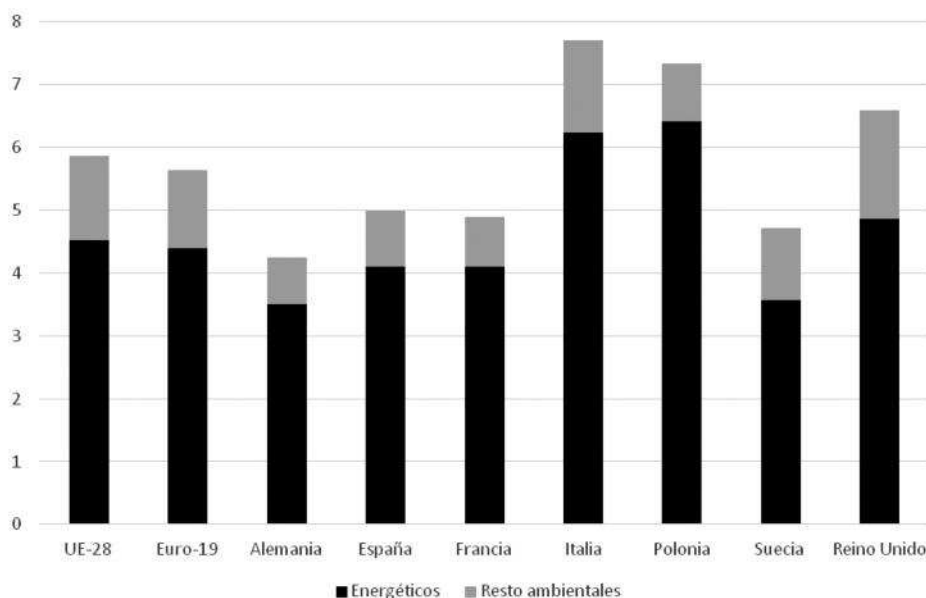
³² Pigou (1920).

³³ OTEA: Observatorio de la Transición Energética y la Acción Climática (2021).

³⁴ Recientemente, las ecotasas turísticas han proliferado en muchas regiones y ciudades europeas, aunque sin un impacto relevante en términos recaudatorios.

³⁵ Gago *et al.* (2019).

GRÁFICO 9
*Peso de la tributación energética y ambiental en el sistema fiscal
(% total recaudación) en 2019*



Elaboración propia en base a Eurostat (env_ac_tax).

Como se observa en el gráfico 9, la mayor parte de la carga fiscal ambiental recae sobre la energía, frente a una menor importancia relativa de las bases tributarias del transporte y la contaminación. Más allá de la necesaria equiparación de la fiscalidad del diésel y la gasolina³⁶, existe un amplio espacio fiscal aún relativo a la utilización del vehículo privado, la aviación comercial o la recogida de residuos urbanos³⁷. A corto plazo, el Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados prevé introducir en España dos nuevas figuras. Por un lado, un tributo sobre el depósito de residuos en vertederos y la incineración, siguiendo la estela de países como Reino Unido³⁸, Austria o Bélgica. Y, por otro lado, un impuesto sobre la fabricación de los envases de plástico de un solo uso, cuya implantación deriva del establecimiento de esta figura como una nueva contribución nacional de los Estados miembros a la UE. A nivel comunitario, en el marco del paquete legislativo propuesto por la Comisión Europea

³⁶ Ibidem.

³⁷ Gatto y Montes (2021).

³⁸ Martin y Scott (2010).

en julio de 2020, denominado “Fit for 55”³⁹, para alcanzar el objetivo intermedio de reducir las emisiones netas en un 55% para 2030 respecto a los niveles de 1990, se desarrollaría un nuevo mercado de emisiones para el transporte por carretera y los edificios, además de extender el actual a la aviación y el transporte marítimo. Por último, el paquete propone un mecanismo de ajuste en frontera para gravar las emisiones de las importaciones provenientes de jurisdicciones que no graven las emisiones o lo hagan por debajo de determinado umbral, con el objetivo de frenar las fugas de carbono y restablecer un campo de juego en el que las empresas europeas no se vean penalizadas a la hora de competir en el mercado interior.

A pesar del necesario aumento de la tributación ambiental, no debe olvidarse la economía política de este proceso para asegurar su viabilidad política y evitar que los avances sean revertidos. Como en el resto de las políticas públicas, esta es una de las cuestiones prioritarias a la hora de afrontar cualquier reforma fiscal. El sistema tributario no solo debe ser más eficiente y equitativo, sino que tiene que ser percibido como tal por la ciudadanía. Ejemplos como el surgimiento del movimiento de los chalecos amarillos en Francia a raíz de la propuesta de incrementar la fiscalidad de los combustibles, demuestran que las medidas, además de ser bien explicadas, deben ir acompañadas de compensaciones para los colectivos vulnerables, al menos de forma transitoria, para permitir su adaptación al nuevo escenario y evitar que ahonden en el problema de la desigualdad⁴⁰. Conscientes de esta necesidad, la Comisión Europea ha previsto un Fondo para la Transición Justa con la finalidad de reforzar la política de cohesión territorial, financiado por el Marco Financiero Plurianual y el Fondo Next Generation EU, y que cuenta con un homónimo estatal. Además, ha creado un Fondo Social Climático para paliar los efectos negativos que la extensión de los ETS pudiera tener sobre las familias.

Ambos tipos de medidas (gravámenes y compensaciones) deberían presentarse y aprobarse en paralelo, para asegurar que los análisis redistributivos de las medidas reflejan el impacto global de los paquetes de políticas. La interacción de las nuevas medidas con las figuras tributarias ya existentes es igualmente importante, como también nos enseña el caso francés, en el que la reforma de la imposición ambiental coincidió en el tiempo con la desaparición del impuesto sobre las grandes fortunas.

Por último, no debemos olvidar hacer mención a la reciente aprobación de la Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, que incide precisamente

³⁹ Comisión Europea (2021).

⁴⁰ Carattini *et al.* (2019).

en la persecución de la elusión fiscal de las grandes multinacionales y del fraude cometido mediante el uso de las nuevas tecnologías. La norma, que traspone la llamada Directiva europea “antielusión”, busca aumentar la recaudación tributaria cerrando el paso a conductas fraudulentas que, además de menoscabar la eficiencia y eficacia del sistema fiscal, deterioran su equidad.

4. REFLEXIÓN FINAL

Las consecuencias económicas y sociales de la pandemia han añadido presión sobre un Estado del Bienestar desgastado por el proceso de consolidación fiscal vivido desde la crisis financiera y del euro. El reto de compaginar el mantenimiento de los servicios públicos y la sostenibilidad presupuestaria de las cuentas públicas hace necesario afrontar una reforma fiscal integral que actualice nuestro sistema tributario a la economía del siglo XXI, en línea con la recién aprobada Ley contra el fraude fiscal.

El desarrollo de la tributación digital y ambiental, los acuerdos para el establecimiento de un tipo mínimo en materia del impuesto de sociedades para las grandes empresas multinacionales y el replanteamiento de los beneficios fiscales podrían mejorar la eficiencia del sistema tributario y financiar la transformación de la economía española y europea. Una transformación que constituya la actualización del pacto intergeneracional y en la que la inversión en educación e I+D brinde nuevas oportunidades para los jóvenes, en línea con la filosofía del fondo Next Generation EU. Este pacto intergeneracional iría acompañado por el lado del gasto de medidas que aumenten la insuficiente eficacia redistributiva del gasto social en España, mediante la mejora de la coordinación y enfoque de los sistemas de protección social y sanitarios, el refuerzo de los programas de cuidados para las personas dependientes, una profunda reforma del sistema de pensiones y la facilitación del acceso de los jóvenes a la vivienda, que son sin duda los principales retos del gasto público social en la actualidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRAWAL, D. R., FOREMNY, D., MARTÍNEZ-TOLEDANO, C. (2020): Paraísos Fiscales, Wealth Taxation, and Mobility. SSRN.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3676031>

- AIReF (2020): Estudio Beneficios Fiscales. Evaluación del Gasto Público 2019.
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf
- AYALA, L. y CANTÓ, O. (2020): Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: un estado de la cuestión.
https://observatoriosociallacaixa.org/documents/22890/281801/RedistribucionEstadoDeLaCuestion_CAST_21GN_C.pdf/231514fb-88b2-f09c-585d-26eb7810a344?t=1589277553173
- BARAKE, M.; NEEF, T.; CHOUC, P. E. y ZUCMAN, G. (2021): Collecting the tax deficit of multinational companies: simulations for the European Union. European Tax Observatory. Report no.1.
https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2021/07/TaxObservatory_Report_Tax_Deficit_July2021_Revised.pdf
- CANTÓ, O. (2019): “Desigualdad, redistribución y políticas públicas: ¿hay una brecha generacional?”. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (908), 65-79.
<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6826/6871>
- CARATTINI, S.; KALLBEKKEN, S. y ORLOV, A. (2019): How to win public support for a global carbon tax.
<https://www.nature.com/articles/d41586-019-00124-x>
- COMISIÓN EUROPEA (2021): Comunicación: Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática. COM/2021/550 final.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550>
- DE LA FUENTE, A. (2021a): La financiación autonómica en 2020: una primera aproximación y una propuesta de cara a 2021. Estudios sobre la Economía Española, 2021/19. Observatorio Fiscal y Financiero de las CCAA. Fedea. Madrid.
<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-19.pdf>
- DE LA FUENTE, A. (2021b): Las finanzas autonómicas en 2020 y entre 2003 y 2020. Estudios sobre la Economía Española, 2021/13. Fedea. Madrid.
<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-13.pdf>
- DE LA FUENTE, A; FERNÁNDEZ, M.; y RODRÍGUEZ, D. (coord.) (2021): El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: un resumen anotado. Estudios sobre la Economía Española 2021/22. Fedea. Madrid.
<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-22.pdf>
- DEBRUN, X.; OSTRY, J.; WILLEMS, T. y WYPLOSZ, C. (2019): Public Debt Sustainability. CEPR Discussion Paper No. DP14010.
<https://ssrn.com/abstract=3464539>

- DE GRAUWE, P. (2011): "The European Central Bank: Lender of Last Resort in the Government Bond Markets?", *CESifo Working Paper*, no. 3569
<https://ssrn.com/abstract=1927783>
- DEL PINO, E. y RAMOS, J. A. (2018): "Is welfare retrenchment inevitable? Scope and drivers of healthcare reforms in five Spanish regions during the crisis". *Journal of Social Policy*, 47(4), 701-720.
<https://doi.org/10.1017/S0047279418000077>
- DÍAZ, A. y PUIG L. A. (2021): "Política económica de tiempos de pandemia", en *Informe sobre la Democracia en España 2020. El año de la pandemia*. Fundación Alternativas. Madrid.
<https://www.fundacionalalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/informes/informe-sobre-la-democracia-en-espana-2020-el-ano-de-la-pandemia>
- DÍAZ-CARO, C. y ONRUBIA, J. (2018): "How do taxable income responses to marginal tax rates differ by sex, marital status and age? Evidence from Spanish dual income tax". *Economics*, 12(1).
<https://doi.org/10.7910/DVN/PNSUTT>
- DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS, COMISIÓN EUROPEA (2021): Taxation Trends in The European Union. Data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5b94e4e-d4f1-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>
- GAGO, A.; LABANDEIRA, X.; LABEAGA, J. M. y LÓPEZ, X. (2019): *Impuestos energético-ambientales en España: situación y propuestas eficientes y equitativas*. Documento de Trabajo de Sostenibilidad, (2). Fundación Alternativas. Madrid.
https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/58ce043c930b1da7b5d92cffac6f5215.pdf
- GATTO, L. y MONTES, A. (2021): *Better policies for urban waste collection. A comparative approach*. Estudios de Progreso nº 101/2021. Fundación Alternativas. Madrid.
https://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/sostenibilidad_documentos_archivos/8b5321bbe47b13b63ea4d13fb3fcd248.pdf
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf
- HAROUTUNIAN, S.; OSTERLOH, S. y ŚLAWIŃSKA, K. (2021): Economic Bulletin, Issue 1/2021. Banco Central Europeo. Frankfurt.
https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202101_03~c5595cd291.en.html

- OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA. GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo.
https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf
- GONZÁLEZ, F. y MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2021): *El diseño de reglas fiscales en gobiernos subcentrales. El caso de España*. Fedea Policy Papers 2021/01. Fedea. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/02/FPP2021-01.pdf>
- MARTIN, A. y SCOTT, I. (2003): "The effectiveness of the UK landfill tax". *Journal of environmental planning and management*, 46(5), 673-689.
<https://doi.org/10.1080/0964056032000138436>
- MINISTERIO DE HACIENDA (2021): Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2020.
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/29-03-21-Presentacion-PPT-Ejecucion-Presupuestaria-ejercicio-2020.pdf>
- MONTES, A. y ONRUBIA, J. (2020): "Las prestaciones monetarias y la equidad: análisis desde una perspectiva territorial", en *4º Informe sobre la Desigualdad en España. Una perspectiva territorial*. Fundación Alternativas. Madrid.
https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/5aa85e4b6b9cda1bb52e8b000eb874fa.pdf
- OCDE (2021): OECD Secretary-General tax report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. July 2021. Italy.
<https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf>
- OTEA (Observatorio de la Transición Energética y la Acción Climática) (2021): <https://otea.info/reports/OTEAEstudioEmisionesAdelantadas2020.pdf>
- PIGOU, A. C. (2017): *The economics of welfare*. Routledge.
- ROLDÁN, T.; HIDALGO, M.; SUÁREZ-VARELA, M.; GORTAZAR, L.; MATEO, R.; VICTORIA, C.; COLLADO, N. y MARTÍNEZ, A. (2021): "Reformas, gobernanza y capital humano: las grandes debilidades del plan de recuperación", *EsadeEcPol-Brief*, no. 9
https://itemsweb.esade.edu/research/EsadeEcPol_Brief_PlanTransformacion.pdf
- RUIZ-HUERTA, J.; AYALA, L. y LOSCOS, J. (2016): *Estado de Bienestar y sistemas fiscales en Europa*. Consejo Económico y Social. Madrid.
<https://www.marcialpons.es/libros/estado-de-bienestar-y-sistemas-fiscales-en-europa/9788481883497/>
- SMITH-MEYER, B. (18/05/2021):. Commission fights to stop EU's tax race to the bottom (again). Politico Europe.
<https://www.politico.eu/article/european-commission-fights-stop-corporate-tax/>

VTYURINA, S. (2020): *Effectiveness and Equity in Social Spending-The Case of Spain*. International Monetary Fund. Washington.
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/01/30/Effectiveness-and-Equity-in-Social-Spending-The-Case-of-Spain-48936>

José Moisés Martín

La gobernanza del Next Generation
y la reactivación económica y social



Naturaleza muerta con pescado, Vera Rockline.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española puede ser un potente instrumento para la transformación estructural de la economía, aunque la ejecución de las inversiones y las reformas plantea numerosos retos, directamente relacionados con la calidad de las instituciones que tienen en sus manos la responsabilidad de aplicarlas.

Una ejecución deficiente de las inversiones, o un ritmo de reformas estructurales poco acompasado con ellas, puede limitar en gran medida los efectos del programa Next Generation en España, desaprovechando la oportunidad que representa para nuestro país, una oportunidad que puede tardar mucho tiempo en volver, si es que lo hace.

INTRODUCCIÓN: UNA CRISIS INSÓLITA Y GRAVE

EL año 2020 ha supuesto un importante hito en la política económica de la Unión Europea, con un impacto sin precedentes en el conjunto del continente. La irrupción de la crisis de la COVID, que ha supuesto la mayor crisis económica desde la Segunda Guerra Mundial, mantiene unas características propias y específicas que la hace diferente a las anteriores crisis económicas. De alguna manera, se puede afirmar que la crisis económica ha sido la manera que se ha encontrado para luchar contra el virus a la espera de que aparecieran y se desplegaran adecuadamente los programas de vacunación. No es, por lo tanto, una crisis provocada por desequilibrios acumulados a lo largo del tiempo, o por un exceso de confianza en la capacidad de autorregulación de los mercados, ni por una política económica irresponsable. Más bien, se ha tratado (se trata) de una crisis autoinducida, con el objetivo de ralentizar las interacciones sociales y evitar en la medida de lo posible la propagación descontrolada del virus. Conviene tener esta realidad en cuenta, ya que no existe una aproximación moralizante a la misma, en la que unos actores económicos se han excedido en sus apuestas mientras otros han sido prudentes o conservadores. La crisis económica del coronavirus es una crisis consciente, provocada y, en último término, inevitable dadas las consecuencias sanitarias de no tomar medidas.

Sabemos a estas alturas que no existe un *trade-off* entre economía y salud: el impacto sanitario y el impacto económico correlacionan positivamente en prácticamente todos los países desarrollados, de manera que no hay elección entre preservar la seguridad de la ciudadanía y sus medios de vida. Bien al contrario, podemos afirmar, con todas sus consecuencias, que el desempeño económico ha dependido en gran medida de la propia evolución de la pandemia. Por primera vez en mucho

tiempo, la política económica ha estado subordinada a otra política, en este caso, a la estrategia de salud pública, a través de los cierres y el avance en la vacunación.

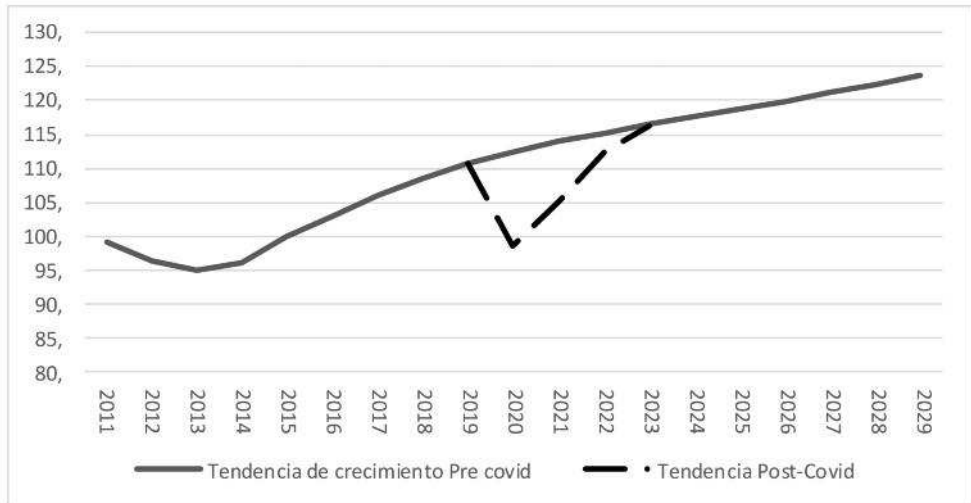
Es desde esta realidad desde la que se deben entender los esfuerzos desarrollados por las economías occidentales, y muy particularmente por las economías europeas, por moderar los efectos económicos de la pandemia, a través de importantes programas de resiliencia y reactivación, muy superiores, en tamaño, a los programas movilizados en la anterior crisis. En el caso de España, la puesta en marcha de los programas de protección de empleo y las medidas de liquidez para las empresas, completadas en esta última fase por los programas de apoyo a la solvencia empresarial, han movilizado en 2020 hasta un 7% del PIB en ayudas de Estado, de acuerdo con la Comisión Europea, de las cuales un 3% correspondería a apoyo fiscal directo, según cálculo del Fondo Monetario Internacional. La suspensión temporal del régimen de ayudas de estado y la activación de la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea han permitido que todo este impulso fiscal se realice con el beneplácito de la Unión y con el apoyo de la política monetaria ultraexpansiva del Banco Central Europeo.

Si bien el impacto económico inicial se moderó en gran medida debido a estas ayudas, lo cierto es que una crisis que inicialmente estaba prevista para una única oleada se ha transformado en una crisis crónica, con cinco oleadas hasta la fecha, y esperando todavía los resultados de las vacunas y de las posibles mutaciones del virus, que amenaza con convertirse en crónico. De esta manera, la política que se diseñó como una respuesta a una crisis aguda, debe reformularse en términos de una crisis prologada, que requiere de nuevos instrumentos. La premura de la estrategia de política económica se ha evidenciado en la proliferación, a lo largo del verano de 2020, de estrategias de reconstrucción y reactivación, aun cuando el escenario de crisis sanitaria se extendía hasta bien entrada la segunda mitad del año 2021.

La economía, como sistema complejo, no se puede reiniciar como si fuera un ordenador, y estamos viendo que, a mayor duración de la crisis, mayores son sus efectos hacia el medio y largo plazo. Nos encontramos por lo tanto en una trampa de histéresis, en la que los efectos dañinos de 2020 –y todo parece indicar que del primer trimestre de 2021– pueden prolongarse durante años. De hecho, si hiciéramos un ejercicio de prospectiva (con todas las limitaciones que ello implica) las proyecciones basadas en los escenarios más realistas indican que la recuperación de la senda de crecimiento que manteníamos en 2019 se postpondrá hasta mediados de 2023.

GRÁFICO 1

Tendencia de crecimiento de la economía española 2011-2029 (2010=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y Gobierno de España.

Es, por lo tanto, en este contexto en el que debe entenderse la propuesta de recuperación establecida en el marco de la Unión Europea, la iniciativa NextGeneration.

LA RESPUESTA DEL NEXT GENERATION

La Comisión Europea presentó su programa de recuperación, Next Generation Europe, en la primavera de 2020, siendo motivo de un duro debate en el seno del Consejo Europeo de julio, donde se establecieron las bases para la puesta en marcha del mayor programa de estímulo desarrollado por la Unión. Las características del mismo (movilización masiva de recursos en un breve espacio de tiempo con cargo a los futuros presupuestos de la Unión) han supuesto un salto de gigante en la integración europea. Por primera vez en la historia, los países miembros se comprometen a mutualizar sus compromisos a largo plazo a través de aportaciones presupuestarias, algo que, a efectos prácticos, significa romper el tabú de la mutualización de deudas. Tal es así que en estos momentos el Tribunal Constitucional de Alemania está examinando su naturaleza, poniendo en riesgo no solo el propio programa, sino toda la estrategia europea de recuperación.

En cualquier caso, Next Generation Europe se articula como un programa capaz de movilizar un total de 750.000 millones de euros, lo cual representa algo más de la mitad de los 1,4 billones de euros de necesidades de inversión que había identificado la Comisión Europea, entre las que destaca el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el REACT-EU.

TABLA 1
Distribución de los Fondos de la Iniciativa NextGenerationEU

Mecanismo de recuperación y resiliencia	360.000 millones de euros en préstamos 312.000 millones de euros en transferencias
ReactEU	47.500 millones de euros en transferencias
Horizon Europe	5.000 millones adicionales
Invest-EU	5.600 millones adicionales
Desarrollo Rural	7.500 millones adicionales
Fondo de Transición Justa	10.000 millones adicionales
RescEU	1.900 millones adicionales

Los fondos librados a partir de estas iniciativas no están a plena disposición de los Estados miembro, sino que se corresponden con unos objetivos prefijados por la Unión, en cumplimiento del Pacto Verde Europeo y de la propia estrategia de recuperación, centrada en los pilares ambiental, tecnológico y social. Al mismo tiempo, el programa REACT moviliza recursos adicionales de los fondos estructurales para paliar los elementos más urgentes de la recuperación y lucha contra la pandemia, como el gasto sanitario, el apoyo al empleo y los servicios sociales y la protección a las empresas.

Sin embargo, el instrumento que más ha llamado la atención en la puesta en marcha de las estrategias de recuperación es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, o MRR, cuyas principales características se podrían plantear de la siguiente manera:

- El monto total del MRR asciende a 672.000 millones de euros, con un porcentaje basado en subvenciones y otro basado en préstamos.
- El mecanismo de gestión está centralizado: no es un instrumento de gestión compartida como el FEDER o el FSE. Esto significa que los Estados miembros no “gestionan” los fondos, sino que son “beneficiarios”. En otras palabras, el margen de maniobra es relativamente reducido en comparación con los fondos estructurales.

- El período de compromiso de los fondos se extiende hasta 2023 y la ejecución presupuestaria se puede extender hasta 2026.
- La ejecución presupone un mínimo del 37% de los fondos destinados a cambio climático y un 20% a transición digital.
- El desembolso de los fondos se desarrollará sobre la base del cumplimiento de unos hitos específicos vinculados al plan de inversiones y al plan de reformas, con indicadores muy precisos que los Estados miembros deberán acreditar haber cumplido.
- La Unión Europea ha identificado las siguientes prioridades de ejecución:
 - Power up: anticipación de tecnologías limpias preparadas para el futuro y aceleración del desarrollo y uso de energías renovables.
 - Renovación: la mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados.
 - Recarga y repostaje: la promoción de tecnologías limpias preparadas para el futuro para acelerar el uso del transporte sostenible, accesible e inteligente, las estaciones de carga y repostaje y la extensión del transporte público.
 - Conectividad: el rápido despliegue de servicios de banda ancha en todas las regiones y hogares, incluidas las redes de fibra y 5G.
 - Modernización: la digitalización de la administración y los servicios públicos, incluidos los sistemas judicial y sanitario.
 - Ampliación: el aumento de las capacidades de la nube de datos industriales europeos y el desarrollo de los procesadores más potentes, de vanguardia y sostenibles.
 - Recualificación y perfeccionamiento: la adaptación de los sistemas educativos para apoyar las competencias digitales y la formación educativa y profesional para todas las edades.

- Los Estados miembros están obligados a presentar un plan de inversiones y reformas coherente con estos objetivos y con las recomendaciones del semestre europeo, de manera que se espera que se ejerza condicionalidad a partir de las mismas.

El modelo de ejecución del Mecanismo de Recuperación es relativamente complejo, lo cual, como veremos más adelante incidirá en su gobernanza en España. Al contrario que otros instrumentos, donde la Unión Europea reembolsa tramos de ejecución financiera, en el caso del Mecanismo de Recuperación, los tramos de financiación se desembolsarán en función del cumplimiento de los hitos e indicadores tanto de los componentes de inversión como de los componentes de reformas. En otras palabras, el circuito relevante para asegurar la llegada de los fondos no es únicamente el financiero, sino también el de indicadores de resultados y ejecución sustantiva. En los informes que España elevará a la Comisión se deberán explicitar los indicadores de cumplimiento. A finales de 2021, la Comisión elaborará un cuadro de indicadores comunes, que será el cuadro de seguimiento del conjunto de la iniciativa.

Estas características establecen un marco de actuación ambicioso y complejo, en el que la Comisión y el Consejo de la Unión Europea tendrán que mantener una posición de seguimiento sobre la ejecución de los planes en un muy breve período de tiempo, lo cual supone un auténtico reto de gestión tanto para los países como para las propias instituciones.

ESPAÑA NEXT GENERATION: EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

En abril de 2021, y coherentemente con las indicaciones de la Comisión Europea, España presentó el primer pilar de su plan Next Generation: el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía. Un plan centrado en la recuperación y la transformación de la economía española, financiado por el MRR, que fue definitivamente aprobado en julio de este mismo año recibiendo los comentarios positivos de la Comisión Europea y del Consejo Europeo. En el mismo se establecen los siguientes objetivos de actuación:

TABLA 2
Políticas Palanca y Prioridades de Inversión del PRTR

Política palanca	Prioridad de inversión
Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura.	Movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos
	Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana
	Transformación y digitalización de la cadena logística del sistema agroalimentario y pesquero
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad
	Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos
	Movilidad sostenible, segura y conectada
Transición energética justa e inclusiva	Despliegue masivo del parque de generación renovable dirigido al desarrollo de energía
	Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento
	Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial
	Estrategia de Transición Justa
Una Administración para el siglo XXI	Modernización de las administraciones públicas
Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora	Política Industrial España 2030
	Impulso a la pyme
	Plan de modernización y competitividad del sector turístico
	Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G
Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud	Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial
	Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación
	Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud.
Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	Plan nacional de capacidades digitales (digital skills)
	Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional
	Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación de 0 a 3 años
Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión
	Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo
Impulso de la industria de la cultura y el deporte	Revalorización de la industria cultural
	Spain Audiovisual Hub
	Fomento del sector del deporte
Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal
	Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.
	Mejora de la eficacia del gasto público
	Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo

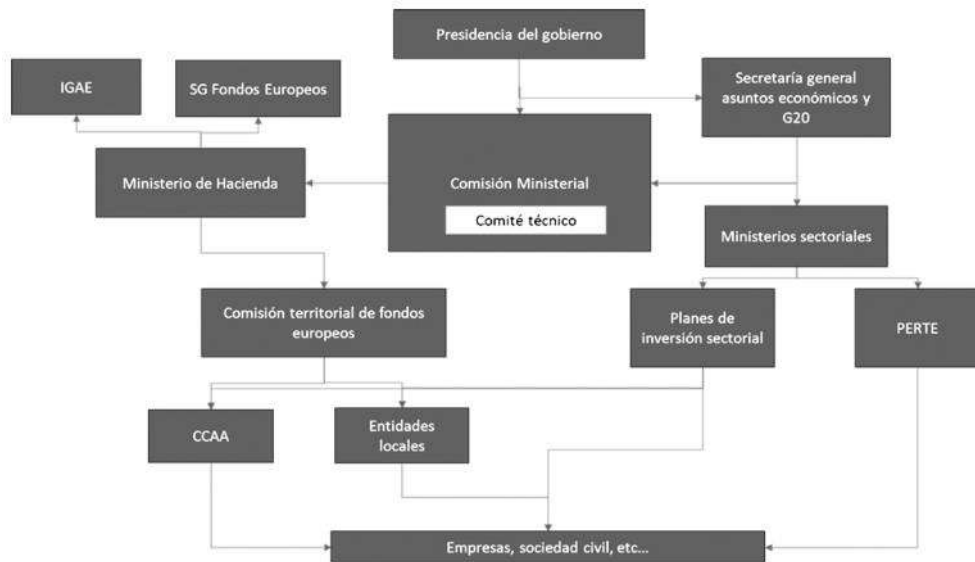
El plan se constituye como un elemento central para la puesta en marcha de la recuperación económica en España, alineado con la Agenda 2030, la Agenda del Cambio presentada en febrero de 2019 y con los diferentes planes estratégicos sectoriales existentes en España, entre otros, los siguientes:

- Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)
- Agenda Digital España 2025
- Agenda Urbana Española
- Estrategia de Inteligencia Artificial
- Estrategia de Economía Circular
- Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación energética en el sector de la edificación en España.
- Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030

Estos planes sectoriales, de reciente aprobación, constituyen los elementos centrales a tener en cuenta en la puesta en marcha de las diferentes líneas de inversión, por cuanto, y esta es una de las características más destacables del PRTR, este plan parte de una ejecución sectorial, y no territorial, al contrario de lo que ocurría con FEDER o Fondo Social. En otras palabras, que son las planificaciones ministeriales las que determinarán el alcance, objetivos y actuaciones que se financiarán con el MRR en nuestro país.

En efecto, tan importante como la determinación de las reformas ha resultado el mecanismo de ejecución planteado por el Real Decreto Ley 36/2020. Se establecen en el mismo los mecanismos de gestión, liderados por el Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría General de Fondos Europeos, y con la participación de los ministerios implicados en la ejecución. Se establece además una unidad de seguimiento dependiente de Presidencia del Gobierno, en la Secretaría General de Asuntos Económicos y G20, destinada a la coordinación del proceso y al establecimiento de las prioridades políticas, así como una comisión interministerial y un comité técnico formado por directores generales de la Administración General del Estado.

GRÁFICO 2
Esquema de gobernanza Next Generation en España



Fuente: Elaboración propia

A partir de este mecanismo de coordinación, los ministerios implicados en el desarrollo del plan –prácticamente todos reciben partidas presupuestarias vinculadas– han planificado sus actuaciones y deberán desarrollar los mecanismos de ejecución, bien directamente, bien a través de otros entes públicos, tanto de la Administración General del Estado como de las administraciones territoriales.

La participación de las comunidades autónomas y de las entidades locales se canaliza fundamentalmente a través de la Comisión Territorial de Fondos Europeos, donde se determinarán los criterios de reparto de los fondos –sectorializados por ministerios– a los que accederán las comunidades autónomas. Es este uno de los aspectos relevantes de la gobernanza de los fondos, pues pese a que algunas comunidades autónomas han desarrollado planes muy bien elaborados sobre inversiones públicas propias –como Euskadi y su EuskadiNext, o Navarra y su Plan de Recuperación–, tendrán un limitado margen de actuación, ya que, como se ha señalado, en la medida en que la base de la planificación es sectorial –por ministe-

rios— y no territorial —por comunidades autónomas—, al contrario de lo desarrollado con los fondos FEDER y Fondo Social Europeo, la participación de las comunidades autónomas en la selección de las prioridades ha sido prácticamente nula, más allá de algunas reuniones de consulta.

Por su parte, la verificación en el cumplimiento de los hitos de la planificación será acreditada por la Intervención General del Estado (IGAE) la cual será la entidad encargada de velar por el monitoreo y verificación de los indicadores de gestión.

Finalmente, y como otra de las novedades que se extraen del RD, aparecen la figura de los PERTE, Proyectos Estratégicos de Reconstrucción y Transformación de la Economía, como grandes iniciativas emblemáticas que serán desarrolladas a propuesta de cada ministerio competente y aprobados por Consejo de Ministros. Estos PERTE se articularán en diferentes modalidades de ejecución —subvenciones, contratos, concesiones— en función de su naturaleza específica y objetivos, y para participar en los mismos se abrirá un registro específico de entidades gestionado por el Ministerio de Hacienda y a propuesta sectorial de cada ministerio competente. Al contrario de lo que se anticipó, los PERTE serán siempre a propuesta de los ministerios, que tienen un amplio margen de definición, estando únicamente reglamentados los principios básicos. La idea de “montar PERTE” al margen de la administración pública tiene el recorrido que tiene la presentación de manifestaciones de interés, pero en modo alguno garantiza ni su financiación ni su aceptación. Aunque no se conoce la lista definitiva de PERTE, es bastante probable que finalmente el número se reduzca a menos de ocho.

Podemos, por lo tanto, señalar que la ejecución del MRR en España, a través del PRTR, supone un importante reto en materia de gestión y ejecución de proyectos, pues virtudes del instrumento y su planificación incluyen, a su vez, sus principales riesgos y retos.

RETOS EN LA GOBERNANZA DEL NEXT GENERATION

Dada la complejidad del instrumento y el difícil encaje en nuestra realidad administrativa de un fondo destinado a ser programado y ejecutado rápidamente, podemos señalar algunos retos inherentes a la gobernanza del mismo.

En primer lugar, debemos señalar el **riesgo de subejecución** en tan breve espacio de tiempo. Pese a la suavización de los requisitos administrativos establecidos en el RD 36/2020, la ejecución de expedientes de contratación y subvención vincu-

lados al MRR debe cumplir con los requisitos de transparencia, concurrencia y seguridad jurídica para cada uno de los instrumentos que se utilice. La experiencia acumulada en el marco del último período de programación de los Fondos Estructurales no augura buenos presagios. De acuerdo con los datos de la Comisión Europea, España está a la cola de la ejecución de los Fondos Estructurales en 2020, de manera que quedan dos años para ejecutar los remanentes del período 2014-2023 (alrededor del 60% de los fondos todavía por ejecutar, esto es, unos 30.000 millones de euros). A estos remanentes hay que sumar la necesidad de comprometer los 140.000 millones de euros correspondientes al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los 8.000 millones correspondientes a REACT y la puesta en marcha de los nuevos fondos estructurales. En otras palabras, España deberá ejecutar, planificar y comprometer, en diferentes fases de ejecución, fondos por valor de 200.000 millones de euros en los próximos tres años.

Unido a lo anterior, el carácter centralizado de la planificación del MRR corre el **riesgo de generar un cuello de botella ministerial**, que se podría evitar con una mayor participación de las comunidades autónomas en la gestión del instrumento. Recordemos que, de acuerdo con lo conocido hasta la fecha, las entidades territoriales –comunidades autónomas y municipios– actuarán como ejecutores de programas pero no como sus gestores, en un movimiento que podría ser considerado una recentralización de determinadas competencias. Dada la complejidad del seguimiento y del mecanismo de desembolsos –vinculado al cumplimiento de indicadores, no a la ejecución presupuestaria– es más que probable que el instrumento experimente reprogramaciones, retrasos y suspensiones de pagos, multiplicando la carga administrativa y de gestión. Para evitar esta situación, se están desarrollando indicaciones desde el Ministerio de Hacienda para reglar la ejecución de los fondos por parte de las comunidades autónomas, trasladando parte de las responsabilidades de seguimiento y ejecución a las mismas, siempre que cumplan con los criterios del fondo y aseguren principios como la recogida de información y seguimiento, la comunicación y visibilidad del fondo, la política antifraude, etcétera.

Por último, el proceso de selección de actuaciones –que solo vienen genéricamente detalladas en el Plan de Inversiones presentado– supone un importante reto en la medida en que se debe garantizar su relevancia, su impacto sustantivo, su complementariedad con otras actuaciones y su efecto, multiplicados con las reformas previstas en el plan. Corremos el riesgo de apostar por proyectos y modelos de negocio todavía inmaduros para ser sostenibles en el tiempo, o de ejecutar proyectos con gran capacidad de absorción de fondos pero poco efectivos en materia de transformación económica y social. La evidencia acumulada en la efectividad de otros fondos europeos muestra que los mejores desempeños se alcanzan en aquellos pla-

nes que tienden a concentrar los recursos en pocos proyectos transformadores y con mayor alcance, más que en una suerte de lluvia fina que reparta fondos sin lograr un efecto real. Se deberían priorizar las intervenciones dirigidas al apoyo a empresas nuevas, más que a pequeñas empresas, con modelos de negocio que generen una innovación evidente, aunque eso signifique un incremento del riesgo asumido por parte del sector público, en línea con lo anteriormente planteado.

Se debería evitar que los fondos terminen en aquellas empresas con mayor conexión con los poderes públicos, solo por la capacidad de presionar o de conectarse con los tomadores de decisiones. Bien al contrario, garantizar la transparencia y la libre concurrencia en la puesta en marcha de los proyectos debería ser una regla irrompible.

Cabe por otro lado señalar el riesgo de que el apoyo a los sectores industriales nacientes vinculados a tecnologías no maduras, como el hidrógeno, reciban importantes cuantías de fondos en un periodo de tiempo demasiado breve, insuficiente para lograr la maduración y el escalado del sector. El marco temporal de las inversiones, programadas en tres años y necesariamente ejecutadas antes de finales de 2026, puede suponer que este apoyo a modelos de negocio que necesitan tiempo para su maduración no logre sus objetivos. Hubiera sido en este caso deseable que el apoyo financiero se pudiera extender durante más tiempo, para garantizar la absorción de los fondos en empresas y modelos de negocio que necesitarán periodos de escalado más largos.

En cualquier caso, y entrando ya en la ejecución del propio plan, el reto fundamental al que se enfrentan ahora las administraciones públicas es desarrollar un adecuado sistema de implementación, asegurar las condiciones de elegibilidad de los gastos, los procedimientos de financiación, ejecución, evaluación y auditoría. En otras palabras, el reto de dedicar horas delante de los documentos contables y los pliegos de contratación y las bases de subvenciones, tareas que, para ser adecuadamente desarrolladas, requerirán de un ejército de funcionarios públicos, precisamente en el momento en el que la función pública no se ha recuperado de los recortes de la última década.

Por último, pero no menos importante, debe fortalecerse la relación entre los planes de inversiones y las reformas de política económica, algo en lo que será de nuevo clave la calidad de nuestro marco institucional. El tiempo de trasposición de las directivas del mercado único en la legislación española es casi un 50% más que el promedio de la Unión Europea y, de todas las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea entre 2011 y 2019, España solo ha implementado plenamente el

12% de las mismas. Dado el detalle ofrecido por el plan en algunas reformas clave, y con el nivel de fragmentación política existente, todo hace pensar que el desarrollo de algunas reformas clave puede dilatarse en el tiempo, rompiendo la relación entre una ejecución acelerada de los fondos y un marco de reformas cuya discusión puede extenderse más de lo necesario. En su último informe “Going for Growth”, la OCDE señala que en los últimos años España ha reducido el ritmo de sus reformas económicas debido a la ausencia de mayorías parlamentarias sólidas. La literatura económica señala claramente que el ritmo de implementación de las reformas estructurales es esencial para asegurar su credibilidad en el medio y largo plazo.

CONCLUSIÓN

La puesta en marcha de la iniciativa Next Generation y, en el caso de España, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española supone una importante oportunidad para la transformación estructural de la economía española, avanzando hacia un modelo de economía más sostenible, productivo e inclusivo. El plan descansa en un renovado consenso sobre el papel del sector público en el fomento de las transformaciones estructurales, a partir de la recuperación de nuevos argumentos que, dejando atrás las visiones que primaban el potencial del mercado para avanzar en esas transformaciones, justifican una actuación más decidida por parte de los gobiernos en la dirección de la composición sectorial del crecimiento económico.

Este nuevo enfoque intervencionista se enfrenta a los retos clásicos que apuntan a una mala asignación de recursos debido a una deficiente calidad del marco institucional. Son, de nuevo, las instituciones y su calidad lo que aparece como piedra angular de los procesos de cambio estructural y de crecimiento económico a largo plazo.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española puede ser un potente instrumento para la transformación estructural de la economía, si bien debe señalarse que la ejecución de las inversiones y las reformas plantea numerosos retos que están directamente relacionados con la calidad de las instituciones que tienen en sus manos la responsabilidad de aplicarlas. La evidencia muestra, de nuevo, que la calidad institucional es esencial para determinar el impacto positivo de los fondos europeos. En efecto, la adecuada ejecución tanto de las inversiones como de las reformas supone un notable desafío que dependerá en gran medida de la calidad de las instituciones que se encarguen de su ejecución. El PRTR supone una gran oportunidad de transformación de la economía española, al tiempo que representa un reto inmenso de gestión, planificación y concertación no solo entre

los diferentes niveles administrativos, sino también entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Una ejecución deficiente de las inversiones, o un ritmo de reformas estructurales poco acompasado con las mismas, puede limitar en gran medida los efectos del programa Next Generation en España, desaprovechando de esta manera la oportunidad que representan para nuestro país, una oportunidad que puede que tarde mucho tiempo en volver, si es que lo hace.

ANEXO 1: PROYECTOS TRACTORES (millones de euros)

1. Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada	13.203
2. Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana	6.820
3. Modernización de las Administraciones públicas	4.315
4. Plan de Digitalización de Pymes	4.066
5. Hoja de Ruta del 5G	3.999
6. Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular	3.782
7. Plan Nacional de Competencias Digitales	3.593
8. Modernización y Competitividad del Sector Turístico	3.400
9. Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación	3.380
10. Despliegue e Integración de Energías Renovables	3.165
11. Nueva Economía de los Cuidados	2.492
12. Nuevas Políticas Públicas para un Mercado de Trabajo Dinámico, Resiliente e Inclusivo	2.363
13. Preservación del Litoral y Recursos Hídricos	2.091
14. Plan Estratégico de Formación Profesional	2.076
15. Modernización y Digitalización del Sistema Educativo	1.648
16. Conservación y Restauración de Ecosistemas y Biodiversidad	1.642
17. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable	1.555
18. Infraestructuras Eléctricas, Redes Inteligentes, Almacenamiento	1.365
19. Renovación y Modernización del Sistema Sanitario	1.069
20. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	500

ANEXO 2: LISTADO DE REFORMAS

- Ley de cambio climático y transición energética
- Desarrollo de un sistema energético, robusto y flexible, despliegue e integración de renovables
- Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable
- Resiliencia y Adaptación de Ecosistemas, Desarrollo y Conectividad de Infraestructuras Verdes
- Ley de Aguas y Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización
- Modernización de la Política Agrícola y Pesquera – Protección del suelo y uso eficiente del agua
- Política de Residuos e Impulso de la Economía Circular
- Modernización del Sistema Nacional de Ciencia y Apoyo a la Innovación
- Estrategia de Movilidad Sostenible y Conectada
- Nueva Política de Vivienda
- Modernización de la Justicia
- Modernización y Digitalización de la Administración
- Mejora de la Calidad Regulatoria y Clima de Negocios – Reforma concursal
- Modernización y Refuerzo del Sistema Nacional de Salud
- Modernización y Refuerzo del Sistema Educativo, de Formación Profesional y de la Universidad
- Nuevas políticas públicas del Mercado de Trabajo – hacia un Estatuto de los Trabajadores del Siglo XXI
- Nueva Economía de los Cuidados
- Refuerzo de las Políticas de Inclusión y Servicios Sociales
- Modernización y Progresividad del Sistema Fiscal
- Refuerzo del Sistema de Pensiones

Óscar Carpintero
Jaime Nieto¹

**Reflexiones generales sobre la transición
energética:
una perspectiva de post-crecimiento**

¹ Los autores agradecen la ayuda recibida a través del proyecto de investigación: “Modelización y simulación de escenarios hacia una economía baja en carbono: el caso español (ECO2017-85110-R)”, financiado por el Ministerio de Economía e Innovación.



Jarrón con flores, Vera Rockline.

El funcionamiento del capitalismo somete a la sociedad a un dilema constante: si el crecimiento se acelera, el deterioro ecológico avanza peligrosamente erosionando los cimientos sobre los que se asienta el propio funcionamiento económico y la supervivencia social. Pero si el crecimiento económico se ralentiza, entonces el panorama de devastación social emerge con fuerza en términos de desempleo y pobreza.

Salir de estos dilemas exige emprender el camino del cambio de sistema, cuyas dificultades y desafíos son evidentes pero al que estamos abocados, aunque no sepamos en qué dirección. Lo que sí podemos hacer es intentar influir en este cambio con propuestas técnicamente viables y políticamente audaces y radicales.

*No hay naturaleza capaz de alimentar a un
shopping center del tamaño del planeta.*

Eduardo Galeano

1. INTRODUCCIÓN

SE ha dicho, con razón, que el funcionamiento del capitalismo, alimentado por el motor del crecimiento económico, somete a la sociedad a un dilema constante, a saber: si el crecimiento se acelera, el deterioro ecológico avanza peligrosamente erosionando los mismos cimientos sobre los que se asienta el propio funcionamiento económico y la supervivencia social. Pero si el crecimiento económico se ralentiza, se detiene o mengua, entonces el panorama de devastación social emerge con fuerza en términos de desempleo y pobreza. Sin negar la existencia de este dilema cabría, no obstante, una puntualización. Así expuesto, puede dar la sensación de que en las épocas de crecimiento económico no existe devastación social. Sin embargo, tal y como pone de relieve la reciente experiencia histórica, las etapas de crecimiento económico han venido precedidas, en muchas ocasiones, de notables incrementos de la desigualdad y costes sociales en términos, a menudo, paradójicos. Salirnos de estos dilemas matizados nos exige emprender el camino del cambio de sistema, y en ese tránsito es probable que muchas cosas se modifiquen, tanto en lo referente al modelo de producción y consumo (energía, alimentación, industria...) como a las relaciones sociales (laborales, de cuidados, intergeneracionales, etc.).

Todo esto hay que hacerlo, además, en un contexto donde afloran con fuerza los límites físicos y de recursos naturales, y las situaciones de extralimitación (*overshoot*) en relación con la expansión del modelo de producción y consumo hegemónico

(Meadows *et al.*, 2002; Randers, 2012; WWF, 2020; Duarte, 2009; Heinberg, 2011). No por casualidad, la revista *Nature* recogía un importante estudio en 2009 (Röckstrom *et al.*, 2009) donde se identificaban nueve umbrales críticos o “límites planetarios” de los que ya se habrían sobrepasado tres: a) el cambio climático, con la superación de la concentración de 350 ppm; b) el ritmo de extinción de la biodiversidad (más de 100 especies desaparecidas por millón y año respecto del límite de 10) y, c) el ciclo del nitrógeno para uso humano, con la extracción de 121 millones de tm que supera ampliamente el límite de 35. No en vano, el cambio climático es la manifestación de que, precisamente, hemos rebasado los límites de absorción de CO₂ por parte del planeta.

Un ejemplo notable es el que tiene que ver con la energía. Parece claro que la doble crisis energética que padecemos nos sitúa en una complicada encrucijada. Desde el punto de vista de los sumideros, es evidente, como veíamos, la aceleración del cambio climático inducido por el funcionamiento socioeconómico de una especie humana que se apoya básicamente en la quema de combustibles fósiles (IPCC, 2014; 2018; UNEP, 2010). Por el lado de las fuentes, la aparición del cénit del petróleo convencional (*peak oil*) (ASPO, Campbell, 1997; Bermejo, 2007; Turiel, 2020) es un hecho ya reconocido incluso por organismos internacionales (IEA, 2010) y supone el inicio de la fase descendente en las extracciones de crudo a nivel mundial. Esta circunstancia pone a las sociedades ante el espejo de la escasez energética futura y viene a refrendar el principio del fin de una era económica caracterizada por la energía barata. Como se ve, solo esta transición entraña ya transformaciones socioeconómicas de gran envergadura.

De acuerdo con el sexto informe del IPCC (2021), de seguir con la trayectoria de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) actual, se estima como muy probable un aumento de entre 2,8 y 4,6 °C para 2100 (en comparación con la era preindustrial). Es improbable que semejantes incrementos puedan ser soportados por la especie humana, pero lo que es seguro es que la gran mayoría de los cultivos y sistemas agrarios de los que depende su alimentación no resistirían tal aumento. Se comprende, entonces, que los trabajos científicos mejor documentados hayan llegado hace tiempo a la conclusión de que el ritmo de disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero debía ser del 6% anual durante cuatro décadas, comenzando en 2013 (Hansen *et al.*, 2013). Así pues, sin necesidad de plantear problemas futuros con el acceso a los combustibles fósiles, el cambio climático nos enfrenta ya con crudeza a la *necesidad de una reducción del consumo*. El dilema es evidente: si pensamos que la utilización de la mitad de los hidrocarburos disponibles ha conllevado un calentamiento global como el actual, ¿dónde nos llevaría quemar la otra mitad de los combustibles fósiles?

En lo que sigue reflexionaremos, desde el punto de vista general, sobre algunos de los desafíos, problemas, limitaciones y soluciones que se nos plantean a la hora de abordar los procesos de transición energética y la forma de enfrentar el problema del cambio climático. Se trata de cuestiones que, por desgracia, son de aplicación a casi todos los contextos y territorios (sobre todo de los países ricos), por lo que las enseñanzas que podamos extraer pueden ser de aplicación general.

2. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA. ¿AÚN ESTAMOS A TIEMPO?

El IPCC, en su informe de 2018 relativo a las condiciones para el cumplimiento del Acuerdo de París (IPCC 2018), llamaba la atención sobre la trayectoria vertiginosa de reducción de las emisiones de GEI que deberíamos acometer en los próximos años para cumplir el objetivo de no incrementar la temperatura media del planeta en más de 1,5 °C.

Sin embargo, las perspectivas sobre las posibilidades de lograrlo no son muy halagüeñas. Si tenemos en cuenta los planes que presentaron los países para contribuir al cumplimiento del Acuerdo de París (2015), se llega a una conclusión paradójica: tal y como hemos mostrado en una investigación reciente (Nieto, Carpintero y Miguel, 2018), *si todos los países cumplieran con los objetivos declarados en los planes, las emisiones en 2050, lejos de reducirse, se incrementarían un 19,3%, llevando el incremento de temperatura a los 3-4 °C*. Aparte de que, en general, no se suelen cumplir estos compromisos, este paradójico resultado indica la forma en que se han llevado a cabo las negociaciones y la seriedad para afrontar el problema. Por un lado, se trataba de compromisos *voluntarios* (es decir, sin penalización en caso de incumplimiento). En otros casos, se plantearon objetivos de reducción relativos (con respecto al PIB) pero no de reducción absoluta de las emisiones (que es lo que importa para el cambio climático); y, por último, no hubo ninguna preocupación por saber si los distintos planes presentados eran compatibles con el objetivo general perseguido (como desgraciadamente se ha demostrado).

En los últimos años se han planteado algunas estimaciones sobre el “presupuesto de emisiones de carbono” con el que contaríamos hasta 2050 para mantener el incremento de la temperatura por debajo de los 1,5-2 °C de modo que solo sería posible extraer una cantidad limitada de combustibles fósiles de la corteza terrestre para quemarlos. ¿Cuántos combustibles fósiles deberíamos, pues, extraer cuya utilización generaría unas emisiones compatibles con el “presupuesto de carbono” mencionado y con el objetivo de temperatura planteado? Dado que la única forma

de reducir las emisiones, de manera que estas no se concentren y no se incremente la temperatura media, es reducir las extracciones, ¿cómo deberíamos enfrentar internacionalmente este problema si nos lo tomáramos en serio?

En un estudio muy revelador, publicado el mismo año que se firmó el Acuerdo de París, se ponía de manifiesto que para evitar el aumento de la temperatura por encima de los 2 °C (es decir, menos ambicioso que el objetivo de 1,5 °C) esto implicaría dejar en el subsuelo sin extraer (y por tanto sin emitir) el 88% de las reservas de carbón, el 49% de las de gas y el 33% de las de petróleo (McGlade y Ekins, 2015). Una parte de estas reservas está en manos de Estados y otra parte en manos de empresas transnacionales (ETN) que quieren obtener la rentabilidad correspondiente por su explotación, lo que supone una dificultad notable para cualquier estrategia que intente enfrentar el cambio climático. Si se quisiera atajar el problema más allá de la retórica y la inacción, seguramente la negociación en París debería haber sido doble: 1) discutir con los propietarios de esas reservas (Estados y ETN) las compensaciones por dejar sin explotar en el subsuelo esos activos², y 2) pensar en serio las modificaciones importantes y urgentes que deberíamos acometer para seguir produciendo y consumiendo bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población con unas disponibilidades de recursos *decrecientes*. Este es el gran desafío y todo lo que no sea enfrentar el problema, al menos, desde estas dos dimensiones, probablemente seguirá abonando la vertiente “ceremonial” de las negociaciones climáticas internacionales.

Parece claro, pues, que la doble crisis energética que padecemos (*peak oil* y cambio climático) nos sitúa sin asomo de dudas ante la necesidad de una modificación sustancial de nuestra base económica y material, que seguramente será mucho más que un conjunto de meros cambios técnicos. El deterioro ecológico a escala global llevó hace años a que centros de investigación tan consolidados como el Worldwatch Institute se preguntaran en su informe de 2013: *¿Es posible aún lograr la sostenibilidad?* La pregunta es relevante ya que, en lo que atañe al metabolismo socioeconómico, la transición de un sistema socioeconómico a otro (de cazador-recolector a agrario o industrial) por parte de la sociedad siempre ha implicado un aumento importante en la utilización de recursos naturales (energía y materiales) totales y per cápita (Krausmann *et al.*, 2008). Este resultado, el aumento del uso de recursos

² Son entendibles los reparos a negociar compensaciones precisamente a aquellos agentes económicos que han estado en el origen del problema y, en muchos casos, presentan historiales de agresiones y deterioro ecológico de los bienes comunes muy importantes. Sin embargo, dado que el bien mayor que se lograría sería superior a los costes en que incurriríamos, el resultado seguramente merecería la pena.

naturales en cada transición de régimen, es de vital importancia cuando se discuten las posibilidades de lograr una transición futura (energética o hacia la sostenibilidad), pues el escenario deberá ser en el futuro, precisamente, el contrario al que se ha producido en el pasado: *el de una restricción importante en el uso de recursos y en la capacidad de la naturaleza para absorber los residuos*. Es decir, si queremos encarar con mirada limpia los retos de semejante transformación, entonces debemos poner de relieve la importancia de la idea de *límite*.

Ahora bien, no parece que la mayoría de los discursos económicos, políticos y sociales partan de este reconocimiento tan evidente. Más bien al contrario. En vez de promover estrategias *de autolimitación colectiva y de contracción de emergencia* de la escala económica (sobre todo en los países ricos) que nos permitan reducir el deterioro ecológico y mantener la Tierra como un lugar habitable, se buscan medios con los que hacer perdurar, con otros nombres, la fe de que es posible continuar con el crecimiento del modelo de producción y consumo que ha causado el problema.

3. GREEN NEW DEAL Y CRECIMIENTO VERDE: ¿BASTA CON SUSTITUIR LOS COMBUSTIBLES FÓSILES POR FUENTES ENERGÉTICAS RENOVABLES?

En este contexto, desde hace una década las propuestas para enfrentar los problemas ambientales globales (en especial el cambio climático y las acciones derivadas del Acuerdo de París de 2015) se han enmarcado en los programas de transición ecológica, transición energética y descarbonización de las economías. Bajo este paraguas se ha propuesto la estrategia del crecimiento verde (*green growth*), surgida al calor de varias iniciativas de organismos internacionales como la OCDE (2011), Naciones Unidas (UNEP, 2011) y Banco Mundial (World Bank, 2012). Se promete el mantenimiento del crecimiento económico y la expansión de la producción de bienes y servicios (PIB) pero utilizando fuentes energéticas renovables y, gracias al desarrollo tecnológico, reduciendo el uso de recursos naturales y la contaminación.

Inspirados en ello, varios países ricos han sugerido desde 2019, “pactos verdes” como el *Green New Deal* (Estados Unidos) que ahora se está incorporando, pero descafeinado, a la Administración Biden; el *Green Deal* (Unión Europea) que está aprobado e implementándose, o la propuesta de un *Green New Deal* global (Rifkin, 2019). En general, todos plantean una transformación del modelo de crecimiento de la producción y el consumo, pero sobre la base de la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes energéticas renovables (eólica, solar, biomasa...) con un énfasis importante en la digitalización de los procesos en la creencia de que, dicha digitali-

zación, fomentará una economía más “inmaterial” y menos dependiente del consumo de recursos naturales³.

El problema de la estrategia del crecimiento verde es que, para lograrse, exige alcanzar un proceso de desmaterialización *absoluta* de la producción de bienes y servicios (que aumente la producción y, simultáneamente, disminuya el uso de recursos y la contaminación), lo que, por desgracia, no ha sido el caso debido a la gran dependencia de los recursos naturales por parte del sistema económico. Estamos hablando de un modelo de producción y consumo que ha triplicado, a escala global, la extracción de recursos naturales desde 1970 (Haberl *et al.*, 2020; Schandl *et al.*, 2018) y que, según algunas estimaciones, espera doblar su uso de energía y materiales para 2060 (OCDE, 2019). La evidencia sobre los problemas del crecimiento verde y el incumplimiento de la desmaterialización absoluta cada vez son más abrumadores en la literatura científica (Hickel y Kallis, 2020; Schröder y Storm, 2020; Haberl *et al.*, 2020). También sabemos que la digitalización de los procesos de producción y consumo y el progreso tecnológico no reducen esta dependencia ni los impactos, sino que suelen exacerbarlos gracias, entre otros, a mecanismos como el “efecto rebote”, tal y como se viene comprobando desde hace más de dos décadas (Carpintero 2003; Polimeni *et al.*, 2008).

La pandemia de la COVID-19 y las medidas puestas en marcha para hacer frente a la disminución de la actividad económica se han alineado con las propuestas de “pacto verde”, lo que ha llevado a ligar la recuperación económica (crecimiento del PIB) con el despliegue de esos planes de transición ecológica. En el caso de la Unión Europea, estos planes se canalizarán a través de los fondos *NextGenerationEU* que, para el período 2021-2027, sumarán 750.000 millones de euros (de los que 390.000 millones serán en concepto de subvenciones y el resto como crédito)⁴, y a los que se podrá sumar, en el caso del *Green Deal*, un tercio del presupuesto total de la UE para el período 2021-2027 (1,8 billones de euros). En España, la plasmación de las ideas relacionadas con el crecimiento verde, el *Green Deal* y la recuperación se han llevado a cabo a través de diferentes textos gubernamentales como el *Plan Nacional*

³ Es verdad que existen matices no desdeñables entre las propuestas europeas (más tecnológicas) y las originarias que vienen de Estados Unidos (donde la presencia de la dimensión social y la reducción de la desigualdad estaban más presentes). Esta última línea, con bastante consciencia de lo que está en juego y de los problemas de límites a los que nos enfrentamos, se puede encontrar en la propuesta de *Green New Deal* elaborada por Tejero y Santiago (2019).

⁴ Muy lejos, en todo caso, de los 2 billones solicitados inicialmente por el Parlamento Europeo (de los que se planteaban que 1,5 billones fueran en forma de subvenciones). En el caso español, se prevé recibir 140.000 millones, de los que 72.000 serán en concepto de fondos no reembolsables.

Integrado de Energía y Clima (2021-2030), la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (2021), el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. España Puede (2020), y la estrategia España 2050.

Sin embargo, a pesar de este despliegue, desde hace unos años crece la sensación de que llegamos tarde. De que las recientes medidas planteadas dentro de las estrategias de transición ecológica y energética que, en muchos casos, fueron ya sugeridas desde hace más de tres décadas por diversos científicos, investigadores y movimientos sociales debieron comenzar a llevarse a cabo precisamente entonces, o incluso antes (Riechmann, 2019). Eran excelentes ideas para ponerlas en práctica en los años 70, 80 o, incluso, hasta comienzos de los 90 del siglo XX. Pero ahora, para cada vez más personas, comienza a ser tarde. La razón es que una transformación socioeconómica de semejante envergadura requiere, a su vez, de varios decenios para poder llevarse a cabo y ese tiempo es, precisamente, el que la mayoría de los análisis sugiere que no tenemos, y el que la urgencia del cambio climático y el deterioro ecológico global nos ha robado.

Muchas de esas dudas aparecen no tanto porque las estrategias de sustitución masiva de los combustibles fósiles por fuentes renovables sean, en principio, algo perjudicial. Todo lo contrario, tal y como desde la década de los 70 se ha venido sistemáticamente defendiendo. No hay nada equivocado en pretender sustituir el uso de petróleo, carbón y gas natural por energía eólica o solar. El problema tiene que ver con: 1) la aspiración a mantener el mismo nivel de consumo energético (pero ahora apoyado en fuentes renovables) sin tener en cuenta los límites físicos de esa estrategia; 2) el momento en que se quiere llevar a cabo esa transformación (tercer decenio del siglo XXI) con un horizonte temporal muy estrecho para resolver el deterioro ecológico global; y 3) los costes ambientales a los que se enfrenta la generalización de las tecnologías renovables y la electrificación basada en ellas.

Durante los últimos años han aparecido investigaciones que llevan a dudar de las posibilidades de mantener el mismo nivel de consumo energético que en la actualidad, pero con fuentes renovables. Por un lado, se suele olvidar que las tecnologías renovables se centran sobre todo en la electricidad, que suele ser el 20% del consumo energético final. Esto quiere decir que el 80% restante son combustibles líquidos procedentes mayoritariamente de los combustibles fósiles para usos energéticos y no energéticos para los que no hay alternativas sencillas. Una parte de ese consumo tiene que ver con el transporte, y dentro del transporte se ha puesto una especial esperanza en la generalización del coche eléctrico privado.

Sin embargo, el coche eléctrico sigue siendo un bien muy dependiente de los combustibles fósiles y los recursos no renovables: el grueso de la electricidad se sigue generando con combustibles fósiles (en España dos tercios del total y a escala mundial casi tres cuartas partes), lo que hace que el ahorro de emisiones de CO₂ sea relativo, y exige la utilización de seis veces más inputs materiales y minerales que un coche convencional (IEA, 2021). Debido en parte a lo anterior, en análisis de ciclo de vida completo se utiliza un 67% más energía que en la fabricación de un coche convencional (Prieto, 2020). Y todo ello sin contar las exigencias para el sistema eléctrico que dicha generalización tendría en términos de recarga del mismo número de vehículos convencionales que en la actualidad⁵. Eso explica que, lejos de ayudar en los procesos de descarbonización, la plena sustitución a escala mundial de la flota de vehículos convencionales por eléctricos esté siendo tan lenta y no resuelva los problemas de cambio climático, sino que, fruto del efecto rebote, tienda a agravarlos (De Blas, Mediavilla, Capellán-Pérez, Duce, 2020).

Si la electrificación masiva del transporte privado sin modificar el número de vehículos y desplazamientos resulta problemática, lo que no presenta alternativa eléctrica es el transporte pesado y de mercancías por carretera (camiones) o por barco (que representa el grueso del comercio internacional de mercancías). Por motivos termodinámicos, no es posible colocar baterías en ese tipo de vehículos pues sus dimensiones las harían inviables y, además, como recuerda Vaclav Smil: “las mejores baterías de litio son de 260 Wh por kilogramo. Para un coche puede ser suficiente, pero para el transporte marítimo y por carretera necesitamos 12.600 Wh por kilogramo. Y más aún el queroseno de avión” (Smil 2021). Es decir: el transporte pesado de aquellas mercancías que se precisan para el funcionamiento del sistema económico no tienen alternativa eléctrica (ni renovable) con facilidad⁶.

⁵ Un simple ejemplo propuesto por Antonio Turiel (2020: 145) nos puede ayudar: “Millones de coches duermen en la calle en nuestro país. Para poder recargar esos coches durante la noche haría falta poner un poste eléctrico cada cinco metros de acera aproximadamente. Si fueran postes de 22 KW, como los que quiere instalar el gobierno en las gasolineras, en ciento veinticinco metros de calle habría que tender un cableado junto con los postes para poder suministrar más de un megavatio (MW) de potencia. Una ciudad como Madrid, con más de mil kilómetros de calles, necesitaría cableados, subestaciones eléctricas y sistemas de control para disponer de unos 8GW de potencia (es decir como todas las centrales nucleares de España). Si extrapolamos estos datos para el resto de España, estaríamos hablando de más de 10GW (igual que la capacidad eléctrica máxima de España)”.

⁶ La estrategia de promoción del hidrógeno como solución por parte de la UE (a la que se están dedicando ingentes recursos) es muy problemática por varias razones. Entre ellas, que no se trata de una fuente energética, sino de un vector energético, cuya obtención por hidrólisis se apoya casi exclusivamente en la utilización de gas (no renovable), y que tiene una tasa de retorno energético muy baja (debido a las grandes pérdidas que implica el proceso).

Por otra parte, la construcción de las propias tecnologías renovables (eólica y solar) es tributaria del consumo de combustibles fósiles ya que la fabricación de placas solares, turbinas y baterías implica alcanzar altas temperaturas en la industria (entre 1.480 y 1.980 °C para los paneles fotovoltaicos y entre 980 y 1.700 °C para el cemento y acero de molinos eólicos) que solo son posibles con el uso de combustibles de alta densidad como el petróleo, el gas o el carbón. La mayoría de las tecnologías renovables solo pueden lograr temperaturas en procesos industriales de calor en la franja baja (menos de 400 °C) (Siebert y Rees, 2021), por lo que *no es posible fabricar tecnologías renovables con el uso de electricidad procedente de las propias fuentes renovables*, teniendo así que acudir al consumo de combustibles fósiles. Por desgracia, las renovables no poseen autonomía que las haga independientes de los combustibles fósiles.

Si tenemos en cuenta esta dependencia y que, además, estamos en un contexto de *peak-oil* en el que las disponibilidades futuras de combustibles fósiles serán menguantes, la actual civilización se enfrenta a lo que se ha denominado la “trampa de la energía” (Zencey, 2013), esto es: el despliegue de las fuentes e infraestructuras renovables requiere de un uso masivo de combustibles fósiles (mayor cuanto más rápido se quiera plantear el proceso de transición) y, a la vez, eso supondrá, durante los primeros años, mayores emisiones de GEI que agravarán el problema de cambio climático en un escenario donde también el tiempo es escaso y donde, además, con vidas útiles de las instalaciones de 20-30 años, en tres décadas estaríamos abocados a procesos de renovación de una intensidad energética similar (y para los que habría dificultades en encontrar recursos fósiles disponibles).

Por si esto fuera poco, el despliegue masivo de las renovables tiene unas consecuencias notables en términos de extracción y uso de minerales no renovables que es preciso evaluar y tener en cuenta. Tal y como ha llamado la atención la Agencia Internacional de la Energía (2021), en un escenario en el que se cumplieran los objetivos del Acuerdo de París, la demanda de minerales para las tecnologías renovables incrementaría el consumo mundial de minerales durante dos décadas en un 40% para el cobre y tierras raras, un 60-70% para el níquel y el cobalto y casi un 90% para el litio, dejando apenas espacio para la utilización de estos minerales para otros usos actuales (IEA 2021)⁷. Ya se recordó anteriormente que el coche eléctrico requería seis veces más minerales que un coche convencional, lo que explica que

⁷ La propia Agencia recuerda que la construcción de una planta eólica exige nueve veces más recursos minerales que una planta de gas (IEA 2021, p. 5).

la electrificación generalizada del transporte privado generaría una demanda tan alta que llevaría, según estimaciones para diferentes escenarios, al agotamiento de las reservas disponibles de aluminio, cobre, cobalto, litio, manganeso y níquel, no dejando recursos disponibles para otros usos industriales (Pulido-Sánchez, Capellán-Pérez, Mediavilla, De Castro, Frechoso, 2021).

Sin embargo, a todos estos obstáculos hay que sumar, tal vez, uno de mayor relevancia. La mayoría de las estrategias de transición energética suelen hacer abstracción del *limitado potencial* (por razones termodinámicas) que poseen realmente las tecnologías renovables y que impiden sustituir al 100% los niveles de consumo energético que se realizan con cargo a los combustibles fósiles. Eso es lo que detectaron De Castro, Mediavilla, Miguel, y Frechoso (2011) en el caso de la energía eólica, al ver que muchas de las estimaciones más entusiastas incumplían el principio de conservación de la energía: no tenían en cuenta que, al desplegar miles y miles de aerogeneradores en la franja de vientos de 200 metros de altura, se producen interferencias entre ellos y la energía captada por unos no lo es por otros. A eso se suma la acción del *efecto bosque* que hace que el viento (al igual que en el caso de un bosque) opte muchas veces por rodearlos o pasar por encima haciendo las veces de una barrera física y reduciendo la capacidad de generación eléctrica de los molinos. Con estas y otras limitaciones, el potencial renovable con energía eólica estaría aproximadamente en 1 TW, lo que *supondría únicamente el equivalente al 6% del consumo energético primario total mundial*. Y lo mismo en el caso de la energía solar (De Castro, Mediavilla, Miguel, y Frechoso, 2013) habida cuenta de que la mayoría de las estimaciones realizadas no suelen tener presentes los límites en la densidad energética fotovoltaica y la competencia que su generalización supone para otros usos de la tierra y de los minerales. En este caso, la estimación de un despliegue sostenible de la energía solar a escala mundial *permitiría abastecer solo hasta un 25% del consumo energético primario actual, lo que supone un porcentaje nada despreciable, pero lejos de los planteamientos 100% renovables realizados habitualmente*.

Sin necesidad de ampliar más el inventario de limitaciones y dudosas soluciones, todo ello compromete en gran medida el cumplimiento de otros dos criterios exigibles a una fuente energética exitosa en la actual situación: sostenibilidad y viabilidad. Aunque sean renovables, hay dificultad para considerar sostenible su producción *a gran escala para satisfacer los actuales niveles de consumo energético* a la vista del coste ambiental que generan y porque son tributarias de los combustibles fósiles. Esto hace que su viabilidad como fuentes energéticas para la sociedad sea limitada dado que *no son capaces de reproducirse a sí mismas con la misma fuente y, a la*

vez, dadas sus bajas tasas de retorno energético, tienen problemas para generar un excedente energético amplio con el que alimentar al resto de actividades de la sociedad (Georgescu-Roegen, 2007; Prieto y Hall, 2013; Siebert y Rees, 2021).

Como se puede ver, muchas de estas cautelas, advertencias y limitaciones se han venido constatando cada vez más, con mayor o menor preocupación, por investigadores científicos y, últimamente, también por organismos internacionales. Surgen cuando se plantea la cuestión de la transición energética desde una perspectiva amplia, que contempla el proceso *en términos de todas las fases, así como los impactos sobre el territorio, los recursos naturales y el deterioro ecológico*. Y también teniendo presente el contexto de emergencia climática en el que nos encontramos, donde las exigencias de reducciones de emisiones, salvo por COVID-19 en 2020, han ido en aumento desde 2013 en vez de menguar drásticamente. El tiempo cada vez es menor y el desafío se acrecienta.

Las anteriores consideraciones no tratan de menospreciar las fuentes energéticas renovables ni las ventajas de utilizar este tipo de tecnologías en la producción y consumo de bienes y servicios en comparación con el uso masivo de combustibles fósiles. Nada de eso. Se han conseguido logros importantes que conviene tener en cuenta. De lo que se trata, más bien, es de acotar las esperanzas en su generalización como forma de enfrentar una crisis energética y de emergencia climática en la tercera década del siglo XXI, y de mostrar las limitaciones de su adopción a gran escala para sustituir el consumo energético que nos proporcionan ahora mismo el petróleo, el gas y el carbón. No parece posible (ni deseable) seguir alimentando la ilusión de una transición indolora desde el punto de vista del consumo energético, cuando lo recomendable sería, a la vista de los datos y la evidencia científica, poner todos los medios y esfuerzos para reducir nuestra producción y consumo acomodándolo a las posibilidades reales que nos ofrecen, precisamente, estas fuentes energéticas renovables.

En definitiva, si no se pueden adecuar los medios a los objetivos (crecimiento) hay que rebajar sustancialmente los objetivos para hacerlos coincidir con los medios disponibles. Se necesita, pues, pensar y poner en marcha escenarios de contracción urgente de la actividad económica y social donde quepa la reducción en el uso de recursos naturales, las emisiones y contaminación, y donde se haga frente a la desigualdad social. Todo ello si se quieren cumplir los objetivos internacionalmente acordados y evitar (o paliar) el peor de los escenarios a los que puede estar abocada la humanidad en el siglo XXI.

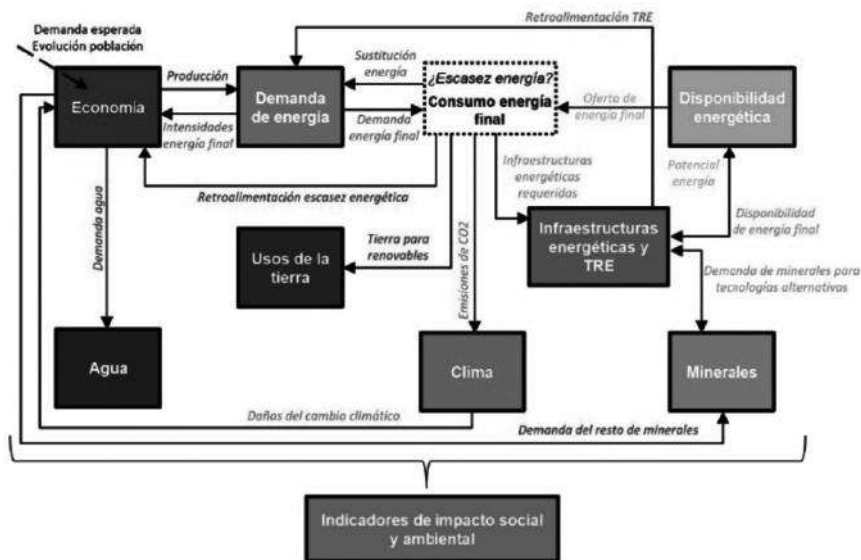
4. REDUCIR LA ESCALA Y PONER EN MARCHA ESCENARIOS DE POST-CRECIMIENTO⁸

Estas preguntas y desafíos han formado parte de las preocupaciones y reflexiones que, desde el Grupo de Energía, Economía y Dinámica de Sistemas (GEEDS) de la Universidad de Valladolid, hemos realizado en torno a las consecuencias para la economía de diferentes escenarios futuros de transición energética. Para ello hemos elaborado el modelo MEDEAS (Capellán-Pérez *et al.*, 2020), que es un modelo de evaluación integrada (IAM, por sus siglas en inglés) de energía, economía y cambio climático, con un enfoque de macroeconomía ecológica centrado en la economía mundial y europea, y para el que se está realizando también una extensión al caso de la economía española.

Se trata de un modelo de simulación y evaluación que, metodológicamente, integra de manera novedosa dos técnicas potentes como son la dinámica de sistemas y el análisis input-output, y que tiene en cuenta, entre otros, el contexto internacional y europeo respecto a las *restricciones físicas* sobre la disponibilidad de recursos energéticos no renovables (*peak-oil*), las limitaciones a las emisiones de GEI, el potencial técnico y sostenible de las energías renovables, y la demanda de energía por parte de los diferentes sectores. Se estructura en diferentes módulos (figura 1), cada uno de ellos interrelacionado con el resto y formando conjuntamente un sistema integrado. En este sentido, la clave es tener en cuenta no solo los consumos energéticos directos e indirectos insertados en el módulo económico, sino también las *realimentaciones* que se producen con otros ámbitos y módulos (energético, de materiales, usos del suelo, infraestructuras, social y climático) y que impulsan también el consumo y las emisiones.

⁸ Hemos optado por la etiqueta de post-crecimiento pues, más allá de polémicas legítimas, podría englobar diversas estrategias que intentan ir más allá del crecimiento (sea convencional o verde). Aquí estarían, las que entran dentro de la categoría del decrecimiento (*degrowth*), los planteamientos de *low-growth* o de bajo crecimiento, las de aquellos que opinan que es preciso distinguir según el país del que estemos hablando respecto de la necesidad o no de aumentar la producción de bienes y servicios, o las de aquellos que consideran que en el futuro habrá actividades que tendrán que aumentar y otras que deberán reducirse radicalmente y, por tanto, el resultado de estas estrategias en términos de crecimiento o decrecimiento del PIB no debería ser lo fundamental.

FIGURA 1
Esquema general del modelo MEDEAS, sus módulos e interrelaciones



Fuente: Capellán-Pérez *et al.* (2020).

Con estos mimbres se han evaluado, por ejemplo, diferentes escenarios de transición hacia una economía mundial y europea baja en carbono en el horizonte 2030-2050 con resultados muy reveladores (Nieto, Carpintero, Miguel y De Blas, 2020; Nieto, Carpintero, Lobejón y Miguel, 2020)⁹. Los tres escenarios considerados son: 1) continuación de las tendencias actuales (BAU, *business as usual*), 2) crecimiento verde (*green growth*) que supone una apuesta importante por la tecnología, la eficiencia energética y la transición a renovables (electrificación, eólica, fotovoltaica, bioenergía, etc.), con un alto crecimiento de las rentas medias y bajas y un crecimiento medio de las rentas altas, y 3) Post-crecimiento (*Post-growth*), que suma a las políticas de eficiencia energética y renovabilidad anteriores, una ligera reducción anual del PIB per cápita, medidas de reducción de la desigualdad y una política económica de promoción potente de servicios públicos en detrimento de sectores económicos intensivos en el uso de recursos naturales.

⁹ Los primeros resultados provisionales obtenidos para el caso de la economía española con el modelo MODESLOW (aplicación de MEDEAS a España) apuntan en la misma dirección.

En todos los casos se plantea la doble variante de suponer qué pasaría con la existencia de límites energéticos y la de suponer qué ocurriría con ausencia de esos límites, y así ver las consecuencias que tienen las diferentes estrategias en términos de evolución de las emisiones de GEI, PIB, empleo, etc. Se trata de determinar, por ejemplo, con qué escenario se garantizaría no sobrepasar los 2 °C de incremento de la temperatura en 2050 (tomando como base la media de emisiones del período 2005-2015, esto supondría reducciones de más del 40% en 2050 respecto de la media 2005-2015). Pues bien, lo que se obtiene de la simulación de los tres escenarios es lo siguiente.

En el caso del BAU, las emisiones mundiales se incrementarían en 2030 y 2050 entre un 25 (2030) y un 8% (2050) (con el supuesto de limitaciones energéticas), o entre un 57 (2030) y un 210% (2050) (si se supone ausencia de limitaciones energéticas). En el escenario *green growth*, y sin limitaciones energéticas, las emisiones se incrementarían entre un 51 (2030) y un 14% (2050). Con la presencia de límites el incremento en 2030 sería del 14%, y en 2050 se daría una reducción del 16% en las emisiones GEI (al haber comenzado los efectos del despliegue de las renovables, pero lejos todavía del objetivo climático). Por último, en el escenario *post-growth*, por su propia naturaleza, los resultados no se ven apenas influidos por la ausencia o no de limitaciones energéticas, y se producirían unas reducciones de las emisiones *del 13% en 2030 y del 57% en 2050*, lo que permitiría mantener el incremento de la temperatura por debajo de los 2 °C y cumplir el objetivo del Acuerdo de París (Nieto, Carpintero, Miguel y De Blas, 2020).

Cabe añadir que los resultados de la simulación realizados para el caso de la UE-28 (teniendo en cuenta las diferentes perspectivas de consumo energético planteadas por la propia Comisión Europea en su *Energy Roadmap 2050*) muestran también que el escenario *post-growth* es el único capaz de satisfacer simultáneamente el despliegue de las renovables con una reducción sustancial del consumo energético y de las emisiones (del 70%), lo que permitiría a la UE cumplir con sus compromisos climáticos. A la vez, las políticas laborales de reducción y reparto del tiempo de trabajo asociadas al escenario *post-growth* servirían para mantener el nivel de empleo (Nieto, Carpintero, Lobejón y Miguel, 2020).

Con sus limitaciones, estos resultados muestran claramente que, cuando se incorporan las restricciones biofísicas y el estrecho intervalo temporal que tenemos para actuar, en los escenarios BAU y *green growth* el conflicto entre crecimiento económico, políticas para luchar contra el cambio climático y sostenibilidad ambiental está servido. Por otro lado, los escenarios también sugieren que es *mejor hacer algo que no hacer nada*, aunque se pone de manifiesto que el crecimiento económico ge-

neral no es un modelo alcanzable en un contexto de restricciones energéticas y climáticas, por lo que la modelización macroeconómica no debe estar al margen de este resultado y debería incorporar las restricciones biofísicas en sus análisis.

Afortunadamente, cada vez más se va abriendo paso la necesidad de incorporar estos escenarios de reducción de la escala económica en los análisis y prospectiva. Así lo han visto de igual manera otros investigadores que han propuesto planteamientos similares en trabajos relevantes recientemente publicados también en importantes revistas científicas internacionales (D'Alessandro, Cieplinski, Distefano y Dittmer, 2020; Keyßer y Lenzen, 2021). Se hace, pues, preciso complementar las soluciones tecnológicas (eficiencia, renovables, etc.) con cambios socioeconómicos importantes que inicien pautas de reducción de los consumos, de la movilidad motorizada, con políticas de redistribución de renta riqueza y tiempos, políticas económicas fuertes de gestión de la demanda, de promoción de consumos colectivos, servicios públicos potentes, agricultura ecológica, etc.

El cambio climático es un claro ejemplo de que existen límites a la expansión de la actividad económica y que hemos sobrepasado la capacidad de la biosfera de absorber los GEI sin incrementar la temperatura medida del planeta. También sabemos que cuanto mayor sea la escala del sistema económico, mayores serán también las exigencias de energía y materiales y, consecuentemente, de residuos generados. Urge pensar escenarios que vayan en el sentido contrario en términos de exigencias de recursos naturales y contaminación, de consumo y de producción materiales. Una economía que contrae su consumo energético rápidamente —y debe hacerlo muy rápidamente—, difícilmente puede abordar este descenso tan solo a través de la eficiencia (especialmente si se descuenta el efecto rebote). Necesitamos recursos materiales y sociales que permitan avanzar en diseñar estos escenarios y en plantear con rigor políticas económicas y prácticas sociales que los puedan llevar a cabo.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

A pesar de todo, conviene no engañarse. En gran medida, algunas de las políticas asociadas a este escenario de post-crecimiento, y otras relativas al sistema financiero y fiscal que hemos detallado en otros lugares (Carpintero y Riechmann, 2013) resultan claramente a *contracorriente*, cuestionan fuertes intereses, afectan a diferentes ámbitos de actuación (internacional, europeo, nacional o, incluso, local), y por eso será preciso afinar mucho en cada nivel de aplicación. Sirva, por ejemplo, el caso energético español como ilustración de lo anterior.

Antonio Turiel (científico titular del CSIC y presidente del *Oil Crash Observatory*) calcula que sustituir los aproximadamente 6 exajulios de energía primaria usada anualmente en España por fuentes renovables implicaría instalar un terawatio eléctrico, de modo que *las necesidades de capital de esta transformación se elevarían a 4'12 billones de dólares: tres veces el PIB de España*. Si se adoptase una “economía de guerra” que permitiese destinar *el 10% del PIB cada año* para sufragar esa transición hacia uno de los rasgos básicos de una sociedad sostenible (un sistema energético sostenible), y suponiendo que el territorio nacional pudiese proporcionar toda esa energía renovable (sin entrar a considerar los problemas de “cuellos de botella” y otras escaseces, por ejemplo en materiales raros, que sin duda aparecerían), *se necesitarían 32 años para completar la transformación* (y sin tener en cuenta costes financieros y otros gastos indirectos). El propio Turiel comenta: “Es evidente que, en el marco de un sistema de economía de mercado, el capital privado no acometerá una inversión tan grandiosa y de tan dudosa o nula rentabilidad” (Turiel, 2012: 23). Por otro lado, conviene no olvidar que será muy difícil llevar a cabo cualquier tipo de transición energética transformadora si no se desactiva el poder que ejerce el oligopolio de las principales empresas en el sector eléctrico (Palazuelos, 2019).

Así pues, las dificultades y desafíos para una transformación en serio son evidentes y de gran envergadura. Pero también contamos con elementos a favor. El primero de ellos es el fracaso económico, ecológico y social del actual modelo a escala planetaria. El cambio parece seguro aunque, por desgracia, no sepamos a ciencia cierta cuál será la dirección. Lo que sí podemos es intentar influir en él con propuestas que sean técnicamente viables y políticamente audaces y radicales. Lo más problemático, en todo caso, es la comparación entre lo que podría ser viable técnicamente, y lo que las sociedades de los países ricos consideran como viable *sociopolíticamente*. Ahí la distancia es muy grande. No obstante, también es verdad que, hasta la llegada de la pandemia, lo que considerábamos cambios sociales casi imposibles se han mostrado perfectamente factibles cuando la gravedad de la situación así lo ha exigido (lo que, de paso, supone un elemento de esperanza de cara a lograr cambios emancipadores en el futuro).

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASPO. *Newsletters*.

BERMEJO, R. (2007): *Un futuro sin petróleo*. Madrid: Los Libros de la Catarata, Fuhem-Ecosocial.

CAMPBELL, C. (1997): *The Coming Oil Crisis*. Essex: Petroconsultants and Multi-Science Publishing.

- CAPELLÁN-PÉREZ, I.; BLAS, I. de; NIETO, J.; CASTRO, C. de; MIGUEL, L. J.; CARPINTERO, Ó.; MEDIAVILLA, M.; LOBEJÓN, L.F.; FERRERAS-ALONSO, N.; RODRIGO, P.; FRECHOSO, F.; ÁLVAREZ-ANTELO, D. (2020): "MEDEAS: a new modeling framework integrating global biophysical and socioeconomic constraints". *Energy Environmental Science*. 13, pp. 986-1017.
- CARPINTERO, Ó. (2003): "Los costes ambientales del sector servicios y la nueva economía: Entre la "desmaterialización y el "efecto rebote", *Economía Industrial*, n.º 352, pp. 59-76.
- CARPINTERO, Ó. y RIECHMANN, J. (2013): "Pensar la transición: enseñanzas y estrategias económico-ecológicas", *Revista de Economía Crítica* 16, pp. 45-107.
- D'ALESSANDRO, S.; CIEPLINSKI, A.; DISTEFANO, T.; DITTMER, K. (2020): "Feasible alternatives to green growth". *Nature Sustainability* 3, pp. 329-335.
- DE BLAS, I.; MEDIAVILLA, M.; CAPELLÁN-PÉREZ, Í.; DUCE, C. (2020): "The limits of transport decarbonization under the current growth paradigm". *Energy Strategy Reviews*, 32, 100543.
- DE CASTRO, C.; MEDIAVILLA, M.; MIGUEL, L. J.; FRECHOSO, F. (2011): "Global wind power potential: Physical and technological limits", *Energy Policy* 39, pp. 6677-6682.
- DE CASTRO, C.; MEDIAVILLA, M.; MIGUEL, L. J.; FRECHOSO, F. (2013): "Global solar electric potential: A review of their technical and sustainable limits". *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 28, pp. 824-835.
- DUARTE, C. (coord.) (2009): *Cambio global. Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra*. Madrid: CSIC-Los Libros de la Catarata.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. (2007): *Ensayos bioeconómicos*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- HABERL, H.; WIEDENHOFER, D.; VIRÁG, D.; KALT, G., *et al.* (2020): A Systematic Review of the Evidence on Decoupling of GDP, Resource Use and GHG Emissions, Part II: Synthesizing the Insights, *Environmental Research Letters*, doi: 10.1088/1748-9326/ab842a.
- HANSEN, J.; KHARECHA, P.; SATO, M.; MASSON-DELMOTTE, V.; ACKERMAN, F. *et al.* (2013): "Assessing «dangerous climate change»: Required reduction of carbon emissions to protect young people, future generations and nature". *PLoS ONE*, 8, e81648.
- HEINBERG, R. (2011): *The End of Growth*. New York: New Society Publishers.
- HICKEL, J. y KALLIS, G. (2020): Is Green Growth Possible? *New Political Economy* 25 (4), pp. 469-486.
- IEA (2021): *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. Paris: IEA.
- IEA (2010): *World Energy Outlook*, Paris.
- IPCC (2021): *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Cambridge University Press.

- IPCC (2018): *Global warming of 1.5 °C*. Geneva.
- KEYSSER, L., y LENZEN, M. (2021): "1.5 °C. Degrowth Scenarios Suggest the Need for New Mitigation Pathways." *Nature Communications* 12: 2676.
- KRAUSMANN, F.; FISCHER-KOWALSKI, M.; SCHANDL, H.; EISENMENGER, N. (2008): "The Global Sociometabolic Transition. Past and Present Metabolic Profiles and Their Future Trajectories", *Journal of Industrial Ecology*, 12, pp. 637-656.
- MCGLADE C, y EKINS, P. (2015): "The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C". *Nature*, Jan 8; 517(7533), pp. 187-90.
- MEADOWS, D.; RANDERS, J. y MEADOWS, D. (2002): *Los límites del crecimiento 30 años después*. Madrid: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- NIETO, J.; CARPINTERO, Ó.; LOBEJÓN, L. F.; MIGUEL, L. J. (2020): "An ecological macroeconomics model: The energy transition in the EU". *Energy Policy*, 145, 111726.
- NIETO, J.; CARPINTERO, Ó.; MIGUEL, L. J.; (2018): "Less than 2°: An Economic-Environmental Evaluation of the Paris Agreement", *Ecological Economics*, 146, pp. 69-84.
- NIETO, J.; CARPINTERO, Ó.; MIGUEL, L. J.; DE BLAS, I. (2020): "Macroeconomic modelling under energy constraints: Global low carbon transition scenarios". *Energy Policy*, 137, 11090.
- OECD (2019), *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*. Paris.
- OECD (2011): *Towards green growth*. Paris: OECD.
- PALAZUELOS, E. (2019): *El oligopolio que domina el sistema eléctrico*. Madrid: Akal.
- POLIMENI, J. M.; MAYUMI, K.; GIAMPIETRO, M.; ALCOTT, B. (2008): *The Jevons Paradox and the Myth of Resource Efficiency Improvements*. London: Earthscan.
- PRIETO, P y HALL, Ch. (2013): *Spain's Photovoltaic Revolution. The Energy Return on Investment*. New York: Springer Verlag.
- PRIETO, P. (2020): *Consideraciones sobre la electrificación de los vehículos privados en España*. <https://www.15-15-15.org>
- PULIDO SÁNCHEZ, D.; CAPELLÁN-PÉREZ, I.; MEDIAVILLA, M.; DE CASTRO, C.; FRECHOSO, F., (2021): "Analysis of the material requirements of global electrical mobility". *DYNA*, Vol. 96, pp. 207-213.
- RANDERS, J. (2012). *2054-A Global Forecast for the Next Forty Years*. Chelsea Green Publishing.
- RIECHMANN, J. (2019): *Otro fin del mundo es posible, decían los compañeros*. Madrid: mra ediciones.
- RIFKIN, J. (2019): *El Green New Deal Global*. Madrid: Paidós.
- ROCKSTRÖM, J. et al. (2009): "A safe operating space for humanity". *Nature*, 461, pp. 472-475.

- SCHANDL, H.; FISCHER-KOWALSKI, M.; WEST, J.; GILJUM, S.; DITTRICH, M. *et al.* (2018): "Global Material Flows and Resource Productivity: Forty Years of Evidence", *Journal of Industrial Ecology* 22.4, pp. 827-838.
- SCHRÖDER, E. y STORM, S. (2020): "Economic Growth and Carbon Emissions: The Road to "Hothouse Earth" Is Paved with Good Intentions", *International Journal of Political Economy* 49.2, pp. 153-173.
- SEIBERT M. K., y REES, W. E. (2021): "Through the Eye of a Needle: An Eco-Heterodox Perspective on the Renewable Energy Transition". *Energies*. 2021; 14(15):4508.
- SMIL, V. (2021): "Vivimos en un sistema irracional y la Tierra no puede soportarlo. Entrevista". *El Correo* (27 de agosto de 2021). <https://www.elcorreo.com/>
- TEJERO, H., y SANTIAGO, E. (2019): *¿Qué hacer en caso de incendio? Manifiesto por el Green New Deal*. Madrid: Capitán Swing.
- TURIEL, A. (2020): *Petrocalipsis*. Madrid: Alfabeto.
- TURIEL, A. (2012): "El declive energético", *Mientras tanto*, 117, pp. 11-26.
- UNEP (2019): *Global Environmental Outlook 6*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNEP (2011): *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication – a synthesis for policy makers*. Nairobi: UNEP.
- WORLD BANK (2012): *Inclusive green growth: the Pathway to sustainable development*. Washington, DC: World Bank.
- WWF (2020): *Living Planet Report*. Gland. Switzerland.
- ZENCZAY, E. (2013): "La energía, el recurso maestro", en: Worldwatch Institute, *La situación del mundo 2013*. Barcelona: Icaria-FUHEM-Ecosocial, pp. 125-140.

José Molero

**Desafíos del sistema español de innovación:
propuestas para su reforma**



Una elegante mujer con collar de perlas, Vera Rockline.

La situación del Sistema Español de Innovación (SEI) no deja lugar a dudas: o reaccionamos con firmeza o seguiremos retrocediendo en el contexto mundial. Hay países que han mejorado en el tiempo en que nosotros hemos empeorado; es el caso, por ejemplo, de Canadá, Austria, Bélgica o Portugal, por mencionar algunos próximos en términos geográficos, culturales o en cuanto a su dimensión económica. La falta de reacción adecuada a la situación tendría como consecuencia tener un país menos desarrollado y peor preparado para los grandes cambios que ya están aquí (redefinición de la globalización, digitalización, retos de la sostenibilidad) y para las próximas situaciones críticas, que las habrá.

1. INTRODUCCIÓN

LA realidad socioeconómica española ha sufrido serios impactos en los últimos años, especialmente al encadenarse los efectos no superados de la crisis económica financiera de 2008 con el impacto profundo de la pandemia de la COVID-19. Quizás uno de los pocos efectos positivos es que existe una mayor preocupación en la sociedad por los aspectos científico-tecnológicos, tanto por su papel en la posible solución de los problemas de salud como porque la evolución de la crisis ha dejado claro las diferentes deficiencias responsables de dificultades importantes para hacer frente a la crisis tanto desde el punto de vista de la salud como del funcionamiento de la economía. Por ello, es necesario reflexionar sobre la realidad de nuestra ciencia, tecnología e innovación de cara a un futuro lleno de interrogantes y desafíos.

En estas páginas no se pretende medir el impacto de la crisis, porque para ello se necesita información más reciente que permita una evaluación rigurosa de las consecuencias. Por el contrario, el objeto de este análisis es considerar críticamente la situación de nuestro Sistema Español de Innovación (SEI) y los desafíos a los que se enfrenta. Es importante aclarar que no es una reflexión sobre la Ciencia, pues desde el punto de vista del análisis económico y social, la perspectiva debe ser la consideración del conjunto del Sistema de Innovación en el que sin duda tiene un papel importante la investigación científica; lo contrario sería primar el denominado “modelo lineal”, según el cual el avance tecnológico se debe básicamente al “empujón de la ciencia”, ignorando otros muchos factores intervinientes en la creación de tecnología e innovaciones.

La perspectiva adoptada parte de que la situación actual es fruto de tres factores que se interrelacionan. El primero es la herencia estructural de nuestro SEI, fruto de

su desarrollo histórico en las últimas décadas. El segundo lo constituyen los fuertes impactos producidos en el sistema por la profunda crisis de 2008, que afectó seriamente a los recursos públicos y privados dedicados a la I+D+i¹. Finalmente, el tercero viene dado por los serios desafíos y consecuencias alrededor de la actual crisis provocada por la COVID-19. Esta multipolaridad en las causas hace que cualquier simplificación deba ser descartada, al tiempo que hace más necesaria que nunca una visión crítica que oriente las líneas de reforma.

En las páginas que siguen se hará, primero una síntesis de los datos básicos que definen el SEI (sección 2). A continuación, se hace un análisis más detenido de la parte del SEI compuesto por las empresas productivas, dado su papel esencial en la relación entre innovación y realidad socioeconómica (sección 3). Finalmente (sección 4), se hará un balance de las necesidades más críticas de cambio y las posibles líneas de reforma del SEI.

2. RASGOS BÁSICOS DEL SISTEMA

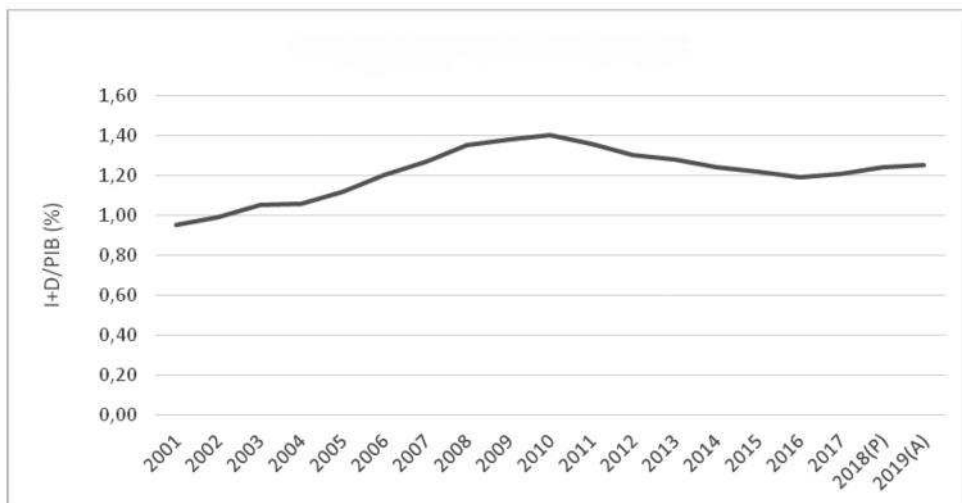
El gasto (inversión) en I+D es el indicador más contrastado para tener una primera aproximación a la situación del esfuerzo tecnológico de un país, tanto en evolución reciente como en su posición a nivel internacional². La estimación más reciente corresponde al año 2019 en el cual, el indicador de Gasto/PIB alcanzó el 1,25%. Según muestra el gráfico 1, a pesar de un cierto avance sobre los años anteriores, aun se sitúa claramente por debajo del 1,40% alcanzado en 2010, que supuso el máximo histórico.

Para una valoración más correcta de lo que dicha ratio representa, el gráfico 2 muestra los valores para 2019 en los países de la OCDE y otros países seleccionados. Es evidente el lugar rezagado de España en el concierto internacional, muy alejado del 2,5% de promedio en la OCDE e incluso la media de la UE27, que supera el 2%. Aún puede añadirse que el periodo en que en España se produce un retroceso del esfuerzo en I+D, en la mayoría de los países de la OCDE ello no fue así, lo que incrementó el diferencial negativo español, truncando una etapa anterior de un progresivo, aunque lento, acercamiento a los países más desarrollados.

¹ Es importante diferenciar entre el concepto más utilizado de I+D del más amplio de I+D+i, coincidente con el enfoque de este análisis.

² Aunque en distintos países existen estadísticas sobre el gasto en innovación (I+D+i) estas presentan muchas dificultades para hacer comparaciones internacionales rigurosas.

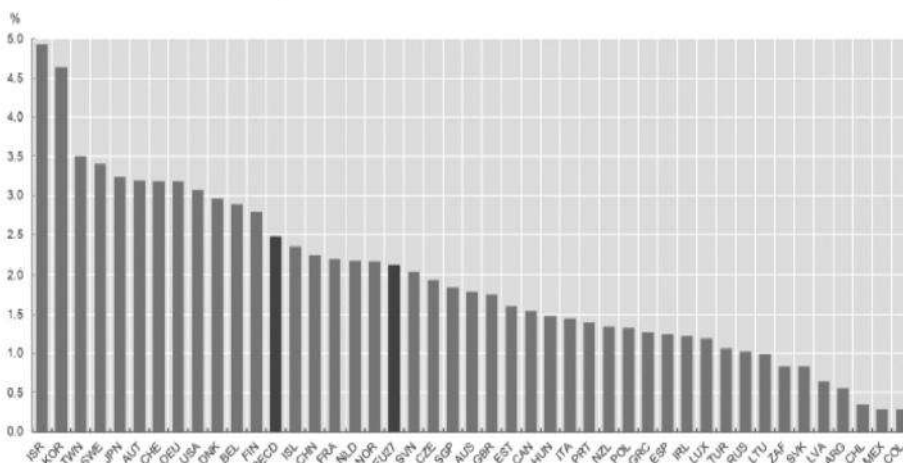
GRÁFICO 1
Gasto en I+D/PIB



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

GRÁFICO 2

R&D intensity in OECD countries and selected economies, 2019



Source: OECD Main Science and Technology Indicators Database, March 2021. <http://oe.cd/msti>

Note: For Chile and Singapore, data refer to 2018. For Argentina, Australia, New Zealand, South Africa and Switzerland, data refer to 2017.

Es importante detallar la evolución mencionada. Los datos del INE permiten conocer el total de recursos dedicados a la I+D, así como el origen de esos fondos. El cuadro 1 recoge esa información y del mismo se pueden extraer los siguientes hechos significativos:

- La caída de los recursos se aprecia con claridad a partir de 2010. Solo en 2018 se recuperan los valores de ese año y ello sin tener en cuenta la inflación.
- El retroceso es particularmente significativo en los fondos procedentes de la Administración pública, que descienden bruscamente entre 2010 y 2016. La recuperación desde ese último año es muy escasa y los valores aún están lejos del pico de 2010.
- Los fondos de las empresas tienen un comportamiento más estable y en los últimos años han superado ampliamente los valores de 2010.
- La distinta evolución del origen de los fondos ha conducido a que mientras que los recursos de la administración han pasado de ser más del 50% a representar solo en 42%, los de las empresas han aumentado su peso desde el 45% a casi el 50%.

CUADRO 1

*Gasto en I+D interna por años y origen de los fondos
(unidades: miles de euros y porcentaje)*

	Total (miles de euros)	Administración Pública		Empresas		IPSFL	Resto del Mundo
		TOTAL	%	TOTAL	%	%	%
2008	14.701.393	7.173.324	48,8	6.608.550	45,5	0,6	5,7
2009	14.581.676	7.371.889	50,6	6.322.578	43,4	0,6	5,5
2010	14.588.455	7.380.266	50,6	6.271.629	43,0	0,7	5,7
2011	14.184.295	6.873.285	48,5	6.285.324	44,3	0,6	6,7
2012	13.391.607	6.303.265	47,1	6.112.318	45,6	0,6	6,6
2013	13.011.798	5.946.854	45,7	6.025.088	46,3	0,6	7,4
2014	12.820.756	5.834.286	45,5	5.949.817	46,4	0,7	7,4
2015	13.171.807	5.959.251	45,2	6.038.519	45,8	0,9	8,0
2016	13.259.769	5.875.789	44,3	6.192.887	46,7	0,9	8,1
2017	14.063.444	6.078.617	43,2	6.720.362	47,8	0,8	8,2
2018	14.945.692	6.270.738	42,0	7.397.346	49,5	0,7	7,9
2019	15.572.052	6.552.061	42,1	7.645.150	49,1	0,7	8,2

Fuente:INE

El comportamiento de los fondos públicos ha sido, pues, fundamental en el retroceso del sistema y merece un análisis más detallado. Para ello hay que acudir a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) dedicados a la I+D+i (PG46)³. El gráfico 3 muestra la evolución del gasto presupuestado en España en el periodo 2002-2019, a precios de 2016. Las barras muestran lo que representa el gasto presupuestado cada año en relación con el total de los PGE, pudiendo comprobarse el esfuerzo realizado hasta 2008, año en el que se alcanza el máximo de dotaciones y la abrupta caída que se inicia en 2009 y llega hasta 2014. Desde 2014 y hasta 2018 la recuperación no llega a una décima.

Las tres series representadas en líneas muestran el total presupuestado cada año, en euros de 2016, en la PG46 y el desglose entre lo que corresponde a operaciones no financieras y a operaciones financieras. De estas tres series se comprueba que el máximo presupuestado se alcanzó en 2009 y la evolución posterior es similar a la serie de gasto/PIB; en euros de cada año la reducción en el gasto presupuestado entre 2009 y 2018 es de 2.611 millones de euros, afectando más a las operaciones no financieras que a las financieras. Y se comprueba que el gasto en operaciones financieras es superior, en todos los años de las series, al gasto directo en operaciones no financieras. En todo caso, hay que tener en cuenta que se trata de cifras presupuestadas, pues si se considera el gasto público realmente ejecutado, las obligaciones reconocidas, las cifras se reducen sustancialmente: en 2011 solo se ejecutó el 57,6 % de los créditos finales, bajando el porcentaje ejecutado hasta el 29,7 % en 2017.

En los Presupuestos de 2021 la Política de Gasto 46 ha añadido a su denominación la “DIGITALIZACIÓN”, explicitando un aspecto ya implícito en la innovación y cuyas inversiones ya estaban contempladas en la PG46. Junto a los recursos de ingresos nacionales (fondos nacionales), en los PGE se han incluido los fondos de la UE por la recesión de la pandemia COVID-19 (fondos europeos). Los Fondos Europeos para la PG46 se incluyen en un nuevo grupo de programas, el 460. Estos suponen el 17,84% del total de los fondos europeos previstos para España en 2021.⁴

³ En este caso, los fondos no se refieren solo a la I+D, sino que incluyen también la i de innovación. Por otra parte, cuando anteriormente se mencionaban los fondos de la Administración Pública, no se refería solo a los procedentes de la Administración Central. Se sigue en lo fundamental el estudio CESIN, 2020.

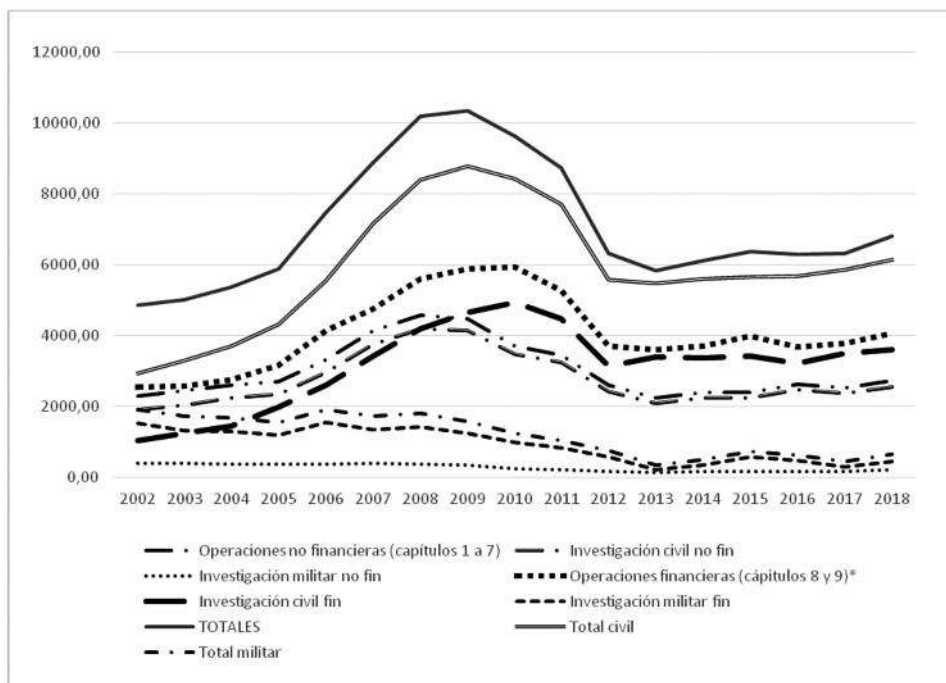
⁴ Estas conclusiones proceden del estudio realizado por José de No para la Cátedra de Estudios de la Innovación (CESIN), *Informe sobre la PG46 en el proyecto de PGE para 2021*. CESIN, WP 02/2020.

Para 2021 los Fondos No Financieros (los realmente significativos) de fondos nacionales destinados a I+D+I se elevan a 3.115.040,12 k€ lo que supone un aumento de 270.686,22 (un 9,52% más) sobre los recursos fijados en los PGE de 2018, los últimos aprobados. El importe total asignado en el Proyecto de PGE a la PG46 es de 12.344.186,74 k€ (un 74,80% más que en 2018) que incluye, además de los fondos no financieros ya indicados, 4.477.318,62 k€ de fondos financieros nacionales y 4.751.828,00 k€ de fondos europeos. Pero los fondos nacionales solo suponen un 7,51% más que en 2018.

Los Fondos Financieros suponen el 58,97% del total de fondos nacionales en la PG46 y, respecto a 2018, aumentan 259,72 M€ –millones de euros– a pesar de que, en 2019, el último ejercicio verificado por la Intervención General del Estado, esos fondos tuvieron una no ejecución del 74,62%. Los Fondos Nacionales de la PG46 (capítulos 1 a 8) solo representan el 1,54% del total de los PGE. De estos, los fondos no financieros de la PG46 son el 0,71% de la parte no financiera de los PGE mientras que los financieros (capítulo 8) son el 8,39% de esos fondos en los PGE.

GRÁFICO 3

*Evolución de los presupuestos en I+D+i 2002-2018
(millones de euros constantes, base 2016=100)*

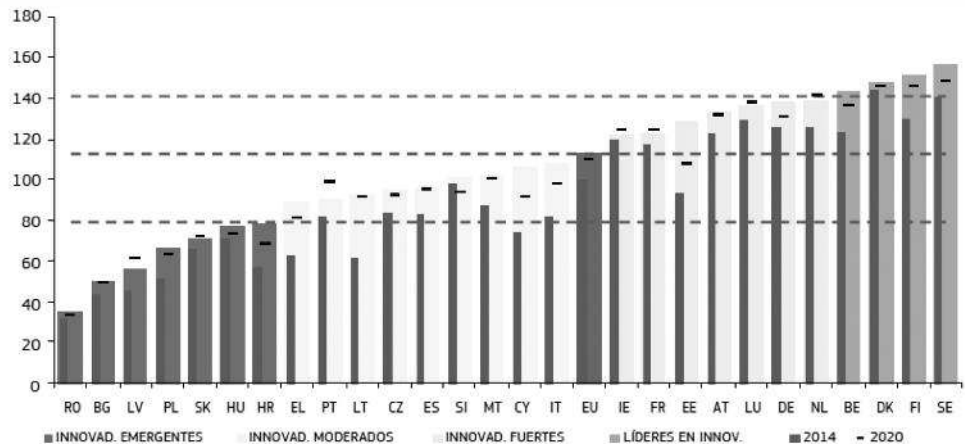


Fuente: elaboración propia con datos originales del MINHAP.

La realidad del SEI contiene muchos otros aspectos de tipo cuantitativo, cualitativo e institucional para cuya valoración se dispone hoy de una herramienta importante: el European Innovation Scoreboard. Este cuadro de indicadores proporciona evidencia amplia sobre la actividad innovadora de los países de la UE y su posición en el mundo. Es, sin duda la aproximación más completa disponible para la medición de los sistemas de innovación europeos y sus fortalezas y debilidades comparadas. En su última edición de 2021 se han incluido importes mejoras metodológicas y los resultados se agrupan en cuatro tipos principales de actividades, que incluyen 12 dimensiones de la innovación y un total de 32 indicadores.

El gráfico 4 muestra los resultados generales expresados a través de un índice sintético (ISI) que estandariza las mediciones para todos los indicadores y países⁵. España ocupa el lugar 16, con un índice sintético del 85% de la media europea. Esto la sitúa en el grupo de países “innovadores moderados”, detrás de los grupos de países “líderes en innovación” e “Innovadores fuertes”.

GRÁFICO 4
Resultados generales de los sistemas de innovación de los países de la UE



Las columnas en color muestran los resultados de los países en 2021, utilizando los datos más recientes para treinta y dos indicadores, en comparación con los de la UE en 2014. Los guiones horizontales muestran los resultados obtenidos en 2020, utilizando los siguientes datos más recientes, en comparación con los de la UE en 2014. Las columnas en gris indican los resultados de los países en 2014, en comparación con los de la UE en ese mismo año. Se ha utilizado el mismo método de medición para todos los años. Las líneas divisorias muestran que los valores umbral del 70 %, el 100 % y el 125 % entre los grupos de resultados se han ajustado al alza para reflejar la mejora de los resultados de la UE entre 2014 y 2021.

Fuente: European Commission, 2021.

⁵ La metodología puede consultarse en el documento. *Methodology Report*; European Innovation Scoreboard 2021. European Commission.

Más allá de esta clasificación global, el cuadro de indicadores alcanza su máxima utilidad cuando se atiende a la posición que cada país alcanza en cada uno de los 32 indicadores en relación con el promedio de la UE. El caso español se resume en el cuadro 5, elaborado con una selección de indicadores incluidos en el ISI⁶. Los resultados se resumen señalando que las fortalezas de España se encuentran en *Recursos humanos, Digitalización y Sostenibilidad medioambiental*. Por el contrario, las debilidades más importantes se concentran en muchos otros aspectos como *Financiación y Apoyo, Inversión de las empresas Innovadoras, Relaciones de colaboración, Solicitudes de patentes e Impacto en el empleo*.

CUADRO 5
Comparación del ISI de España respecto a la UE 2021 (selección)

Indicador	Valor relativo a la UE
índice Sintético	85,3
Recursos Humanos	138,8
Digitalización	127,2
Sostenibilidad medioambiental	114,3
Financiación y apoyo	72,6
Gastos en I+D sector Público	65,5
Apoyo gobierno a la I+D de las empresas	50,1
Inversión de las empresas	52,1
Innovadores	30,5
PYMES innovadoras en producto	28,9
PYMES innovadoras en proceso	32,0
Colaboración	88,5
Colaboración de las PYME	52,1
Solicitudes de patentes	43,3
Impacto innovación en el empleo	54,5
Impacto innovación en ventas	74,0

Fuente: European Innovation Scoreboard 2021.

Desde la perspectiva que interesa a este ensayo, cabe subrayar que la mayoría de las carencias tienen que ver con la actividad de las empresas. Como señalábamos en otro trabajo (Molero, 2015), el colectivo español de empresas innovadoras es proporcionalmente de menor dimensión, con una fuerte presencia de pequeñas e incluso microempresas, donde el esfuerzo relativo de las empresas es más reducido y muestra también una menor colaboración con otros agentes para poner en común el conocimiento. La interacción de esta realidad con otros elementos del sistema de

⁶ European Innovation Scoreboard; *Country profiles, Spain*. EU, 2021, Spain.

innovación, como la mayor aversión al riesgo del sistema financiero español, la imperfecta contribución del sistema educativo (singularmente en los aspectos de formación continua y formación profesional) o la insuficiente contribución de las empresas multinacionales, genera una “causación circular” poco positiva que es un serio obstáculo para adoptar las decisiones convenientes de cara a cambiar de manera importante la posición de retraso relativo que muestra la economía española en los temas de innovación, constituyendo una característica estructural determinante.

3. EL PAPEL DE LAS EMPRESAS; FORTALEZAS Y DEBILIDADES SECTORIALES

3.1 La actividad innovadora

Un conocimiento más detallado de la innovación en el sector de empresas se obtiene utilizando los resultados de la Encuesta Sobre Innovación de las Empresas. Su última edición se refiere a 2019 y con sus datos se han elaborado diversos indicadores que permiten una valoración más precisa de su actividad. La situación se puede caracterizar de la siguiente manera:⁷

- El gasto total en actividades innovadoras (I+D+i) fue de 19.390 millones de euros.
- Del total de gastos en innovación, el 42,9% es en I+D interna, el 10,9% en I+D externa, subcontratada, y el 46,2% en otras actividades innovadoras. Es este último dato el que no se suele tener en cuenta, cuando representa casi la mitad de los recursos empleados por las empresas en sus actividades innovadoras⁸.

⁷ En estas páginas no se pretende hacer un diagnóstico exhaustivo de la innovación en las empresas, sino solo destacar los hechos estilizados que caracterizan al sistema. Por otro lado, no es posible saber en qué medida las alteraciones generadas por la pandemia están produciendo cambios en algunos datos de la innovación de las empresas; hay que esperar al menos a la Encuesta de 2020.

⁸ En concreto, la Encuesta considera las siguientes actividades de innovación distintas de la I+D: adquisición de equipo de maquinaria, software, derechos de propiedad intelectual o edificios para las actividades innovadoras distintas de la I+D, adquisición de conocimientos externos para actividades innovadoras distintas de la I+D (p.e. patentes, licencias y marcas registradas), diseño de producto, servicios de diseño, preparación de producción/distribución para actividades innovadoras distintas de la I+D, formación y desarrollo profesional para actividades innovadoras distintas de la I+D (p.e. formación continua de los empleados), actividades de marketing directamente relacionadas con innovaciones distintas de la I+D (incluyendo investigación de mercado).

- Por ramas de actividad, el primer sector en gastos en actividades innovadoras es Vehículos a motor, que aporta un 10,45% del total, seguido de Servicios de I+D (9,9%), Programación, consultoría y otras actividades informáticas (8,3%), Actividades financieras y de seguros (7,9%), Comercio (6,9%), Farmacia (6,8%) y Telecomunicaciones (6,3%).
- Las empresas que realizan gastos en innovación son un 16,41% del total. En la industria el porcentaje sube al 26,32%, mientras que en servicios desciende al 14,47%. Si nos referimos a las empresas de menos de 250 trabajadores, los porcentajes correspondientes son menores; solo hacen gastos de innovación el 15,75% de las empresas de esta dimensión; en industria el porcentaje es superior (24,91%) y en servicios es inferior (13,99%).
- La intensidad innovadora, definida por los gastos en innovación respecto a la cifra de negocios, es para el conjunto de la economía del 1,06%. En la industria es mayor (1,38%) y en servicios menor (0,93%).
- El 19,95% del total de empresas innovadoras han recibido financiación pública procedente de entidades locales o autonómicas; un 13,06% declaran haber tenido financiación de la Administración Central del Estado, un 3,3% del Programa Horizonte 2020 y un 5,05% de otras fuentes de la UE.⁹
- De las empresas innovadoras, solo un 4,6% declaran haber llevado a cabo algún tipo de cooperación para la innovación; las de menos de 250 trabajadores solo un 4,08%, las de más de 250 trabajadores, un 23,64%.
 - Dicha cooperación se lleva a cabo principalmente con socios ubicados en España (94,45%). Otro 22,90% de las empresas cooperadoras lo hace con socios de la UE y un 8,69% con socios de otros países.
 - El tipo de socio predominante lo forman otras empresas, sean del mismo grupo, proveedores, clientes o competidores.
 - Las universidades aparecen como socios de cooperación para el 25,5% de las empresas que declaran cooperar. En el caso de los OPIS, el porcentaje es menor: 16,83%.

⁹ Téngase en cuenta que no son porcentajes que deban sumarse, pues muchas empresas reciben fondos de diferentes entidades públicas.

- El uso de la propiedad intelectual está muy poco extendido. Tan solo el 3,8% de las empresas innovadoras patentan. Usan más las marcas comerciales: 12,51%.
- Se utilizan muy poco las licencias, tanto para incorporar conocimientos de fuera (0,17% de las empresas) como para poner en valor sus conocimientos (0,31%).
- En cuanto al tipo de tecnología que compran, es predominante la tecnología que supone una actualización de la que ya se tiene, en lugar de incorporar tecnología más avanzada.
- Entre los obstáculos que encuentran las empresas para llevar a cabo actividades innovadoras destacan los siguientes:
 - la existencia de otras prioridades para la empresa
 - el coste de la innovación
 - la dificultad de acceder a ayudas
 - problemas de saturación de los mercados: falta de “demanda de innovaciones”

Los resultados anteriores alcanzan mayor significado si se ponen en relación con lo que ocurre en el entorno internacional. Para ello se ha utilizado la última Community Innovation Survey disponible, correspondiente al año 2018. Se han seleccionado diversos indicadores de innovación: % de empresas innovadoras (distinguiendo por tamaños de empresas), % de empresas con I+D, % de empresas que han introducido innovaciones de producto o de proceso, % de empresas que cooperan para innovar, % de empresas que patentan y % de empresas que compran tecnología nueva o tecnología existente mejorada.

El cuadro 6 recoge los principales resultados de la comparación con el promedio con la UE y con seis países seleccionados: Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia. Las conclusiones se pueden sintetizar como sigue:

- La proporción de empresas que realizan actividades innovadoras en España es sustancialmente menor: 20 puntos por debajo del promedio y por debajo de Italia y Portugal. La misma situación se produce si comparamos el porcentaje de empresas que llevan a cabo tareas de I+D.

- Los detalles en cuanto a la situación por tamaños muestran que el desfase se produce en todos los tamaños empresariales, si bien es especialmente agudo en las empresas pequeñas (menos de 50 empleados) y en las medianas (50 a 249 empleados) (GTM, 2021).
- La menor actividad innovadora también se manifiesta en la proporción más baja de empresas que introducen tanto innovaciones de proceso como innovaciones de producto, aunque con respecto a estas últimas la distancia es mayor.
- Las empresas españolas cooperan significativamente menos que las de otros países, lo cual dificulta el acceso al conocimiento de otras entidades y empresas para complementar el conocimiento propio.
- Las patentes se utilizan en mucha menor medida por las empresas españolas.
- El desfase en la compra de tecnología incorporada (maquinaria, equipo, software) es notable, siendo particularmente destacado en lo que se refiere a compra de tecnologías nuevas, no meramente mejoradas.

CUADRO 6

Comparación de la innovación de las empresas españolas y europeas 2018

	UE	Francia	Alemania	Italia	Países Bajos	Portugal	España	Suecia
% empresas innovadoras	50,3	51,5	67,8	63,2	49,7	37,8	31,1	63,1
% empresas con I+D	20,8	28,2	30,1	28,0	32,8	12,0	11,0	10,1
% empresas con innovación de producto	19,9	21,8	21,1	29,3	21,7	21,0	9,8	21,1
% empresas con innovación de proceso	26,7	25,0	27,9	42,7	25,1	26,2	15,3	24,3
% empresas que cooperan para innovar	n.d	19,0	23,6	20,7	n.d	12,7	10,7	48,1
% empresas que patentan	n.d	7,0	12,1	5,9	n.d	3,4	1,8	6,2
% empresas que compran maquinaria, equipos y software con la misma tecnología o mejorada	n.d	50,7	67,2	70,7	n.d	65,7	35,1	n.d
% empresas que compran maquinaria, equipo y software de nueva tecnología	n.d	27,6	14,9	27,7	n.d	38,0	9,8	n.d

Fuente: Elaborado con datos de Eurostat

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

(n.d = no disponible)

3.2 Especialización sectorial

Hasta aquí, el análisis ha sido de carácter agregado, pero en la perspectiva de plantear reformas del SEI es necesario tener en cuenta las diferencias sectoriales. Conocer esas diferencias es un paso imprescindible para avanzar en el diseño de políticas de reformas estructurales. En un estudio reciente (Molero, Gabaly, 2020) se ha analizado la diversidad sectorial utilizando datos de patentes españolas y mundiales de la *World International Property Organisation* (WIPO). El análisis a partir de las patentes permite conocer la especialización tecnológica de la economía española por clases tecnológicas y es un paso importante en el dibujo de un “mapa” de las ventajas y desventajas de nuestra economía como guía de actuación en posibles políticas de desarrollo tecnológico.

Para estudiar la especialización tecnológica se utilizarán dos mediciones que se complementan: las Ventajas Tecnológicas Relativas (VTR) y el Dinamismo Tecnológico Mundial.

- Las Ventajas Tecnológicas Relativas (o Reveladas) se pueden referir tanto a una Clase Tecnológica como a un sector y se definen de la siguiente manera: $VTR_{clasei} = (Patentes\ Españolas_{clasei} / Patentes\ Mundiales_{clasei}) / (Patentes\ totales\ españolas / Patentes\ totales\ Mundiales)$. Se refieren a un periodo de tiempo igual o superior a cinco años. Cuando $VTR_{clasei} > 1$ decimos que España en esa clase tiene Ventajas Relativas. En sentido contrario, cuando $VTR_{clasei} < 1$, decimos que tiene desventaja.
- El Dinamismo Tecnológico Mundial ofrece una visión diferente, pues considera la evolución en el tiempo de las distintas clases tecnológicas a nivel internacional. Se calcula comparando el peso de cada clase (o sector) a nivel global respecto al total de clases (o sectores) del mundo al final de un periodo elegido, respecto al peso que la misma clase (sector) tenía al principio del periodo considerado. En nuestro caso se ha utilizado la media de los últimos diez años.

Como primera aproximación se ofrecen los resultados de estimar las VTR de acuerdo con la clasificación de clases tecnológicas de la WIPO para el periodo 2009-2018. Este paso permite conocer la existencia de campos de mejor y peor comportamiento respecto al promedio de la economía española. Debe insistirse en que son ventajas de tipo relativo, es decir, que tener una ventaja en un campo concreto no indica que en ese campo se sea un líder mundial, simplemente que en ese tipo de tecnología el comportamiento revelado de España es mejor que su comportamiento promedio respecto al mundo. Los resultados se pueden resumir de la siguiente manera:

Actividad tecnológica muy inferior al promedio: en una gran parte de las tecnologías de mayor presencia en el campo de las TIC y la digitalización (Semiconductores, Tecnología Informática, Tecnología Audiovisual, Comunicación Digital, Procesos Básicos de Comunicación), a lo que habría que añadir una parte importante de la maquinaria especializada y bienes de equipo (Maquinaria Eléctrica, Máquinas Herramienta, Máquinas Textiles y de Papel).

Actividad tecnológica por encima del promedio: se incluyen la Nanotecnología, varios relacionados con la biología y la medicina (Biotecnología, Análisis de Materiales Biológicos, Tecnología Médica), construcción y transporte (Ingeniería Civil, Transporte) y bienes de consumo (Muebles, Juegos, Otros Bienes de Consumo, Química Alimentaria).

El significado de las VTR de cara a las oportunidades de nuestra economía se hace más robusto al combinar las ventajas o desventajas en las diferentes clases tecnológicas con el dinamismo mundial que dichas clases tienen. Se trata de ver en qué medida nuestro perfil de VTR se ajusta a las tendencias internacionales mostradas por el indicador de dinamismo mundial.

Los resultados de este análisis se muestran en el gráfico 5, que permite extraer las siguientes conclusiones¹⁰:

Campos que suponen desventajas para España: algunos campos tecnológicos internacionalmente dinámicos relativos a la Revolución Digital (Cuarta Revolución Industrial) como Comunicación Digital, Métodos de TI o Tecnología Informática. Otros campos relevantes con desventajas en España son el de las Máquinas Herramienta, Química de Materiales Básicos, Materiales y Metalurgia o Química de Macromoléculas y Polímeros.

Campos que suponen ventajas de España: es el caso de Ingeniería Civil, Procesos y Aparatos Térmicos, Tecnología Ambiental, Otras Máquinas Especiales, Control, Química Alimentaria o Transporte.

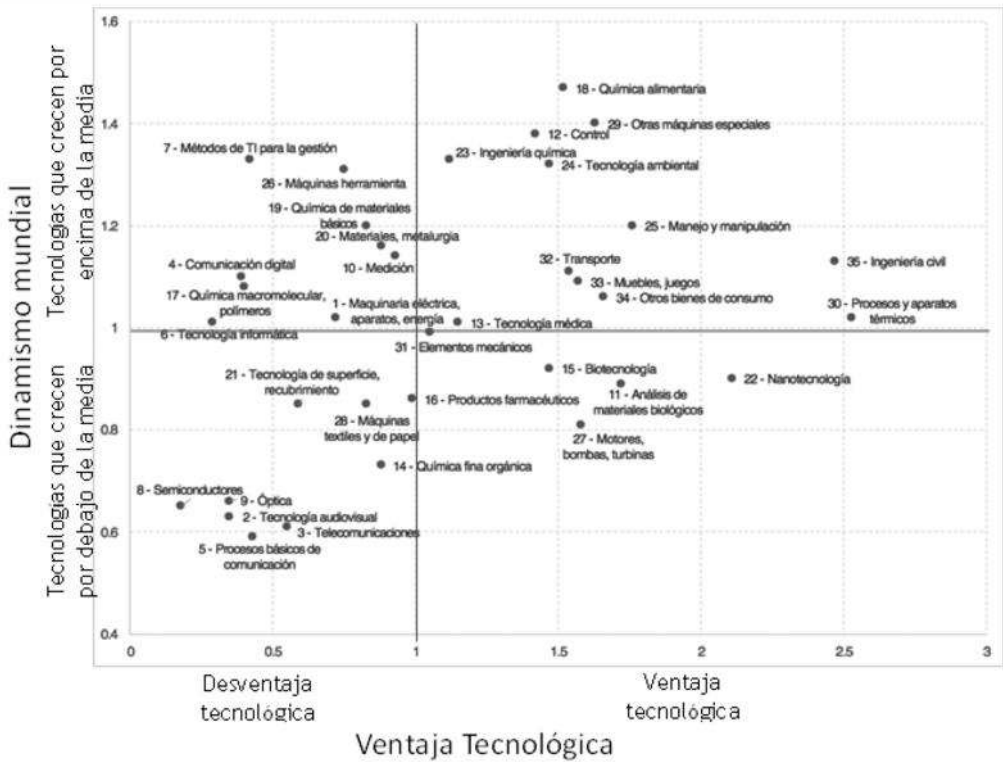
Hay una serie de tecnologías, que crecen por debajo de la media, en las que España tiene especialización, como Nanotecnología, Biotecnología, Análisis de Materiales Biológicos o Motores y Turbinas, entre otros.

¹⁰ Los gráficos tienen como fuente común la investigación realizada por Molero y Gabaly en la Cátedra CESIN (2020).

Por último, hay una serie de tecnologías con menor crecimiento que la media en la última década y en las que España no presenta ventajas tampoco, como por ejemplo tecnología audiovisual, procesos básicos de comunicación, óptica o telecomunicaciones (no incluyendo comunicación digital).

GRÁFICO 5

Análisis de la Ventaja Tecnológica Revelada de España vs. Mundo y el dinamismo mundial de las clases tecnológicas (2009-2018)



En síntesis, el análisis sectorizado ha permitido constatar algunos de los rasgos generales que caracterizan la situación de la tecnología en la economía española en relación con el contexto internacional. Por mencionar solo lo más destacado, desde todos los ángulos se apunta una importante debilidad en la mayoría de las tecnologías vinculadas al cambio digital asociado a la Industria 4.0; esto ocurre tanto en la medición de las VTR como en su asociación con el dinamismo mundial e in-

cluyen no solo tecnologías relacionadas con producciones industriales, sino también otras fundamentales para el desarrollo de los servicios de mayor valor añadido (*Knowledge Intensive Business Services*). En el debate actual sobre digitalización de la industria debe introducirse la distinción entre el uso de las tecnologías o, como aquí se analiza, su creación. Las repercusiones científicas, tecnológicas y económicas son mucho más positivas en el caso de la creación de las tecnologías que las obtenidas por el mero uso de estas.

En un sentido parecido aparecen tecnologías relacionadas con el macro sector de los bienes de equipo. Una mayoría de los sectores de maquinaria especializada muestran perfiles poco favorables de cara a la evolución futura y a los cambios productivos que se proponen para un mejor desenvolvimiento de la economía y la industria en un marco internacional extraordinariamente cambiante y competitivo.

Por el contrario, las perspectivas son más favorables en campos tecnológicos relacionados con la producción de bienes de consumo, la construcción, el transporte, medio ambiente y diversos ámbitos de las ciencias biomédicas. Las ventajas en temas ambientales pueden ser importantes de cara a los desafíos que presenta el cambio climático.

4. GUÍA PARA UN PLAN DE REFORMAS

Aunque no ha sido exhaustivo, el recuento que se ha hecho de la situación del SEI no deja lugar a dudas: o reaccionamos con firmeza o seguiremos retrocediendo en el contexto mundial. Hay países que han mejorado en el tiempo en que nosotros hemos empeorado; es el caso, por ejemplo, de Canadá, Austria, Bélgica o Portugal, por mencionar algunos próximos en términos geográficos, culturales o en cuanto a su dimensión económica. La falta de reacción adecuada a la situación tendría como consecuencia tener un país menos desarrollado y peor preparado para los grandes cambios que ya están aquí (redefinición de la globalización, digitalización, retos de la sostenibilidad) y para las próximas situaciones críticas, que las habrá.

El “aldabonazo” supone rehacer el sistema de manera ambiciosa, no reformas menores. Para ello se requiere un nuevo papel del “Estado Emprendedor” que no se limite a suplir los “fallos del mercado”, sino que lidere una transformación en profundidad con una nueva relación con el sector privado. Las fortalezas reveladas en estos años pasados, como el mantenimiento de una investigación de calidad en ámbitos importantes o la capacidad de seguir innovando de empresas que han suplido con fondos europeos en parte la escasez de fondos nacionales, da pie para la es-

peranza si se hacen las cosas rápido y con contundencia. Sobre la base de sus elementos positivos se piensa que el SEI responderá positivamente a los estímulos y mejoras que se apliquen.

Aunque al final el calado de las reformas propuestas exige una actuación a medio y largo plazo, se quiere dejar constancia de la urgencia por empezar a abordar algunos de los limitantes más importantes de nuestro sistema de innovación. Vamos a agrupar las posibles actuaciones en tres grupos: dotación de recursos, gestión del sistema y especialización inteligente.¹¹

A) RECURSOS

Una condición necesaria, aunque no suficiente es que el SEI disponga de recursos, tanto económicos como humanos. Algunas líneas fuerza de este cambio son las siguientes:

Una actuación central para poder abordar el conjunto de reformas es dotar a la I+D y a la innovación de recursos económicos suficientes, en un marco de gestión presupuestaria adecuado. En primer lugar, mediante un esfuerzo presupuestario importante dentro de los Presupuestos Generales del Estado que primero recupere y luego supere los valores del 2009. Esto debería acompañarse de un plan de financiación plurianual que sería importante para aislar a la I+D y la innovación de los avatares políticos y dotarles de una senda de estabilidad.

En dichos presupuestos debe constar una inyección presupuestaria significativa y suficiente a las agencias financiadoras (principalmente AEI y CDTI) para recuperar niveles operativos. Esto es pieza esencial para un impulso decidido a las agencias financiadoras estatales. Estas consideraciones se refieren a lo que podemos llamar dotaciones presupuestarias ordinarias, que dependen de los recursos nacionales. La utilización de los fondos europeos extraordinarios debe ser una palanca de arranque importante, pero en el medio y largo plazo hay que garantizar la continuidad de los recursos del SEI con fondos propios.

Más importante si cabe que el mero incremento de los recursos presupuestados es cambiar la tendencia de los últimos años en el modelo presupuestario, donde

¹¹ Se sigue la argumentación de GTM (2020).

predominaban los fondos financieros (créditos) sobre los no financieros (subvenciones). Son varias las razones para aconsejar este cambio pues el endeudamiento vía créditos no es una opción para los agentes públicos ni para un conjunto importante de empresas, al no ser una buena herramienta por los condicionantes que les genera y porque el coste del dinero en los mercados ordinarios es muy barato. Estos problemas inciden de manera drástica sobre el grave problema de la no ejecución de los presupuestos que se aprueban y que en los últimos años ha alcanzado valores superiores a dos tercios de la suma aprobada.

El segundo eje de actuación debe ser la ampliación y mejora de los recursos humanos. No es posible abordar una nueva perspectiva del SEI si no cuenta con el personal necesario, tanto en cantidad como en calidad. Algunos detalles de este eje serían los siguientes.

En primer lugar, debe hacerse un esfuerzo importante para dotar al SEI de una cantidad suficiente de recursos humanos. Los indicadores de la OCDE señalan que, en 2018, el personal de I+D en España era de 9,9 por 1000 de Población Activa, en tanto que en la UE eran de 13,2 y en la UE de 15 14,36.

Respecto al personal investigador, se trata de tareas tan diversas como la recuperación de activos perdidos (plazas no cubiertas), combatir las “fugas de cerebros” no deseadas e incrementar las plantillas. A su vez, deben tenerse en cuenta tres dimensiones complementarias: el necesario rejuvenecimiento de los recursos humanos, la mayor presencia de mujeres, sobre todo en los escalones decisorios, y la complementación del personal investigador con la de personal de apoyo a la investigación, escalón muy deteriorado en los últimos tiempos, tanto en sus aspectos de apoyo técnico como de gestión. Si en 2009 el personal de apoyo suponía el 0,66 por investigador, en 2018 había descendido al 0,36. La situación es particularmente preocupante en la Universidad superior donde la ratio es de 0,20.

Respecto a la calidad, existe una importante coincidencia en señalar que los métodos de selección y promoción del personal tienen que modernizarse de manera muy significativa. El peso actual del personal funcionario se estima que no es el mejor contexto para abordar los desafíos futuros y por eso se reivindica la introducción de otras fórmulas que permitan un proceso más basado en las competencias reales y donde los aspectos de internacionalización tengan un peso considerable.

Las dificultades respecto del personal también se manifiestan, aunque de manera distinta, en las empresas innovadoras. En relación con los procesos vinculados a las transformaciones productivas derivadas de la Industria 4.0, las empresas punteras

tienen serias dificultades para encontrar personal de alta cualificación en varias de las tecnologías estratégicas, así como en las propias tareas de I+D. Es muy importante adoptar medidas para que los planes de formación superior se reorienten para cubrir esta demanda. Igualmente existe una necesidad creciente de intensificar la formación continua, lo que exige la puesta en marcha de palancas que faciliten a las empresas innovadoras, singularmente las más pequeñas, llevar a cabo esta formación tanto dentro de ellas mismas como en colaboración con los centros de formación superior.

B) GOBERNANZA

Además de más y mejores recursos, el SEI precisa de importantes reformas en su regulación y funcionamiento. A las limitaciones de financiación se une, por el lado de la ciencia, un modelo de gestión basado en la normativa de una Administración pública (AGE) que es demasiado inflexible para afrontar los retos científicos del s. XXI; no ofrece atractivos a investigadores y empresas propias y extranjeras; y tiene una inestabilidad que lastra la carrera de los más jóvenes. De manera prioritaria deberían considerarse las siguientes.

Combinar excelencia con dimensión suficiente. Un sistema que no premia la excelencia penaliza de facto a los equipos, centros y empresas de mayor potencial y acaba lastrando al conjunto. La investigación de excelencia, desde la fundamental a la más aplicada y su desarrollo, debe estar identificada y amparada en los diferentes entes públicos y privados que la llevan a cabo. Al mismo tiempo, un riesgo importante de llevar a sus últimas consecuencias un sistema basado exclusivamente en la excelencia es el de no poseer una base amplia y sólida suficiente que permita aflorar de manera regular nuevos elementos de calidad.

Una regulación de urgencia para flexibilizar y adaptar los procesos. Se trata de diseñar una gestión más efectiva, tanto por lo que se refiere a las convocatorias en sí mismas, como en los procedimientos de ejecución, control y evaluación de resultados. Las dificultades administrativas en el desarrollo de las actividades no son exclusivas de la actividad de I+D, estando extendidas por toda la administración. Tampoco es España el único país donde existen trabas en este campo. Sin embargo, la magnitud de las dificultades con que se encuentran los agentes del SEI hace necesario un control racional de los gastos que supere las trabas actuales, encontrando pautas de excepcionalidad adecuadas a las peculiaridades de los procesos en cuestión, entre ellos los relacionados con la contratación de RRHH y servicios y las compras externas de insumos imprescindibles como equipos, bases de datos, etc. Tal

modelo de gestión debería basarse en evaluaciones ex-post, sobre resultados, y escapar de las trabas asociadas a la AGE que minan la flexibilidad de gestión que requiere la propia dinámica de los proyectos científicos; por ejemplo, los que se realizan con una fuerte componente de colaboración internacional. El procedimiento de rendición de cuentas debería estar ligado a resultados y ejecución.

Además de los procedimientos, deben considerarse reformas en el sistema universitario y los OPIS. Son procesos que tomarían varios años, pero es urgente empezar por cambios en sus estructuras de funcionamiento que les doten de mayor autonomía en sus decisiones e incrementen su flexibilidad para adaptarse a las condiciones de contorno, que se prevén cada vez más cambiantes.

La clave de un sistema eficaz está en las relaciones que se establecen entre sus partes. Atender solamente a los problemas inherentes al subsistema de ciencia es absolutamente insuficiente. Teniendo en cuenta que consideramos el conjunto del SEI, deben atenderse de manera prioritaria las dimensiones de interrelación entre la administración, la investigación y el sistema productivo. Se trata de aspectos como el desarrollo de más ciencia aplicada, la creación conjunta de conocimiento entre centros de investigación y empresas o el partenariado público-privado para la financiación dentro de cada una de sus partes. Para el fomento de la creación conjunta de conocimiento es preciso poner en marcha actuaciones radicalmente nuevas orientadas a que las empresas, singularmente las más pequeñas, puedan desarrollar actividades en colaboración con los centros de investigación de manera mucho más flexible y sin los condicionantes que hoy día supone la utilización de muchas de las ayudas públicas a la I+D e innovación disponibles.

C) UN NUEVO SISTEMA PRODUCTIVO: INDUSTRIA INTELIGENTE

La base de esta línea de trabajo parte de la consideración de que un sistema moderno de I+D e innovación necesita contar con una base productiva diferente de la que domina el panorama español en las últimas décadas y donde la industria tenga un protagonismo del que hoy carece y que tan crudamente se ha puesto de manifiesto en la misma crisis COVID-19. Dos notas debieran caracterizar la reflexión sobre el papel de la industria en el SEI.

Sin abandonar sectores tan importantes como el turismo, el diseño de un sistema avanzado, basado en el conocimiento necesita una *nueva industria de mayor contenido tecnológico*, reubicada en la nueva división internacional del trabajo y orientada por los nuevos ejes de la sostenibilidad (ODS) y la industria 4.0 (Álvarez-Gascón *et al.*, 2018).

Además, la dimensión de España no le permite apostar por todo, sino que debe hacerse un *proceso de selección* (planificación estratégica) *que apueste por un conjunto de sectores/tecnologías donde tenemos fortalezas competitivas* con otros en los que necesitamos construir unas mayores capacidades para aligerar la dependencia exterior que tan crudamente hemos visto manifestarse en estos tiempos (Especialización inteligente). Todo ello basado en un análisis de la situación real de nuestros sectores y tecnologías para tomar decisiones sobre la priorización de actuaciones (CESIN 2020). Un instrumento de gran ayuda sería el desarrollo de los Grandes Proyectos Tractores en los que participen grandes y pequeñas empresas, así como otros elementos del SEI.

Para terminar con estas reflexiones, se quiere subrayar que diseñar acciones tan complejas para una reforma radical del SEI se debe hacer teniendo en cuenta dos marcos de políticas básicos en donde se van a enmarcar: el contexto europeo del que formamos parte y los instrumentos fundamentales de la planificación española en CTI, principalmente la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación y los posteriores desarrollos en forma de Planes Estatales de I+D e innovación.

Respecto a lo primero, España debe intensificar su influencia en Europa. Debe diseñarse una estrategia para que el Horizon Europe nos favorezca (en lo científico, en lo tecnológico y en lo industrial), para lo que debe buscar las alianzas necesarias con países con similares problemas, singularmente del sur de Europa. Es urgente ampliar nuestra presencia e influencia en los distintos foros donde se aprueban estas estrategias, empezando por el presupuesto asignado a la ciencia, tecnología e innovación que está amenazado por rebajas que serían negativas para los intereses de España. La búsqueda de socios con intereses similares entre los países cuyos sistemas de innovación son más débiles debe ser una prioridad a corto plazo.

El otro factor de encuadre es la necesidad de adaptar la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación a la nueva situación. Hay que hacer todos los esfuerzos para que las ideas que se exponen en este documento estén en sintonía con la propuesta de una nueva Estrategia Nacional de CTI; es un marco clave para los próximos años y puede permitir o retardar reformas que aquí se estiman como imprescindibles.

Entre los elementos de novedad que puede aportar la Estrategia estaría la creación de un Consejo Nacional de Ciencia e Innovación (CNCI). Este Consejo abarca a todos los integrantes del SEI, dependería del más alto nivel de la Jefatura del Gobierno y con miembros elegidos por períodos independientes de los ciclos electorales. Ejemplos de este modo de organización se han dado y con resultados muy

positivos en países avanzados como Suecia, Israel, etc.¹². Esta punta de la pirámide se ha de ver reflejada en los otros escalones de la organización del Estado, fomentando un mayor dinamismo que contrarreste la estática de silos. En España, sería necesario que la implantación del CNCI modificase el modelo organizativo actual donde cada Ministerio se ha reservado una parcela de actuación precisa en la ejecución de sus actividades de I+D+i. Se propone, por el contrario que, guardando cada Ministerio la capacidad de definir las políticas de su competencia, se concentren, para el global de la AGE, las responsabilidades de ejecución de dichas directrices en las Agencias Estatales que se consideren necesarias. En la actualidad, la AEI y el CDTI podrían ser los responsables de dichas tareas de ejecución mediante la incorporación a los mismos de otros actores que pueblan la administración central y que deberían unir sus esfuerzos a ese tronco común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ-GASCÓN, L. F. *et al.* (2018): *Re-industrialización en España: Industria 4.0 y ecosistemas de innovación*. Foro de Empresas Innovadoras, Madrid. http://foroempresasinnovadoras.com/wp-content/uploads/2019/11/libro_fei_2018-1.pdf.
- CESIN (2020): *Especialización tecnológica de España 2009-2018*. Cátedra de Estudios de la Innovación (<https://www.ucm.es/cesin>)
- CESIN (2020a): Nuevos Presupuestos de I+D+i. Enseñanzas de un pasado reciente. Breves, n.º 2/2020.
- EUROPEAN COMMISSION (2021): *European Innovation Scoreboard, 2021*. Bruselas.
- FEI & IND+i (2020): *Los pilares de un mundo más próspero y sostenible. El desarrollo en España en el tiempo de después*. <http://foroempresasinnovadoras.com/wp-content/uploads/2020/06/20200531-DOCUMENTO-FEI-INDI.pdf>.
- GRUPO DE TRABAJO MULTIDISCIPLINAR (GTM) (2020): *Cambios en el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación*. <http://dx.doi.org/10.20350/digitalCSIC/13726>
- MOLERO, J. (2015): “La innovación tecnológica en la economía española. La necesidad de un gran impulso”. *Información Comercial Española*, n.º 883.
- MOLERO, J. y GABALY, S. (2020): *Especialización tecnológica en España: clases tecnológicas y sectores de actividad*. CESIN, WO01/2020.
- NÓ, J. (2020): Breves, No. 02/2020: *Nuevos Presupuestos de I+D+i. Enseñanzas de un pasado reciente. Informe sobre la PG46 en el Proyecto de PGE 2021 (nueva versión actualizada)*. CESIN, WP02/2020.

¹² En este párrafo se citan las propuestas elaboradas por FEI&IND+i (2020).

Inmaculada Cebrián
Gloria Moreno

Los problemas estructurales del mercado de
trabajo en el contexto de la pandemia



Pueblo de montaña, Vera Rockline.

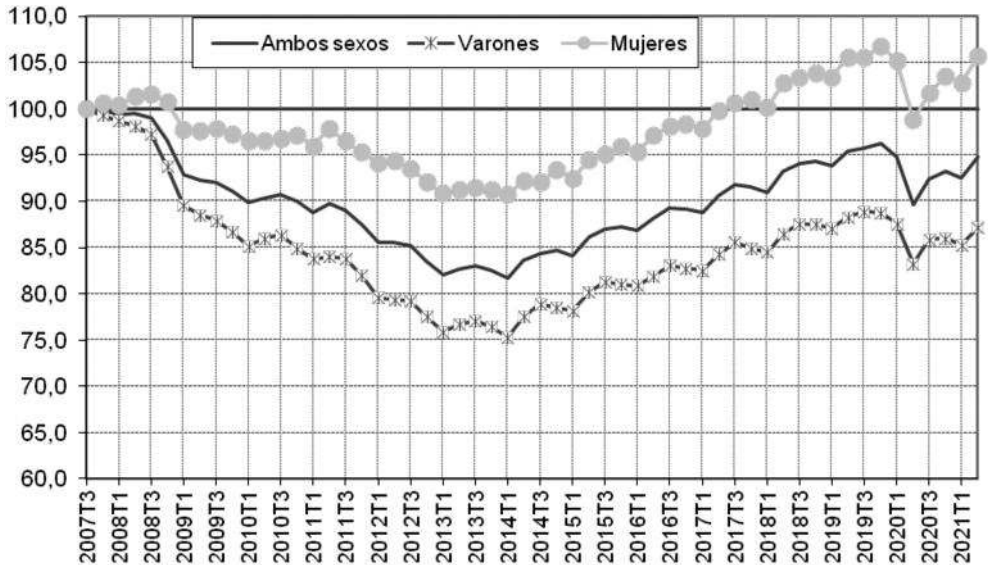
La pandemia no solo ha provocado una enorme crisis sanitaria, sino que también ha tenido un profundo impacto sobre la economía y el empleo. El shock inicial impacta sobre el mercado de trabajo español, que estaba empezando a acusar la ralentización del crecimiento económico iniciado tras la crisis financiera. Los efectos adversos se atenúan inicialmente gracias a algunas medidas implementadas para contener el impacto y el empleo cae menos de lo previsto, evitando que la tasa de paro crezca en exceso. Pero las consecuencias a medio y largo plazo aún no pueden delimitarse con claridad.

1. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL HASTA LA LLEGADA DE LA PANDEMIA

EL análisis del mercado de trabajo es de enorme relevancia para determinar la salud de la economía, su dinamismo, el bienestar social y el nivel de renta de la población. Nuestro mercado de trabajo tiene unas características especiales que le hacen muy vulnerable ante cualquier shock negativo, con independencia de su origen, como son los casos de la crisis financiera de 2008 y la crisis sanitaria de 2020. Estas características originan que la destrucción de empleo en épocas de recesión sea muy rápida y elevada y la recuperación de los niveles de empleo después de una crisis resulte muy lenta y costosa. Esta fue la situación que ya se vivió a raíz de la Gran Recesión iniciada en 2008 cuando, a pesar del fuerte ritmo de creación de empleo en la fase de recuperación posterior, nuestra tasa de paro no llegó a disminuir hasta los niveles previos a la crisis, así como tampoco se logró recuperar el nivel de empleo, pese al ritmo de crecimiento del Producto Interior Bruto (Torres, 2018).

El gráfico 1 muestra cómo ha ido evolucionando el índice de empleo, calculado como el cociente entre el nivel de empleo de cada trimestre y el nivel de empleo del tercer trimestre de 2007, justo antes de que se dejara sentir la crisis financiera en el mercado de trabajo. Tras el hundimiento del empleo durante la Gran Recesión, la recuperación posterior iniciada en 2014 no había logrado ser total cuando impactó de lleno la crisis sanitaria en el segundo trimestre de 2020. En la actualidad, el nivel de empleo global sigue estando por debajo de los niveles de referencia de finales de 2007. Solo el empleo femenino, que partía de niveles inferiores al masculino, ha conseguido superar las cifras iniciales, aunque una gran parte del empleo nuevo creado no está exento de problemas, como se verá posteriormente.

GRÁFICO 1
*Evolución del índice de empleo (base tercer trimestre de 2007) por sexo
(2007T3-2)*



Fuente EPA (INE).

Además, España tiene una tasa de participación menor a la existente en los países de su entorno, a pesar de que durante la crisis financiera la tasa de actividad continuó mostrando una tendencia creciente, debido en parte al proceso sostenido de incorporación al mercado laboral de las mujeres y también a que entre los hombres de más de 55 años se observó una tendencia a prolongar su vida laboral. Ahora bien, este crecimiento se estancó durante la fase expansiva iniciada en 2014 debido, entre otras razones, a que los jóvenes optaron por prolongar sus estudios permaneciendo más tiempo en la inactividad, a pesar de que también se observó una caída en la actividad de los hombres en las edades centrales. La combinación de desempleo elevado y de participación decreciente es una constante en el mercado de trabajo español, que afecta especialmente a colectivos vulnerables como los jóvenes.

El proceso de incorporación de las mujeres al mundo laboral en España desde la segunda mitad de la década de los 80 avanza imparable; así lo muestran los datos sobre participación y empleo. Esto ha permitido que la diferencia entre las tasas de actividad y de ocupación de hombres y mujeres se haya reducido, disminuyendo la brecha de género en el mercado laboral, aunque la igualdad efectiva es un objetivo por alcanzar. Hay persistentes diferencias por género que hacen que la brecha en

participación laboral se mantenga en torno a 10 puntos porcentuales y la brecha en el empleo en 11 puntos, mientras que la tasa de desempleo femenina supera en 4 puntos a la masculina.

El empleo precario, la segregación ocupacional y la concentración en determinadas ramas de actividad son características de una parte del empleo femenino y su participación en los empleos con mayores salarios es inferior a la de los hombres. Este tipo de segregación es, en cierta medida, consecuencia de estereotipos de género en las elecciones educativas y laborales, pero también es el resultado de los procesos de discriminación que sufren las mujeres en el acceso a determinados empleos y las dificultades para su promoción dentro de las empresas. El “techo de cristal” frena su acceso a puestos mejor retribuidos y de más responsabilidad, y el “suelo pegajoso” las retiene en los puestos peor remunerados y de más baja cualificación, mostrando que siguen existiendo obstáculos sociales y culturales que impiden la igualdad laboral entre hombres y mujeres (Cebrián y Moreno, 2018).

Los jóvenes se enfrentan a un mercado laboral en el que les resulta muy difícil tanto la incorporación como el alcanzar cierta estabilidad. Los contratos temporales, las jornadas a tiempo parcial involuntarias, la sobrecualificación y los bajos salarios son problemas que afectan especialmente a los colectivos más jóvenes, con graves consecuencias en sus condiciones de vida y en sus expectativas de desarrollo personal y familiar. En España, las últimas crisis han afectado de forma más intensa a las personas jóvenes. El impacto de la Gran Recesión de 2008 fue muy importante, puesto que en los años previos se habían incorporado al mercado de trabajo personas jóvenes y poco cualificadas, que habían abandonado los estudios y que perdieron su empleo con la crisis (Cebrián y Moreno, 2016). Las dificultades laborales de los jóvenes, reflejadas en las elevadas tasas de paro, que persisten a pesar de la recuperación económica, muestran que en el último trimestre del año 2019 los jóvenes entre 16 y 19 años todavía tenían una tasa de paro del 43,9% y los de 20 a 24 años del 27,7%.

Otro de los problemas del mercado de trabajo español, que explica el marcado carácter procíclico del desempleo, es la elevada tasa de temporalidad que añade un elevado grado de volatilidad a la creación de empleo, siendo también la herramienta más utilizada para realizar los ajustes de plantilla, por lo que afecta muy negativamente al nivel de desempleo en los periodos de recesión. Además, como es bien sabido, España se encuentra entre los países de la Unión Europea con mayor proporción de asalariados con contratos temporales. Desde la segunda mitad de los años ochenta, la temporalidad es un mal endémico del mercado de trabajo español y uno de los problemas más preocupantes tras el desempleo.

Durante los años de la crisis financiera se observó una caída importante en la tasa de temporalidad, aunque la mayor parte de esta caída se debió simplemente a un efecto composición más que a una mejora en las tasas de temporalidad de los colectivos más precarizados. La crisis tuvo un impacto dramático en la composición demográfica del empleo asalariado. Colectivos con mayores tasas de temporalidad, como los jóvenes o las personas con menor bagaje educativo, perdieron mucho peso entre los asalariados, tirando de la media de la tasa de temporalidad hacia abajo. Pero durante el periodo de recuperación de la economía, la temporalidad vuelve a tener un papel predominante en la creación de empleo. Según los datos aportados por el Servicio Público de Empleo (SEPE), a partir del año 2014 y hasta la actualidad más del 90% de las contrataciones que se inician cada año son de carácter temporal, es decir, el flujo de entrada en el empleo es mayoritariamente temporal. Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) muestran que la temporalidad avanza con una tendencia claramente creciente año a año y a un ritmo mayor que la contratación indefinida, sin abandonar su marcado carácter estacional que explica sus altibajos a lo largo del año (Cebrián y Moreno, 2019).

En suma, algunos de los problemas estructurales del mercado laboral español que se han mantenido presentes a lo largo de los años, tanto en épocas de crisis como posteriormente en las recuperaciones, son la baja participación, el desempleo elevado y persistente, la alta tasa de temporalidad de los asalariados y la presencia de algunos colectivos como los jóvenes o las mujeres con mayores dificultades de integración laboral y que sufren en mayor medida la precariedad en el empleo.

Estas eran las circunstancias que había en el mercado de trabajo español cuando impactó la pandemia de COVID-19 y se inició una brusca e intensa caída de la actividad económica debido al cierre casi total de los establecimientos y negocios, lo que originó una contracción rápida y sin precedentes del consumo y la producción. El shock inicial se prolongó a lo largo de los meses posteriores, con un elevado grado de incertidumbre y miedo intenso ante la amenaza y la extensión de la pandemia.

Las características especiales de este shock han tenido unas consecuencias específicas sobre el mercado laboral diferentes a las observadas en otras crisis previas. Aunque, como se verá a continuación, el control de la pandemia está devolviendo el mercado a su anterior normalidad, durante estos meses se han producidos algunos cambios interesantes que se han de analizar.

En primer lugar, las alteraciones sufridas en los niveles de empleo, desempleo o en las tasas de paro y ocupación han sido menores de lo que cabría esperar en una situación como esta. En segundo lugar, un efecto particular de esta crisis sobre el

mercado laboral ha sido la modificación inicial de la situación de la población con respecto a la actividad. Por otro lado, la caída del empleo se concentró en determinados sectores, básicamente aquellos que se vieron obligados a cerrar durante el confinamiento y que han estado sufriendo restricciones que han condicionado su nivel de actividad. Muchos de estos sectores son los que más mujeres y jóvenes ocupan. Las medidas estatales introducidas para la contención del empleo y la actividad, como los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) amortiguaron en cualquier caso el impacto. No obstante, la temporalidad de la contratación hizo que algunos individuos sufrieran especialmente el impacto de la caída de la actividad, al tiempo que muchos de los contratos nuevos volvían a ser temporales y con una tendencia creciente de las jornadas a tiempo parcial.

A continuación se analizan con mayor detalle estos efectos, tratando de averiguar si la recuperación de la actividad sirve, de alguna manera, para mejorar las condiciones laborales o si, por el contrario, los problemas estructurales siguen persistiendo.

2. LA LLEGADA DE LA PANDEMIA AL MERCADO DE TRABAJO

A lo largo del mes de marzo de 2020 se aprobaron una serie de Reales Decretos que introdujeron diversas medidas de carácter urgente para contener la expansión del virus COVID-19 al tiempo que se trataba de amortiguar el impacto económico de la crisis sanitaria. La declaración del estado de alarma, la limitación de la movilidad de las personas, el cierre de las actividades sociales y económicas no esenciales, la necesidad de mantener la actividad en determinados sectores clasificados como esenciales, obligaba a establecer instrumentos que trataran de evitar que una crisis de carácter coyuntural derivara en una crisis estructural que sumiera al mercado de trabajo español en un proceso de destrucción de empleo irrecuperable.

A continuación, se presentan los últimos datos disponibles sobre algunos indicadores de la actividad laboral de las personas para dar paso posteriormente al análisis de cuestiones relacionadas básicamente con el comportamiento del empleo.

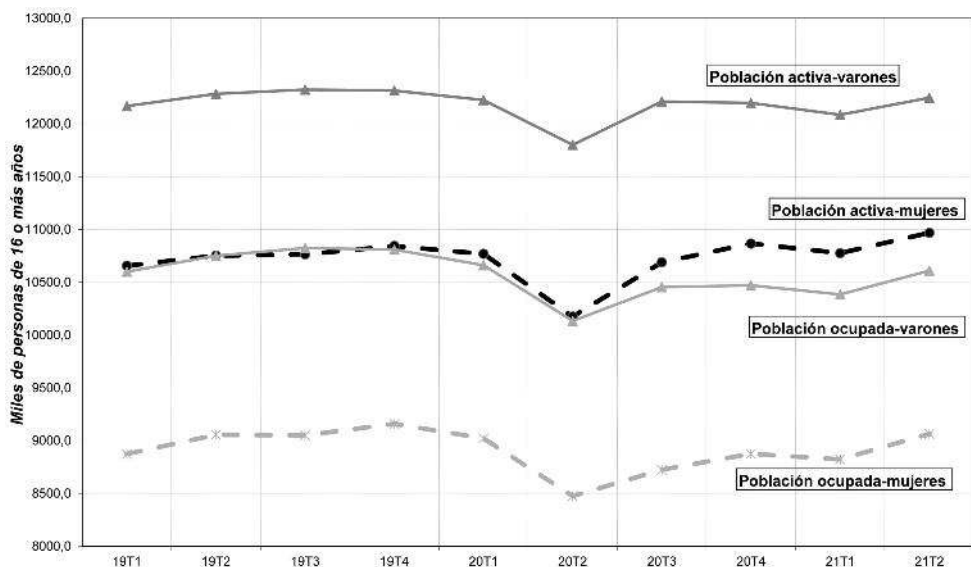
2.1 Indicadores básicos de actividad, empleo y paro

La intensa caída de la actividad económica que se produjo con la declaración del estado de alarma supuso en el momento inicial un grave shock para el mercado de

trabajo. La Encuesta de Población Activa (EPA) recoge en sus datos del segundo trimestre del año 2020 ese shock inicial, aunque los datos del primer trimestre del año ya muestran algunos efectos que comenzaron en el mes de marzo. En primer lugar, cabe señalar que el impacto inicial, el que tuvo lugar en marzo de 2020, fue puntual, tal y como se observa en el gráfico 2. Entre el cuarto trimestre del año 2019 y el segundo trimestre del año 2020 la población activa se redujo en 1,2 millones de personas y la población ocupada en 1,4 millones. Esta caída afectó de la misma manera a hombres y a mujeres, así como la posterior recuperación, dando lugar a que las cifras relativas a la actividad y la ocupación de ambos colectivos vuelvan a situarse en torno a los niveles de antes de la pandemia.

Ahora bien, en segundo lugar, cabe mencionar que los cambios adoptados por el sector público y las directrices que se fueron dando ayudaron a contener en cierta medida el impacto, sobre todo en los niveles de ocupación con las medidas legisladas sobre la implantación y extensión de los expedientes de regulación temporal de empleo, por lo que la respuesta fue menos negativa que la esperada. Esto puede apreciarse tanto en las cifras absolutas de los colectivos del mercado de trabajo recogidas en el gráfico 2, como en las variaciones observadas de las tasas de actividad, ocupación y desempleo (tabla 1).

GRÁFICO 2
Evolución de la población activa y ocupada por sexo
(2019T1-2021T2)



Fuente EPA (INE)

TABLA 1
*Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por sexo
(2019-T1-2021-T2)*

	Tasa Actividad		Tasa Ocupación		Tasa de Paro	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
19T1	64,0	53,0	55,7	44,1	12,9	16,7
19T2	64,4	53,4	56,4	44,9	12,5	15,8
19T3	64,5	53,3	56,6	44,8	12,2	15,9
19T4	64,2	53,5	56,4	45,2	12,2	15,5
20T1	63,6	53,0	55,5	44,4	12,8	16,2
20T2	61,4	50,0	52,7	41,7	14,1	16,7
20T3	63,4	52,5	54,3	42,9	14,4	18,4
20T4	63,3	53,4	54,3	43,6	14,2	18,3
21T1	62,7	52,9	53,9	43,3	14,1	18,1
21T2	63,6	53,8	55,1	44,5	13,4	17,4

La gran caída del nivel de ocupación hizo temer un incremento de los niveles de desempleo sin precedentes. Sin embargo, al comparar el segundo trimestre de 2019 con el mismo trimestre de 2020, la tasa de paro global estimada por la EPA pasó del 14% al 15,3%, tasa que se mantiene en 2021. La tasa de paro de las mujeres, que era mayor que la de los hombres, aumentó en mayor medida llegando al 18,4% en el tercer trimestre de 2020, mientras que la de los hombres se situó en el 14,4%. En el segundo trimestre del año 2021 las dos tasas muestran una disminución respecto a los trimestres anteriores, siendo el 17,4 y el 13,4%, respectivamente las tasas de las mujeres y los hombres.

Los indicadores de la EPA sobre la relación de la población con la actividad laboral han tratado de recoger, aportando información adicional a la habitual, aquellas situaciones que surgieron a causa de la pandemia y que afectaron a ciertos colectivos que debido al confinamiento no pudieron realizar las actividades habituales o buscar un empleo. En esa línea, se pueden identificar al menos dos ejemplos significativos. Por un lado, las personas que tuvieron que dejar de realizar su trabajo habitual por motivos técnicos o razones económicas o por pasar a estar en un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE), que sin estar empleadas no eran consideradas desempleadas. Y por otro, las personas que perdieron su empleo durante el segundo trimestre de 2020 (más de un millón) que no se consideraron paradas ya que no cumplían el requisito fundamental en la definición estadística de desempleo que es la búsqueda activa. De esta manera, casi un millón de personas que habían estado trabajando y que probablemente desearían seguir estándolo, pasaron a ser consideradas inactivas, dando lugar a un aumento de la población inactiva sin que la población parada aumentara tanto como cabía esperar.

Así pues, no todos los individuos que había entonces en la población inactiva u ocupada o desempleada se enfrentaban de la misma manera a su situación. Fueron tantos y tan claros los ejemplos que el propio INE, así como algunos investigadores, comenzaron a incorporar en sus análisis nuevos grupos de personas considerando matices que permitían identificar la situación especial que estaba viviendo cada una de ellas.

Así, por ejemplo, se puede hablar del desempleo “ampliado”, incluyendo en este grupo tanto a las personas desempleadas según el criterio de la OIT (no trabajan, pero están disponibles y buscando empleo activamente), como a algunos inactivos que sí están disponibles para trabajar pero que no buscan empleo por las circunstancias especiales que se vivieron en aquel momento; también se incluye a los ocupados que tuvieron que dejar de realizar su trabajo habitual por motivos justificados o estar en ERTE. Esta clasificación amplía del desempleo, que refleja con mayor fidelidad la situación de los distintos colectivos en el mercado laboral, permite obtener una tasa de paro ampliada. Esta tasa pasó, en el conjunto nacional, del 16,4% a finales de 2019, frente al 13,8% que era la tasa de paro OIT, a un máximo del 35,6% en el segundo trimestre de 2020, mientras que la tasa de paro OIT era del 15,3%.

Hay que prestar especial atención al colectivo de inactivos disponibles, que son personas inactivas porque no cumplen los requisitos para estar dentro del mercado de trabajo, pero desean incorporarse a él. La persistencia en esta situación aumenta su vulnerabilidad y les coloca en riesgo de exclusión. La pandemia ha traído consigo tal cantidad de restricciones que han impedido a la población salir a trabajar o a buscar empleo. Sirva como ejemplo el cierre de los centros escolares, que ha obligado a las familias a responsabilizarse de la educación y el cuidado de los hijos. En este sentido, la reducción en la brecha de género en la tasa de paro durante la pandemia, entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo de 2020, no debe interpretarse como una mejora relativa de la situación laboral de las mujeres tras el shock inicial, ya que, como se ha explicado algunos parados pasaron a ser clasificados como inactivos, afectando más esta situación a las mujeres que a los hombres.

2.2 Afiliación y contratación

La evolución de la población trabajadora afiliada a la Seguridad Social refleja la capacidad de creación o destrucción de empleo de la economía. Habitualmente estos datos presentan un patrón condicionado por la estacionalidad de la actividad productiva de la economía española. Así, por ejemplo, durante el mes de enero desciende el número de personas afiliadas y crece durante los primeros meses del año

hasta llegar al verano, momento a partir del cual prácticamente se estanca y cae levemente en el mes de diciembre. En cambio, el impacto del coronavirus, sobre todo a partir del mes de marzo de 2020, dio lugar a que el volumen de cotizantes cayera inmediatamente. El volumen de afiliados se redujo en 898.822 personas, de las cuales el 95% pertenecían al Régimen General.

Las medidas introducidas por el gobierno para paliar el impacto de la pandemia atenuaron la caída de la afiliación, pero el impacto fue desigual dependiendo del tipo de actividad predominante a lo largo del territorio español. Por ejemplo, al comparar los registros de afiliación en el mismo periodo del año en 2019 y la primera ola de la pandemia, se puede apreciar que las provincias en las que el sector turístico es predominante perdieron un porcentaje más elevado de su población afiliada.

Por otra parte, cuando se analiza qué tipo de contrato tenían las personas afiliadas en el momento del gran impacto se aprecia que la caída de la afiliación estuvo mayoritariamente relacionada con los contratos temporales, que se redujeron en un 17,3%, porcentaje muy superior a la reducción de los contratos indefinidos, cuya caída no llegó al 2%. No obstante, cabe destacar que, a pesar del parón de la actividad, se firmaron contratos nuevos que fueron en gran medida de carácter temporal, ahora bien, en una cuantía mucho menor que en el mismo periodo del año anterior.

2.3 Impacto sectorial de la pandemia

Cuando se analiza el impacto sobre los sectores productivos, destaca el hecho de que los descensos más elevados se concentraron en determinados sectores como la construcción cuyo número de afiliados cayó en un 17,08%; la hostelería con una caída del 14,27%; las actividades administrativas y servicios auxiliares con una reducción de un 8,91%; la educación con un 5,24% menos de afiliados, lo mismo que también cayeron un 4,76% los afiliados en el transporte y almacenamiento. En cambio, el sector de actividades sanitarias creció en 7.085 afiliados.

Estos cambios guardan una relación estrecha con la pandemia y con la aprobación del Real Decreto Ley 10/2020, de 29 de marzo, que estableció qué actividades eran consideradas esenciales y cuáles no, pudiendo llegar a distinguirse al menos cuatro categorías: “actividades esenciales”, “actividades auxiliares de esenciales”, “actividades sujetas a restricciones” y “actividades no esenciales durante el confinamiento”.

A partir de los datos de la EPA se puede estudiar cómo ha sido la evolución de las cifras de empleo y diferenciar claramente el impacto inicial y la posible recuperación de la actividad sectorial en función de su carácter de esencialidad. Este tipo de análisis ha sido realizado en detalle en el trabajo de Álvarez *et al.* (2021), donde se analiza cuáles fueron las asimetrías observadas en el comportamiento del empleo en todos los sectores, todas ellas explicadas por el carácter esencial de las actividades productivas y las limitaciones impuestas a su actividad desde el confinamiento de marzo y con posterioridad. Cabe destacar, entre otras, dos cuestiones importantes. Por un lado, resulta evidente que el confinamiento no implicó siempre la caída total de la producción gracias al teletrabajo y/o los ERTE. Por otro lado, los sectores más sensibles a las restricciones de actividad fueron aquellos que tradicionalmente se ven afectados por las crisis económicas, cualquiera que sea su origen, como son el comercio al por menor, la hostelería y restauración, el transporte y las actividades de ocio y culturales. En la actualidad, los datos de la EPA correspondientes al segundo trimestre de 2021 muestran que la ocupación en la hostelería aún está al 85% del nivel previo a la pandemia (último trimestre de 2019), que el empleo en el comercio y en las actividades de ocio y culturales sigue también por debajo de la ocupación anterior (93 y 94% respectivamente), así como en el transporte (92%).

2.4 El teletrabajo

Para muchas empresas y administraciones públicas el teletrabajo se convirtió en la única alternativa para seguir realizando las actividades productivas. En realidad, para muchas empresas este método de trabajo, que facilitaba a las personas realizar sus tareas a distancia, se convirtió en un experimento natural pues les permitía comprobar las posibilidades de gestionar de otra manera su proceso productivo.

De acuerdo con la Encuesta de Población Activa, durante el segundo trimestre de 2020, el teletrabajo afectó al 20% de la población ocupada, que mantuvo de esta forma su actividad productiva. Los datos del Módulo de Opinión sobre el Impacto de la COVID-19 realizado por el INE dirigido a una muestra de establecimientos en todo el territorio nacional y elaborado siguiendo la metodología del Indicador de Confianza Empresarial (ICE) muestran que el 66,1% de los negocios se mantuvo abierto y casi el 50% de los establecimientos utilizó el teletrabajo y aumentó el nivel de digitalización (15,1%) durante el confinamiento para mantener la actividad de sus negocios. Evidentemente, el tipo de actividad explica que se aprecien diferencias significativas entre sectores, territorios e, incluso, entre hombres y mujeres.

Por sectores de actividad, dentro del grupo de negocios de los otros servicios un 63,6% logró mantener su actividad durante el confinamiento. En el caso de los establecimientos comerciales, buscaron el comercio electrónico y el servicio a domicilio como fórmulas alternativas, en un 16,4% y un 16,6%, respectivamente. En el extremo opuesto nos encontramos con el 58,2% de los establecimientos de transporte y hostelería, así como el 53,4% en el caso del sector de la construcción que no modificaron el funcionamiento de su negocio.

Prácticamente, en todo el territorio nacional, la proporción de mujeres teletrabajando ha sido mayor que la de los hombres.

En definitiva, el teletrabajo ha pasado de utilizarse en apenas un 15% de los negocios antes de la pandemia, a ser una modalidad adoptada por casi la mitad de las empresas durante la COVID-19, abarcando cerca del 50% de sus plantillas. Ha sido tal su extensión que en septiembre de 2020 se publicó el Real Decreto-ley 29/2020 que regulaba el teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, y en julio de 2021 entró en vigor la Ley 10/2021 de trabajo a distancia.

A pesar de que todavía queda mucho por investigar en relación con el uso, o quizás el abuso, de esta modalidad de empleo, algunos estudios apuntan a que el teletrabajo se convirtió en el sustituto de la presencialidad en actividades con un cierto grado de autonomía, personas de mayor nivel de cualificación y en empresas medianas y grandes (Anghel *et al.*, 2020).

Por otro lado, el teletrabajo no se ha mantenido en los niveles de la pandemia y estudios recientes concluyen que el uso del teletrabajo en las empresas o instituciones ha descendido prácticamente a la mitad en comparación con el de 2020, hasta situarse en un 17,2%. Así, 4 de cada 5 trabajadores y trabajadoras no teletrabajan (Llorens-Serrano, 2021). Por otra parte, las diferencias entre la frecuencia de teletrabajar mayoritariamente (9,8%) y la de combinarlo con el trabajo presencial en las instalaciones (7,4%) son mucho menores en 2021 que en 2020.

2.5 Los ERTE

El expediente de regulación de empleo (ERTE) se ha convertido en una de las figuras más útiles como medida de choque para mitigar los efectos devastadores de

la pandemia en el mercado de trabajo. El ERTE ya existía en la legislación española, pero su uso no se extendió hasta que entró en vigor el *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*. La prioridad principal era proteger y dar soporte al tejido productivo y social para minimizar el impacto del virus y conseguir que se retomara la actividad en cuanto fuese posible.

Esta figura facilita la suspensión del contrato de trabajo o la reducción de su jornada al tiempo que la empresa mantiene el empleo y las personas trabajadoras reciben una prestación compensatoria por la pérdida total o parcial de su salario. Se diseñaron dos nuevas modalidades de ERTE, una por fuerza mayor y otra por causas objetivas, con el objetivo común de evitar que se produjesen despidos vinculados a la enorme incertidumbre ocasionada por la pandemia y la fortísima caída de la actividad laboral. La intensidad y extensión en el tiempo de la crisis sanitaria ha obligado a la administración a tener que ir aplazando en el tiempo la finalización de esta figura excepcional, de modo que en la actualidad todavía siguen vigentes en muchos casos y se está debatiendo la posibilidad de prorrogarlos por quinta vez hasta enero de 2022. Desde el punto de vista de las empresas, el ERTE ha permitido reducir el coste derivado del mantenimiento del empleo, aunque la urgencia con la que habían de ser implementados y la incertidumbre que rodeaba a todo el proceso generaban muchas dudas y problemas, sobre todo entre las empresas más pequeñas.

Las diferencias sectoriales también han sido importantes en relación con el uso del ERTE. Los datos registrados en el Servicio Público de Empleo Estatal, entre mayo y junio de 2020, ponen de manifiesto que su uso estuvo muy ligado a unas determinadas actividades productivas muy relacionadas con el sector servicios, entre las que destacaron de manera especial la hostelería y el comercio. Aunque también se han utilizado en servicios de carácter profesional o administrativo, en la educación, los deportes, la cultura y los servicios sociales, así como en la manufactura y la construcción. En todos los casos, la flexibilización de las restricciones tras el confinamiento y la vuelta gradual a la “nueva normalidad” desde el mes de mayo ayudaron a que el número de registros comenzara a reducirse en el mes de junio de 2020. Por su parte, los datos aportados por el módulo de opinión del INE, mencionado anteriormente, indican que un 38% de los establecimientos solicitaron un ERTE para todos o parte de sus trabajadores, porcentaje que subía más allá del 50% en el sector de transporte y hostelería. El 36% de los negocios reorganizaron su jornada laboral, aunque aumenta esta proporción hasta el 49% en la industria. En un tercio de los negocios se redujo la jornada laboral, porcentaje que sube al 40% en el sector del transporte y en la hostelería.

En general, los datos sobre empresas acogidas a un ERTE y las personas ocupadas afectadas, que son beneficiarias de prestaciones por desempleo, ponen de manifiesto que la gran mayoría de los registros pueden considerarse de fuerza mayor y de suspensión de empleo, siendo mucho menor el peso de ERTE en los que se han aludido otras razones y se ha contemplado la situación de desempleo parcial.

A nivel territorial, la figura de los ERTE ha sido más utilizada en aquellas zonas de España donde la actividad productiva tiene una relación mayor con el sector servicios, en general, y con el sector de la hostelería, en particular.

Para finalizar, cabe mencionar que el paraguas temporal proporcionado por los ERTE ha afectado por igual a todas las edades, protegiendo incluso a la población más joven que habitualmente tiene dificultades para acceder al sistema de prestaciones. Ahora bien, también cabe esperar que pueda ser este colectivo el primero en sufrir los despidos cuando finalice el periodo de cobertura.

2.6 La temporalidad

La figura del ERTE ha servido para contener el desplome del empleo y, sobre todo, el despido de trabajadores temporales antes de que finalizaran sus contratos. También se ha mencionado que los contratos nuevos registrados han sido mayoritariamente temporales.

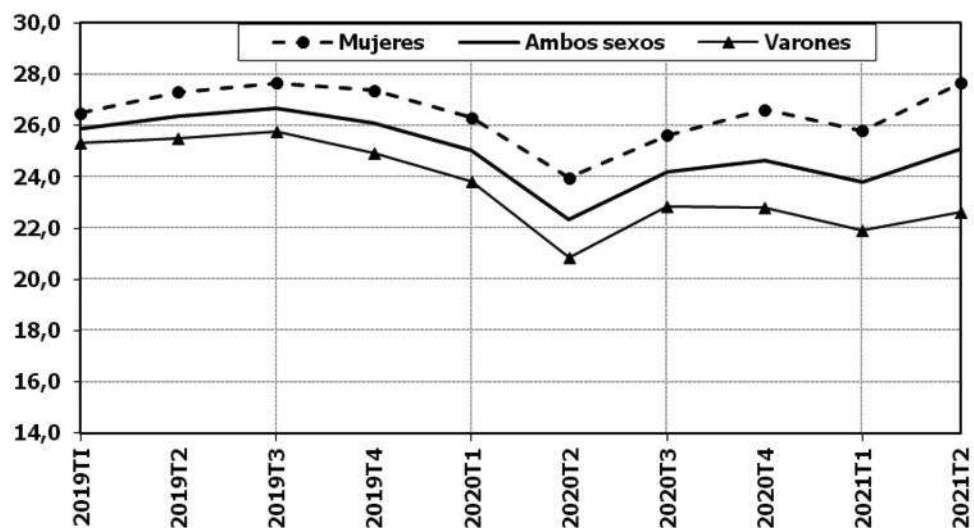
Es por ello que se observa, en el gráfico 3, cómo la recuperación de la actividad desde la llegada del COVID-19 ha venido de la mano de un claro aumento de la tasa de temporalidad. De nuevo, en España, hay un cuarto de la población asalariada con un contrato temporal, porcentaje que es todavía más elevado entre las mujeres, cuya tasa casi roza el 28%.

Uno de los focos de temporalidad en España está en la propia Administración Pública. Según los últimos datos de la EPA, el peso del personal con contratos de duración determinada asciende al 30,6%, al 36,4% en el caso de las mujeres. Las mujeres representan el 68% de los trabajadores públicos temporales. No obstante, y a pesar de que la Administración cuenta con un porcentaje de temporales más elevado, el grueso de trabajadores eventuales se sitúa en el sector privado: unos tres millones de personas.

Las estadísticas revelan notables diferencias por sector y sexo. A nivel global, son las mujeres las que acumulan el grueso de los contratos temporales. De acuerdo

con los datos de la EPA del total de asalariados, la cifra de mujeres con contrato temporal ascendió a 2.204.800 frente a 1.932.400 hombres en el segundo trimestre de 2021.

GRÁFICO 3
*Evolución de la tasa de temporalidad por sexo
(2019T1-2021T2)*



Fuente EPA (INE)

La sanidad y la educación son los sectores que presentan las cifras más altas de temporalidad: un 15% y un 11% del total de trabajadores temporales respectivamente (EPA). Le siguen muy de cerca el comercio y la industria manufacturera, que acumulan el 10% por ciento del total de trabajadores temporales en España. Ha sido la pandemia la que ha incrementado la demanda de estos profesionales del sector público, que también muestra diferencias muy significativas en función del sexo. Mientras que el mayor número de hombres con contratos de duración determinada trabajaban a comienzo del año en el sector de la construcción –más de 300.000–, la mayoría de las mujeres lo hacían en los sectores de sanidad y educación, con cifras que superan las 472.000 y 300.000 personas, respectivamente.

Los menores de 29 años son los que más sufren la temporalidad. De los algo más de cuatro millones de asalariados temporales más de un 30% pertenecen a este grupo de edad. Los jóvenes no solo acumulan el grueso de la temporalidad en España, sino que, como se ha comentado, también tienen las mayores cifras de paro.

Y de los jóvenes ocupados hay un 33% que lo está en los sectores del comercio y la hostelería, dos sectores que han sufrido limitaciones de su actividad durante toda la pandemia. La precariedad laboral amenaza a los jóvenes de dos maneras: de forma inmediata, serán los primeros en ser despedidos al término de los ERTE. A medio plazo, los que conserven sus empleos serán los más expuestos al despido si se materializa la amenaza de una crisis económica persistente que se prolongue durante años.

A la elevada temporalidad hay que sumar la corta duración media de los contratos temporales. Según los datos del SEPE de mayo del 2021, la duración media de los 1.487.648 contratos que se firmaron en este periodo no llegó a los 53 días. Y uno de cada cuatro tenía una duración inferior a una semana. La corta duración media de los contratos era incluso más acusada antes de la llegada de la pandemia y ha ido reduciéndose desde la crisis financiera. A cierre de 2007, la duración media de un contrato era de 78,6 días. En 2013, la media cayó a 53,3 días, y en 2019 se desplomó por debajo de los 50 días por primera vez, hasta los 49,1 días.

3. CONCLUSIONES

La pandemia no solo ha provocado una enorme crisis sanitaria, sino que también ha tenido un profundo impacto sobre la economía y el empleo. El shock inicial impacta sobre el mercado de trabajo español, que estaba empezando a acusar la ralentización del crecimiento económico iniciado tras la crisis financiera. Los efectos adversos se atenúan inicialmente gracias a algunas medidas implementadas para contener el impacto y el empleo cae menos de lo previsto, evitando que la tasa de paro crezca en exceso. Aunque las consecuencias a medio y largo plazo aún no pueden delimitarse con claridad.

En primer lugar, los cambios en los niveles de empleo, desempleo o en las tasas de paro y ocupación han sido menores de lo que cabría esperar en una situación como esta. En gran medida debido a que una parte significativa de la población ocupada pudo modificar sus condiciones de trabajo, sin abandonar la vinculación con su empleo. Por una parte, la puesta en marcha de un mecanismo regulador de las reducciones de la jornada laboral y de la suspensión temporal de empleo mediante expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) ha facilitado el mantenimiento del empleo y la posibilidad de recibir una prestación compensatoria por la pérdida total o parcial de su salario en estos casos. Y, por otro lado, la implantación del teletrabajo ha posibilitado que una parte de los ocupados afectados por el cierre de la actividad pudiesen continuar con su trabajo.

Otro efecto particular de esta crisis sobre el mercado laboral tiene que ver con los cambios de situación de la población respecto a la actividad. De forma inmediata se registró un excepcional incremento de la población inactiva como consecuencia de la aparición de un grupo de personas que pasaron a ser “activos potenciales” o personas que no buscaban empleo (principalmente por no poder hacerlo), pero que estaban disponibles para trabajar porque en realidad no querían desvincularse del mercado de trabajo. En los meses posteriores se observa que muchos de estos inactivos pasan a la ocupación y lo mismo sucede con parte de los desempleados.

Desde una perspectiva sectorial, hay que señalar que la caída del empleo se concentró en determinados sectores, básicamente aquellos que se vieron obligados a cerrar durante el confinamiento y en los que la vuelta a la “nueva normalidad” les impuso restricciones que tampoco les permitían seguir con su actividad plena.

Los empleos de carácter temporal fueron los que más sufrieron el impacto de la caída de la actividad, al tiempo que los contratos que se firmaban nuevos seguían siendo mayoritariamente temporales y con una tendencia creciente de las jornadas a tiempo parcial.

La vuelta a la normalidad gracias a la contención de la pandemia y a la superación de la crisis sanitaria está permitiendo que se recuperen los niveles de empleo previos de la pandemia. Ahora bien, los datos apuntan a que los problemas estructurales que ya existían siguen persistiendo sin que haya evidencias de cambios sustanciales.

Lo deseable sería que las lecciones aprendidas durante este periodo se tradujesen en una transformación del mercado laboral. Por una parte, las empresas han aprendido a utilizar mecanismos de flexibilidad distintos del despido. Además, se han visto abocadas a ser más innovadoras y creativas en las metodologías de trabajo y en su estilo de negocios.

Por otra parte, la salida de la crisis apunta a la necesidad de que los poderes públicos acometan reformas estructurales de calado que corrijan los problemas endémicos de nuestro mercado laboral, como la temporalidad o las altas tasas de desempleo juvenil. En la agenda política hay propuestas de modificación de la contratación, por ejemplo, eliminando los contratos por obra y servicio o planteando que el despido sea nulo cuando se extingan los contratos sin causa justificada. También se ha anunciado la puesta en marcha de medidas contra el desempleo juvenil, aprobando ya en junio el nuevo plan de empleo juvenil.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, C.; CEBRIÁN, I.; CUETO, B.; DAVIA, M. A.; LEGAZPE, N. y MORENO, G. (2021): Crisis sanitaria y cambios en el mercado de trabajo de España y Euskadi: situaciones transitorias y riesgos de desactivación laboral en 2020. Monográfico n.º 100 de *Ekonomiaz*.
- ANGHEL, B.; COZZOLINO M. y LACUESTA, A. (2020): El teletrabajo en España, Boletín económico/Banco de España (Artículos), n.º 2, 2020
- CEBRIÁN I. y MORENO, G. (2016): “El empleo de los jóvenes en España y los efectos de las reformas laborales”. En *Jóvenes y Empleo. Una mirada desde el Derecho, la sociología y la Economía*. pp. 102-145. (España): Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de la FAD, 25/10/2016. ISBN 978-84-92454-94-5.
- CEBRIÁN, I. y MORENO, G. (2018): “Desigualdades de género en el mercado laboral”. *Panorama Social*, n.º 27 (monográfico sobre Brechas de Género), 58 y ss.
- CEBRIÁN, I. y MORENO, G. (2019): *Análisis de las transiciones al empleo indefinido*, Informes y Estudios de Empleo, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- LLORENS-SERRANO, C.; NAVARRO, A.; SALAS-NICÁS, S. y MONCADA, S. (2021): Condiciones de trabajo y salud tras un año de pandemia. Resultados de la encuesta COTS en 2021 y comparación con 2020. Barcelona: UAB, ISTAS-CCOO; 2021.
- TORRES, R. (2018): “El mercado laboral español: situación y desafíos estructurales” *Cuadernos de Información Económica*, N.º 267 (noviembre – diciembre), Funcas.

Jesús Cruz Villalón

Las políticas de flexibilidad interna:
las enseñanzas de la pandemia para
el inmediato futuro



Autorretrato, Vera Rockline.

Uno de los rasgos más llamativo de las medidas laborales acometidas con ocasión de la pandemia ha sido el de lograr articular mecanismos eficaces de flexibilidad interna en las empresas que han funcionado como eficaces herramientas para evitar la destrucción de empleo. Lo acontecido y lo adoptado como coyuntural puede servirnos de importante referente para identificar los retos que, a partir de ahora, se presentan para colocar en el lugar central del tablero a todo el conjunto de medidas de flexibilidad interna, de modo que ello permita superar muchos de los elementos negativos de nuestro sistema de relaciones laborales. A tal efecto, el estudio descende, en la medida de lo posible, a las reformas que se consideran necesarias para lograr este objetivo de relevancia decisiva de la flexibilidad interna.

1. UNA VALORACIÓN DE PASADO CON PERSPECTIVAS ESTRUCTURALES DE FUTURO

CUANDO parece que definitivamente estamos dejando atrás la pandemia del coronavirus como crisis sanitaria resulta útil una reflexión en la distancia temporal de lo sucedido en lo que afecta al funcionamiento de nuestro sistema de relaciones laborales. Más allá de que ha existido una consideración casi hasta la extenuación de que lo que estaba sucediendo afectaba en todos los ámbitos de nuestra sociedad a resultas de la pandemia, el fenómeno ha sido de tal calado que probablemente necesitaremos más tiempo para llegar a percibir en toda su extensión los innumerables efectos que ha provocado.

Hasta cierto punto la gravedad de la pandemia está provocando un enorme deseo de convertir este hecho de trascendencia histórica en un mero paréntesis, que se desea en la medida de lo posible dejar en el olvido, por la fuerte aspiración a que lo mejor que nos puede pasar es lograr retornar a la casilla de inicio como si la pandemia hubiera sido una gran pesadilla que se supera tras despertar de un sueño profundo.

Sin embargo, nada de lo que nos ha sucedido se supera por completo, pues va a dejar un importante rastro en el sistema económico y social, especialmente por lo que se refiere al mundo del trabajo. Por ello, no se trata de realizar una mera descripción de lo que ha pasado con la pandemia con la simple finalidad de conocer nuestro pasado inmediato, como si las medidas adoptadas hubieran tenido un carácter meramente coyuntural, sino de valorar las lecciones que podemos aprender, tanto respecto de cómo se ha logrado gestionar la misma, como, en particular, de qué cambios estructurales se han producido con proyección de futuro y están lla-

mando a reformar algunas de las reglas con las que tradicionalmente hemos afrontado las reestructuraciones empresariales desde el punto de vista laboral.

2. UNA REACCIÓN URGENTE E INMEDIATA: UN AMPLIO ABANICO DE MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD INTERNA

Lo primero a resaltar es la obviedad, no por ello intrascendente, de que la pandemia se extendió por todos los países, como un signo más de la globalización —seña de identidad de estos tiempos—, de forma brusca e inesperada, lo que obligó a adoptar medidas de reacción urgentes e inmediatas, no solo de manera directa para hacer frente a la pandemia, sino, especialmente, por lo que a nosotros interesa, en el campo de las relaciones laborales a resultados del confinamiento y, con el mismo, del colapso económico.

En este concreto ámbito, a pesar de que se puede detectar cierta convergencia en las medidas adoptadas en el conjunto de los países afectados por la pandemia, se aprecia una mayor similitud en la reacción por parte de los países más próximos de la Europa occidental y, más aún, una similitud que presenta sus particularidades por lo que se refiere a España.

Ante todo, el objetivo principal a lograr se situó en proceder a una paralización muy intensa de la actividad económica procurando que ello no derivase en una destrucción de empleo, ni en el corto plazo a resultados de las medidas de confinamiento ni a medio plazo en el momento del levantamiento de las restricciones adoptadas para hacer frente a la pandemia. En definitiva, ello requería primar las medidas de reestructuración que habitualmente denominamos como de flexibilidad interna, frente a las medidas de destrucción de empleo vía extinciones contractuales. No cabe la menor duda de que este desiderátum ha estado presente entre nosotros también en las precedentes crisis económicas, si bien en el pasado no ha tenido resultados significativos, mientras que en esta ocasión sí que ha logrado materializarse.

Es cierto que en la diferencia de resultados ha influido de manera decisiva el hecho de que se ha tratado de una caída de la actividad productiva derivada de un factor externo a la propia dinámica económica, como ha sido la crisis sanitaria, y que ello comportaba una percepción de que en un plazo relativamente corto se podría recuperar el ritmo de crecimiento económico previo a la pandemia. No obstante, una de las lecciones que nos aporta este período es que son aplicables y efectivas las medidas de flexibilidad interna en situaciones de crisis de empleo y, sobre todo, que ha cuajado una cultura de la adopción de medidas de reestructuración laboral alter-

nativas al despido, que debería consolidarse entre nosotros como fórmula para situaciones de crisis futuras de cualquier índole, incluso para situaciones fisiológicas de necesidades de adaptación de empleo en las empresas a resultados de cambios productivos, organizativos o tecnológicos.

En ese terreno, no cabe la menor duda de que los procedimientos de suspensión de los contratos de trabajo, a través de la figura de los ERTE, han constituido la fórmula estrella de reacción. El éxito de la medida en este terreno ha sido doble, desde la perspectiva del objetivo perseguido: de un lado, el elevadísimo número de trabajadores acogidos a los ERTE en una primera fase, que ha llegado a alcanzar hasta 3,4 millones de trabajadores, lo que ha venido a representar en torno al 25% del total de la población activa ocupada en el sector privado —que es al que se han dirigido estos procedimientos—, lo que ha conjurado la utilización de los despidos colectivos como respuesta a la situación de paralización productiva; de otro lado, el extenso proceso de reincorporación a la actividad efectiva por parte de los trabajadores afectados por los ERTE conforme se han ido levantando las restricciones de la pandemia y se ha ido recuperando el pulso de la actividad económica, de modo que, a estas alturas, solo algo más de un cuarto de millón de trabajadores quedan afectados por los ERTE, con lo cual se ha evitado el riesgo de fuerte destrucción del empleo y con ello se ha producido un fuerte desmentido a quienes pronosticaron que después de los ERTE vendrían los ERE.

Más aún, dato escasamente resaltado, mientras que en la crisis precedente de 2008 la fuerte destrucción de empleo vino acompañada de una intensa devaluación salarial, especialmente a través de mecanismos de descuelgue salarial, ello tampoco se ha producido en esta ocasión, donde no solo se han mantenido los salarios pactados en los convenios colectivos sino que hay expectativas inmediatas de incrementos de los salarios mínimos a la vista de las buenas expectativas de crecimiento económico para el inmediato futuro.

Por lo demás, los ERTE solo pueden ser considerados una fórmula de flexibilidad “interna” en el sentido impropio del término, por cuanto que, a la postre, también comportan una pérdida del empleo, por mucho que sea temporal, en tanto que las auténticas fórmulas de flexibilidad interna deben situarse en la medida de lo posible en el terreno del cambio de condiciones de trabajo y de empleo que procuren evitar toda disminución neta de la ocupación, incluso aunque esta reducción sea de carácter coyuntural.

A tenor de ello, no se ha llamado suficientemente la atención sobre cómo el abanico de medidas adoptadas en este marco ha resultado de naturaleza mucho más

amplia y diversa, en términos tales que no se ha destacado la importancia de esas otras medidas que han funcionado como alternativas a los ERTE mismos.

Así, conviene destacar cómo el teletrabajo ha sido no solo una iniciativa natural por parte de las empresas, sino que se ha concebido como una fórmula obligada en caso de que fuese posible, en el sentido de que solo se admitía acudir a los ERTE en caso de que no fuese posible una reorganización del empleo en modo que el teletrabajo permitiese la continuidad de la actividad laboral. Naturalmente, el contexto en el que se estableció esta obligación ha sido muy singular y, por tanto, es difícil proyectarlo hacia el futuro para escenarios diferentes al COVID, especialmente si se tiene en cuenta que la voluntariedad se presenta como el principio general orientador del trabajo a distancia, tanto entre nosotros como en el marco europeo del acuerdo colectivo sobre el teletrabajo. En todo caso, esto último no tiene por qué considerarse como un impedimento absoluto y no debería excluirse por completo el establecimiento de una cierta regla de preferencia del teletrabajo en relación a la jerarquización entre las medidas a adoptar que mencionaremos más adelante.

En esa misma clave se han ensayado otras medidas, aunque en algunos casos con resultado de escaso éxito, cuando no de claro fracaso. En concreto, es evidente que el sistema del permiso retribuido con obligación de posterior ejecución del trabajo no realizado no fue bien recibido ni por parte de las empresas ni por parte sindical, por lo que puede afirmarse que no funcionó en la práctica. A tal efecto, debería intentarse debatirse acerca de las razones determinantes de la ausencia de resultados de esta medida y de las posibilidades de adaptarla en el futuro para un uso en algunas ocasiones en las que puede resultar útil su adopción.

Por lo demás, ciertos cambios que se han adoptado en la forma de ejecución de la prestación de servicios, para reforzar la prevención de riesgos laborales, han tenido una gran trascendencia. Aunque se trate de alteraciones en las condiciones de trabajo que se insertan en ese marco de la prevención de riesgos laborales para hacer frente a posibles contagios, debe tenerse presente que, por razón de su alcance, también pueden contemplarse como medidas de flexibilidad interna. Especialmente a estos efectos han de hacerse los diagnósticos oportunos para, igualmente, dar preferencia a la adaptación de los puestos de trabajo y de las funciones de los trabajadores, en clave de ajustes razonables, como medidas de flexibilidad interna, como alternativa al apartamiento de la ocupación efectiva de esos trabajadores, estas otras valorables como medidas de flexibilidad externa. En el caso de la protección de la maternidad otorgar preferencia efectiva al cambio de condiciones o de puesto de trabajo frente a la suspensión contractual.

3. LA IMPRESCINDIBLE ACCIÓN DESDE LA PROTECCIÓN SOCIAL: UN EQUILIBRIO EN EL REPARTO DE SACRIFICIOS

Naturalmente, cuando menos por lo que afecta a la intensa expansión de los ERTE, los mismos han sido viables en la medida en que ha existido una decidida actuación del Gobierno incrementando el gasto en la prestación por desempleo, por cuanto que esta fórmula solo se sostiene sobre la base de mantener los ingresos de rentas necesarios a los trabajadores durante el período de suspensión del contrato de trabajo. Es cierto que durante las crisis precedentes la fuerte destrucción de empleo vino acompañada por un paralelo incremento de las prestaciones por desempleo para atender a los trabajadores que eran despedidos, incluso con algunos cálculos que manifiestan que el coste en términos de desempleo fue tan elevado con un modelo de respuesta a la crisis con despidos masivos como respecto de lo acontecido en la crisis sanitaria con el mecanismo de los ERTE. Ello de por sí muestra el superior beneficio en términos de costes de empleo y de gasto público de los ERTE respecto de los despidos colectivos.

Eso sí, en una perspectiva de futuro, tampoco es tan evidente que quepa pensar que como solución a todos los efectos deba procederse a extender en términos estructurales permanentes el sistema de los ERTE como sustitutivos generalizados de la fórmula de los despidos colectivos, cuando menos para todo tipo de situaciones y escenarios. La diversidad de situaciones en las que se puede encontrar una empresa resulta muy amplia, de modo que una universalización de los ERTE puede ser muy arriesgada, por algunos efectos negativos que puede producir y por algunos resultados injustos en el reparto de sacrificios a soportar ante futuras necesidades de reestructuración empresarial. Sin poder entrar a fondo en esos posibles efectos negativos y resultados de tratamiento desigual injustificado bastaría con señalar cuando menos dos riesgos.

De un lado, tener presente que una estrategia de universalización de los ERTE puede conducir a adoptar medidas suspensivas para escenarios de crisis empresariales irreversibles, donde desde el principio se constate que el resultado podría ser el de una suspensión contractual que se dilataría indefinidamente en el tiempo, sin expectativas de propiciar la reincorporación al mercado de trabajo de los afectados, que debe constituir a la postre el objetivo a no olvidar; baste a tal efecto tener presente los efectos distorsionantes que ha tenido durante muchas décadas el sistema italiano de la *casa integrazione guadagni*.

De otro lado, tener en cuenta que existe el riesgo de que ciertas formas de reestructuración empresarial en un escenario de normalidad, donde las empresas no se

encuentran en situaciones de fuerte desequilibrio económico, pueden provenir de una falta de flexibilidad en el uso de la mano de obra en las empresas y, sobre todo, que la suspensión contractual con prestación por desempleo prolongada puede provocar desviar ciertos costes de reestructuración, que deben ser asumidos por las empresas, hacia el gasto público; a tal efecto no está de más recordar ciertos usos no suficientemente justificados de la suspensión contractual en el sector del automóvil entre nosotros a lo largo de la década de los años 80 del siglo pasado, que fueron corregidos con unas reformas más restrictivas en el uso de este tipo de reestructuraciones empresariales. Dicho de otro modo, a semejanza del uso desviado que se adopta en ocasiones en algunas grandes empresas, realizando reestructuraciones empresariales con técnicas de jubilaciones anticipadas que cargan los costes significativamente sobre las arcas públicas, pudiera suceder algo similar con ciertos usos desviados de las suspensiones contractuales si se adoptan fórmulas de generalización indiscriminadas de éstas.

4. LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL MODELO INSTITUCIONAL

Teniendo presente la inmediatez con la que se tuvo que actuar frente a la profunda extensión de la pandemia, del intenso impacto provocado por el confinamiento sobre la actividad productiva y, a la postre, el carácter indiscutiblemente novedoso del escenario al que había que enfrentarse, no cabe sino destacar la importancia que ha tenido la capacidad de respuesta de nuestro modelo institucional de relaciones laborales para hacer frente a la situación con indudable eficacia. A tal efecto, ha de destacarse que por significativas que hayan sido las medidas adoptadas, las mismas se han introducido sobre la base del mantenimiento en gran medida del modelo laboral imperante y del funcionamiento razonable del conjunto de sus instituciones, tanto desde la perspectiva individual como desde la correlativa colectiva, incluido nuestro entramado institucional de protección social.

Desde el punto de vista individual, se ha podido comprobar cómo nuestro marco jurídico ofrecía respuestas institucionales suficientemente flexibles como para adaptarse al nuevo escenario. Por poner los dos ejemplos más significativos.

De un lado, sin necesidad de adoptar una nueva regulación del trabajo a distancia, el teletrabajo pudo ser implantado en multitud de empresas con naturalidad y sin ningún tipo de bloqueo por el hecho de que no existiese una regulación suficientemente completa del trabajo remoto. Eso sí, la inusitada expansión del teletrabajo de manera más que justificada ha determinado una regulación de carácter permanente e integrada del trabajo a distancia, que, naturalmente, requerirá de su valora-

ción cuando con el tiempo suficiente se comprueben los resultados aplicativos de la misma. Algunos apuntes más concretos haremos más adelante desde la perspectiva de lo que el trabajo a distancia puede suponer como una pieza novedosa de flexibilidad interna en las empresas.

De otro lado, el germen de los ERTE ya se encontraba en nuestra regulación laboral como una institución con larga tradición entre nosotros, incluso con la precisa variante de los ERTE por fuerza mayor, por mucho que su utilización en términos cuantitativos en el pasado hubiera sido muy limitada comparativamente con otras medidas de reestructuración laboral ante situaciones de crisis. A partir de esos mimbres regulativos previos en nuestro entramado institucional precedente, resultó técnicamente posible adaptarlo al nuevo escenario. Esa adaptación ha requerido desde luego la adopción de decisiones políticas de calado, especialmente en el terreno de la amplitud en la cobertura de la prestación de Seguridad Social por desempleo, pero, en clave jurídica, no fue de especial complejidad a la luz, insistimos, del diseño institucional ya construido de las suspensiones de los contratos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas y productivas. Eso sí, a la luz de los positivos resultados aportados por los ERTE como instrumento de actuación frente a cierto tipo de crisis de empleo, no cabe la menor duda de que la experiencia acumulada nos puede servir para reformar el modelo vigente para los escenarios no COVID, pues de no efectuarse las correspondientes reformas volveríamos a un contexto no deseable de marginalidad de los ERTE para afrontar las necesarias reestructuraciones empresariales que se producirán en el escenario post-pandemia.

En lo que refiere al panorama colectivo, no cabe la menor duda de que la pandemia, en un primer momento, ante la imperiosa necesidad de adoptar medidas urgentísimas de choque, provocó la adopción de medidas por parte del poder público en la clave más clásica de decisión unilateral de las mismas por parte del Gobierno, con ausencia de todo intento de diálogo social. Incluso uno de los efectos automáticos derivados del brusco confinamiento fue el de la total paralización de los procesos en curso de negociación colectiva. No obstante, resulta igualmente sorprendente cómo apenas se recuperó el ritmo de funcionamiento del sistema institucional, incluso en pleno confinamiento, de manera inmediata se tendió igualmente a recuperar los procesos de concertación social, seña de identidad de nuestro sistema de relaciones laborales, incluso con resultados más exitosos que en otras etapas precedentes de crisis. Incluso, apenas se extendieron los procedimientos de encuentros virtuales, ello propició articular procedimientos nuevos de información y consulta a los representantes de los trabajadores en el seno de las empresas para dar cumplimiento a las competencias que estos tienen dentro de nuestro sistema laboral para articular los procesos de flexibilidad interna, incluso propició recuperar los procesos

suspendidos de negociación de los convenios colectivos. Por tanto, también desde esta perspectiva, con todas sus dificultades, se ha logrado mantener el funcionamiento de nuestro sistema institucional de relaciones sindicales.

En todo caso, también algunas experiencias de lo que ha supuesto el uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en este período, especialmente por lo que se refiere a contactos a través de plataformas digitales, tanto de relación de los sindicatos con sus representados como de las representaciones de los trabajadores con el interlocutor empresarial, es posible que permanezcan en el futuro. De ser así, ello requerirá marcar pautas de actuación respecto de estas nuevas formas de interrelacionarse, así como señalar tanto las ocasiones en las que será oportuno que ello se verifique por vía virtual como las que se lleve a cabo de manera presencial. Utilizamos a estos efectos intencionadamente el término “pautas”, por cuanto que no estamos pensando en la fijación de reglas precisas ni desde la normativa estatal ni siquiera desde la negociación colectiva, sino de criterios que con flexibilidad deriven de las prácticas sindicales que vayan asentando cierto tipo de usos y costumbres que configuren el nuevo modelo de actuación de las organizaciones sindicales y las representaciones de los trabajadores en la empresa vía el uso de la tecnologías digitales.

5. APRENDIZAJE DE LO SUCEDIDO PARA AFRONTAR UN NUEVO ESCENARIO

El somero análisis de lo sucedido durante la pandemia no solo nos ha permitido efectuar un rápido recordatorio del significado básico de las medidas acometidas durante este período, sino, al propio tiempo, efectuar algunas primeras indicaciones acerca de la valoración que ello puede merecer en orden a ponderar las nuevas reformas que deben acometerse a partir de ahora, con una perspectiva de cambios estructurales necesarios en nuestro sistema laboral.

Ahora se trata de precisar los que, a nuestro juicio, deberían constituir los objetivos referenciales básicos de estas nuevas reformas a los efectos de fortalecer los procedimientos de flexibilidad interna en la empresa, a partir de las enseñanzas que se pueden obtener de los efectos laborales verificados en el escenario post pandemia. En términos resumidos, estos objetivos referenciales básicos se podrían concretar en los siguientes.

6. HACIA UN MODELO DE FLEXIBILIDAD CONSENSUADA

Las reformas precedentes tendieron a incrementar los elementos de unilateralidad en la adopción de las medidas de flexibilidad interna por parte de la dirección de la empresa, en términos tales que dificultaron el consenso entre las partes a la hora de efectuar este tipo de reestructuraciones empresariales. El resultado, por ello, fue el de una mayor conflictividad, lo fuese exteriorizada o subyacente, que provocó un explícito o implícito rechazo por parte de los trabajadores y de sus representantes frente a este tipo de medidas. A mayor abundamiento, esa tendencia a la unilateralidad desembocó en un desequilibrio en los sacrificios soportados por cada una de las partes derivadas de la adopción de las medidas de flexibilidad interna.

Todo ello puede llegar a provocar/producir tanto una mayor dificultad para compatibilizar medidas de flexibilidad interna y toma en consideración de las necesidades de conciliación entre las responsabilidades familiares y laborales, cuestión de enorme complejidad y que en muchas ocasiones no se encuentra bien resuelta por cuanto que debe reconocerse que en las más de las ocasiones las medidas de flexibilidad que precisan las empresas limitan dicha conciliación y, a la inversa, las medidas de conciliación pueden complicar las necesidades de flexibilidad empresarial. Complementariamente a ello, las mayores restricciones a los cambios de condiciones de trabajo provocan en la práctica que las empresas concentren las medidas de flexibilidad interna en cierto tipo de trabajadores, provocando estas prácticas una evidente segmentación de grupos de trabajadores, de modo que los perjuicios de la flexibilidad interna se vienen a repartir de manera marcadamente desigual entre unos y otros tipos de trabajadores, que, a la postre, desemboca en una mayor precariedad de condiciones de trabajo de quienes ya lo son de partida.

Por todo ello, la forma de revertir estos efectos negativos y de lograr un reparto más equitativo de los sacrificios tanto entre la empresa y los trabajadores como internamente dentro del conjunto de los trabajadores es la de lograr establecer mecanismos eficaces de canalizar las medidas de flexibilidad interna por procedimientos consensuados. Eso sí, para lograr este resultado, a nuestro juicio, la clave se encuentra en lograr una cultura empresarial y sindical favorable a un uso razonable y equilibrado de la flexibilidad interna, de modo que la regulación jurídica que se establezca depende en gran medida del asentamiento de esta cultura y del establecimiento de una relación de confianza entre las partes. En tanto que esa cultura y fiabilidad no se extiendan es difícil que funcione un efectivo mecanismo de flexibilidad consensuada en esta materia. En estos momentos ha de tenerse presente que esa cultura, tanto de parte empresarial como de parte sindical, solo se encuentra asentada en algunas organizaciones, de modo que hasta tanto que ello se generalice es

difícil romper con el actual modelo de unilateralidad en la gestión de la flexibilidad interna. Por ello, insistimos, cualquier tipo de reforma legislativa a estos efectos debe venir acompañada de un importante cambio cultural entre las partes, siendo esto último incluso más importante que lo primero.

7. LA PREFERENCIA DE LA FLEXIBILIDAD INTERNA FRENTE A LA EXTERNA COMO PRINCIPIO GENERAL, CON REGLAS DE JERARQUIZACIÓN ENTRE ELLAS

Los cambios producidos a lo largo de los años en la definición de las causas justificativas de las medidas de reestructuración empresarial han tenido, entre otros efectos, una tendencia a la convergencia en el alcance de las diversas definiciones legales. Ello ha tenido como efecto derivado que se haya venido a interpretar que, siendo similares todas las causas, corresponde a la empresa decidir con discrecionalidad cuál de las medidas de reestructuración se considera la más idónea para atender a sus intereses. En concreto, ello ha supuesto una jurisprudencia que entiende que no se exige que las medidas de despidos requieran la presencia de una causa estructural, admitiéndose que causas que, en principio, puedan ser limitadas en el tiempo también puedan justificar un despido. Dicho de otro modo, las causas de suspensión y de despidos se asimilan, por lo que el empresario puede decidir optar por una o por otra.

Frente a ello, las medidas adoptadas con ocasión de la pandemia han comportado un punto de inflexión, dado que una de las consecuencias de la preferencia otorgada a los ERTE ha sido la de que las causas COVID, como situación limitada en el tiempo, solo justificaban la suspensión contractual y no constituían causa justificada para despedir; del mismo modo, la posibilidad de reorganizar la empresa en régimen de trabajo a distancia frente a las medidas restrictivas por el COVID comportaba que ni se podía despedir ni suspender los contratos.

Eso sí, ese punto de inflexión se introduce en nuestra legislación de manera coyuntural en atención a la situación singular de la emergencia sanitaria, de modo que superada esta se volvería a la situación precedente de ausencia de limitaciones del despido cuando se puede acudir a medidas alternativas de flexibilidad interna. A la vista de ello, parece razonable, aplicando el principio de proporcionalidad en la determinación de las medidas de reestructuración empresarial, establecer una cierta jerarquización entre las medidas a adoptar en correlación con las causas justificativas, de modo que rijan como criterio general una preferencia de las medidas de flexi-

bilidad interna (suspensión contractual, reducción de jornada, descuelgue salarial, etc.) frente a las medidas de flexibilidad externa.

Incluso ese principio de proporcionalidad debe llevar igualmente a establecer una justificación de la correspondencia entre la causa determinante y la medida de flexibilidad interna a adoptar, de modo que sin necesidad de imponer la prueba diabólica de los resultados esperables de las medidas que se proponen adoptar, sí que se aporten elementos de juicio que permitan valorar la presencia de una cierta conexión lógica entre las causas y situación de dificultad de la empresa y el tipo concreto de medidas a adoptar. Por poner un ejemplo, ante ciertos escenarios empresariales la suspensión contractual no sirve de nada para atajar la situación de dificultad existente, pero sí se puede resolver ello con medidas de ajustes salariales; y, viceversa, ante ciertos escenarios la reducción de costes salariales no sirve de nada, mientras que tales situaciones de dificultad sí pueden atajarse con medidas de reducción de jornada o de suspensión contractual.

Todo ello se debería efectuar no con la voluntad de establecer unas definiciones rígidas para cada medida a adoptar, que a la postre podría dificultar la necesaria flexibilidad en la respuesta que puede ser necesariamente diversa según las circunstancias concurrentes en cada reestructuración empresarial, sino en garantizar la eficacia de las medidas adoptadas, de forma que la selección de éstas se correspondan con las causas concurrentes en cada caso.

8. CONFORMACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO INTEGRAL DE FLEXIBILIDAD INTERNA

Las diversas formas de reestructuración empresarial, en particular aquellas que comportan medidas de flexibilidad interna, requieren una regulación diferente y, por tanto, un procedimiento distinto según la concreta medida que se pretenda adoptar: cambios de jornada y de horario, transformación de contrato a tiempo parcial en contrato a tiempo completo y viceversa, movilidad geográfica, movilidad funcional, modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo, paso de trabajo presencial a distancia y viceversa, reducción de jornada y suspensión del contrato de trabajo, descuelgue salarial, cambios a resultas de una transmisión de empresa, incluso despidos colectivos si incluimos las medidas de flexibilidad externa. Incluso, a veces, se regulan de manera independiente las medidas de cambio de condiciones impuestas a los efectos de tener en cuenta las necesidades de los trabajadores de atender a sus responsabilidades familiares o bien de realizar ajustes razonables para atender a las situaciones peculiares de los trabajadores discapacitados o de las mujeres du-

rante el embarazo o el período de lactancia, sin tomar en consideración los efectos reflejos o colaterales que ello pueda tener respecto de posibles cambios en paralelo de otros trabajadores que deben asumir los efectos del cambio de condiciones de los primeros.

En muchas ocasiones, esta técnica de regulación diferenciada está plenamente justificada por cuanto que causas, procedimiento y efectos vienen diferenciados, de modo que para cada tipo de medida se acude a una regulación diferente. Pero también es cierto que este diseño diferenciado en ocasiones resulta complejo en exceso, no se toma en consideración la interdependencia de unas y otras medidas y, sobre todo, a veces la comprensión global de un proceso de reestructuración empresarial requiere de unas medidas de flexibilidad interna variadas, incluso de flexibilidad interna y externa interconectadas entre sí, de modo que la pluralidad de procedimientos puede ser especialmente complicada y, sobre todo, impide una actuación de conjunto sobre el total de las relaciones laborales en la empresa.

Es cierto que, hasta cierto punto, ello ha venido a ser salvado en parte por cierta jurisprudencia que ha admitido el desarrollo de un procedimiento unitario en el que se integre la adopción de medidas de reestructuración de naturaleza diversa. Sin embargo, esta fórmula de procedimiento unitario se realiza sin un expreso acogimiento legal y, por tanto, sin la suficiente seguridad jurídica. A tenor de ello, sería oportuno que vía reforma legislativa se contemplase el régimen jurídico de las medidas de reestructuración que integre medidas de diversa naturaleza, sin necesidad de que ello se contemple en clave sustitutiva del modelo actual de regulación diferencial en atención al concreto tipo de medidas que se adopten. Dicho de otro modo, puede presentarse como un procedimiento unitario alternativo que no elimine los actualmente existentes, de modo que, según las circunstancias, se acuda a uno u otro, pero que, en todo caso, se clarifique el modo de acometer una reestructuración empresarial amplia que requiera de medidas de flexibilidad diferenciadas.

9. LA NECESARIA REDUCCIÓN DE LAS ALTAS TASAS DE TEMPORALIDAD

Una de las enseñanzas derivadas de las medidas dirigidas a hacer frente a la pandemia ha sido que los ERTE han resultado un mecanismo especialmente eficaz para conjurar los riesgos de destrucción de empleo entre los trabajadores con contratos por tiempo indefinido, pero que, por el contrario, por mucho que en sede teórica la regulación establecida al efecto no diferencie entre un tipo y otro de trabajadores en atención a la duración de sus contratos de trabajo, lo cierto es que los ERTE no se han aplicado prácticamente para contener la pérdida de empleo de los trabaja-

dores temporales. Por ello, donde, de manera silenciosa y sin exteriorización clara, las medidas de restricción derivadas de la pandemia han provocado una importante destrucción de empleo ha sido en relación con los trabajadores temporales, lo que ha tenido un importante impacto debido al alto porcentaje de trabajadores temporales existentes en nuestro mercado de trabajo; y lo ha tenido en una doble vertiente: de un lado, por la extinción de los contratos de trabajo de quienes lo tenían en los momentos iniciales del confinamiento; de otro lado, por la ausencia de nuevas contrataciones temporales habituales en el inicio de cada temporada.

A la vista de ello, este fenómeno referido a la ausencia de la utilización de los ERTE respecto de los trabajadores temporales, puede generalizarse en un escenario de superación de la pandemia.

Más aún, puede que este elemento no quede aislado en esta concreta medida, sino que en realidad tenga un impacto general sobre la pretensión de colocar en lugar central a la flexibilidad interna como mecanismo de gestión empresarial y, en concreto, de adaptación de las empresas a las circunstancias cambiantes de carácter económico, técnico, organizativo y productivo. En efecto, el poco éxito de los instrumentos de flexibilidad interna entre nosotros en gran medida se debe al hecho de que las empresas utilizan la enorme bolsa de trabajo temporal y la correlativa capacidad de rotación de las plantillas para adaptar las condiciones de trabajo a sus necesidades cambiantes, de modo que la flexibilidad externa ofrecida por la contratación temporal hace innecesario acudir a las fórmulas de flexibilidad interna para el conjunto de los trabajadores, especialmente para aquellos que tienen un contrato por tiempo indefinido. A la postre, este fenómeno del uso de la contratación temporal como alternativo a las medidas de flexibilidad interna provoca entre nosotros ese resultado de reparto desigual de las cargas derivadas de las necesidades de flexibilidad de las empresas, en términos tales que, en muchas ocasiones, son soportadas en mucha mayor medida por los trabajadores temporales comparativamente con la situación mucho más estable de los trabajadores indefinidos.

A tenor de ello, a la vista de los decididos vasos comunicantes que existen entre tasas de temporalidad y uso reducido de las medidas de flexibilidad interna, el desiderátum de lograr que la flexibilidad interna se convierta en un instrumento central de la gestión del cambio en las empresas solo se puede materializar definitivamente en la medida en que se haga frente a los tradicionales problemas de temporalidad existentes en nuestro mercado de trabajo.

Eso sí, el logro de ese resultado no puede alcanzarse en la práctica únicamente con un mero cambio legislativo que impida el uso fraudulento de la contratación tem-

poral y el fomento de un modelo diferente de crecimiento productivo basado en criterios de productividad e innovación; requiere, igualmente, un cambio cultural entre empresarios y trabajadores favorables a facilitar un uso extendido y equilibrado de la flexibilidad interna. Dicho con claridad, hasta tanto que los representantes de los trabajadores no asuman las bondades del favorecimiento de la flexibilidad interna, sin contrapartida de costes empresariales, las empresas buscarán las vías sucedáneas y alternativas al uso de la flexibilidad interna; y, viceversa, hasta tanto que las empresas no asuman las bondades del uso de los mecanismos de flexibilidad interna no renunciarán a la cultura de la temporalidad.

10. UNA REGULACIÓN AUTÓNOMA Y DESARROLLADA DE LA REDUCCIÓN DE JORNADA

El importante paso que se ha dado durante la pandemia en el uso alternativo de los ERTE de suspensión contractual como sustitutivos de los despidos que eviten la destrucción de empleo que se ha producido en períodos de crisis precedente, no ha tenido paralelo reflejo en el uso del mecanismo de la reducción de jornada de trabajo, mucho más utilizado en otros países próximos al nuestro.

Esta es una de las asignaturas pendientes, consistente en ensayar mecanismos que permitan utilizar la reducción de jornada, con paralela reducción de salario y correlativa percepción parcial de la prestación de Seguridad Social por desempleo parcial, como mecanismo de hacer frente a ciertos escenarios de crisis de empleo que hagan innecesario tanto acudir a despidos colectivos como, incluso, hacer uso de la suspensión total del contrato de trabajo. A pesar de que en sede formal en nuestro ordenamiento jurídico está contemplado este procedimiento dentro del mecanismo de los ERTE, en la práctica ha sido un completo desconocido. Incluso ha pasado prácticamente desapercibido el dato de que, en ciertas fases de desafectación de los trabajadores incluidos en un ERTE, se ha previsto legalmente una cierta preferencia por la reincorporación de estos trabajadores con reducción de jornada en lugar de permanecer plenamente en situación de suspensión contractual.

A tenor de ello sería preciso analizar cuáles son las causas determinantes de que entre nosotros la reducción de jornada en términos materiales sea una gran desconocida dentro del amplio abanico de medidas de flexibilidad interna existentes.

A tal efecto, convendría acometer una reforma legislativa que visibilizara de forma más clara la fórmula de la reducción de jornada, proporcionando, por añadidura, seguridad jurídica a las empresas y a los trabajadores, a la vista de que tal medida

puede articularse hoy en día a través de procedimientos diversos y con efectos diferentes: procedimiento de ERTE, modificación sustancial de condiciones de trabajo y transformación de contratos a tiempo completo en contratos a tiempo parcial. Más aún, por contradictorio que parezca, la pluralidad de procedimientos al final desemboca no solo en un problema de inseguridad jurídica sino incluso en una falta de visibilidad de la medida; por decirlo de manera simple, la reducción de jornada está oculta dentro de los ERTE donde lo único que se visibiliza es la suspensión contractual; la reducción de jornada como modificación sustancial plantea problemas de conexión con la exigencia de voluntariedad de la transformación de contratos a tiempo completo en tiempo parcial; esta última transformación se concibe en clave individual cuando en las más de las ocasiones los mecanismos de flexibilidad interna tienen un decidido rasgo colectivo que no puede ser canalizado conforme a una lógica de voluntariedad individual.

Como resultado final, parece oportuno contemplar de manera singular la reducción de jornada como mecanismo de flexibilidad interna, que le otorgue autonomía de gestión respecto de la suspensión contractual, de la genérica regulación de las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo y de los procedimientos individualizados de transformación de contratos por tiempo indefinido en a tiempo parcial.

11. LA COLECTIVIZACIÓN DEL DISEÑO DE LOS CAMBIOS EN LA PRESENCIALIDAD LABORAL

El uso de fórmulas de trabajo a distancia se ha contemplado desde muy diversas perspectivas, si bien posiblemente de lo menos considerado es su utilidad como una medida más de flexibilidad interna. Y no cabe la menor duda de que un cambio desde la presencialidad hacia el trabajo a distancia constituye un elemento a veces muy útil de flexibilidad interna.

Esa falta de toma en consideración del trabajo presencial y a distancia como posible medida de flexibilidad interna hace que su régimen pivote esencialmente en clave de relación individual entre cada trabajador y su empleador, por vía de poner el punto de atención en la voluntariedad individual, olvidando que los procesos de reestructuración que acuden a mecanismos de flexibilidad interna se deben canalizar esencialmente por la vía de su gestión colectiva. Incluso esa falta de percepción del alcance de ciertas decisiones empresariales provoca una sobrevaloración de la voluntariedad individual, que, en la práctica, tiene una muy escasa virtualidad en el funcionamiento práctico de las relaciones laborales: si se trata de micro y pequeñas

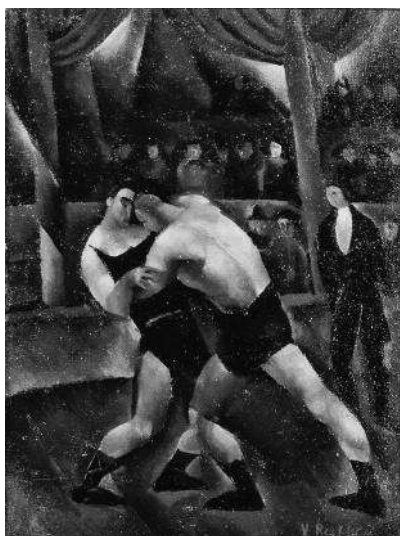
empresas la voluntariedad individual resulta ficticia, por cuanto que la misma de facto viene a ocultar una imposición del cambio por parte de la dirección de la empresa; si se trata de una empresa de medianas y grandes dimensiones, las estrategias empresariales de gestión de las condiciones de trabajo exigen homogeneidad de tratamiento del personal en sometimiento a fórmulas comunes de trabajo a distancia o presencial, de modo que, salvo casos especiales, la individualización es impracticable y se tienden a establecer criterios convergentes para el conjunto de la plantilla de la empresa.

Por ello, cuando se trate de medidas de cambio en este terreno, que funcionen como mecanismos de flexibilidad interna, todo ello está llamando a una colectivización de las medidas, de incorporación de la intervención de los representantes de los trabajadores, a semejanza de lo que sucede con el resto de las medidas de flexibilidad interna. Esta es una carencia importante del nuevo modelo de regulación del trabajo a distancia y tarde o temprano tendrá que tomarse en consideración.

Más aún, donde existe en estos momentos un aparente silencio legal es en lo que afecta al uso del trabajo a distancia por parte de las empresas sin superar el porcentaje del 30% de la jornada, que desencadena la aplicación de la nueva regulación. Y, probablemente, las medidas de mayor alcance en esta clave de flexibilidad interna sean estas fórmulas de trabajo a distancia por debajo del mencionado porcentaje. Sería oportuno, en definitiva, reflexionar sobre cómo se gestiona el tiempo de trabajo y el lugar de su ejecución respecto de estos períodos que ya se extienden en muchas empresas como mecanismo de flexibilidad en favor de unos y otros, pero que quedan al margen de la nueva regulación del trabajo a distancia como específica modalidad contractual. Posiblemente en esta materia sea a la negociación colectiva a la que le corresponde asumir un papel más protagonista, cuando menos de establecimiento de las pautas generales de desarrollo limitado del trabajo fuera de los locales de la empresa.

Begoña Cueto

Las políticas activas de empleo y los servicios
públicos de empleo en el contexto
de la pandemia



Luchadores, Vera Rockline.

El objetivo de este artículo es revisar aspectos clave de las políticas activas de mercado de trabajo, relacionados con su evaluación y reforma. Así, se realiza una breve exposición de los principales resultados obtenidos en las evaluaciones realizadas por la AIReF y se proponen varios colectivos clave que deberían ser tenidos en cuenta en la reforma que se haga, así como en la futura Ley de Empleo. Se hace referencia a varios cambios derivados del contexto de pandemia (incremento de la vulnerabilidad de ciertos colectivos) pero teniendo en cuenta que algunos de ellos no son coyunturales, sino estructurales y, por tanto, definirán el mercado de trabajo durante los próximos años (por ejemplo, el proceso de digitalización).

1. INTRODUCCIÓN

LA situación de pandemia en la que vivimos desde marzo de 2020 ha puesto de manifiesto la importancia de las políticas de empleo. Aunque existan diferentes opiniones sobre la duración o las condiciones de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, sin duda hay consenso sobre la utilidad de este instrumento, entre otros, para mantener los niveles de empleo y la renta de las personas afectadas durante el último año. No obstante, conforme se avanza hacia la ‘nueva’ normalidad y el proceso de vacunación permite retomar la actividad habitual de las empresas, también debemos tener en cuenta que determinados procesos se han acelerado, y que el foco de atención debe pasar de las políticas pasivas a las activas.

Desde el inicio de la pandemia, las políticas activas de empleo en general, y los servicios públicos de empleo en particular, han tenido que enfrentarse a una situación inédita y varios retos para asegurar su funcionamiento. En primer lugar, gestionando un volumen inmenso de prestaciones, vinculadas fundamentalmente a los ERTE. En segundo lugar, adaptándose a un entorno online que permitiera mantener su actividad, al menos en cierta medida.

En este sentido, los servicios públicos de empleo han sido capaces de adaptarse a la nueva situación. Por ejemplo, utilizando herramientas vinculadas a las tecnologías de la información que han permitido la renovación automática de la demanda de empleo, la formación online o la comunicación con las personas usuarias a través de distintas aplicaciones. Sin embargo, el proceso ha estado lleno de dificultades, algunas de las cuales pueden considerarse coyunturales –vinculadas a la situación actual– mientras que otras son estructurales, y muestran la necesidad de adaptarse al entorno de cambio tecnológico acelerado en el que vivimos.

Así, las políticas activas de mercado de trabajo tienen un papel relevante en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que acaba de presentar el Gobierno de España. En su Componente 23, “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, se incluye la modernización de las políticas activas de empleo, la revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral, la digitalización del SEPE para su modernización y eficiencia, el impulso a las políticas de apoyo a la activación para el empleo o la transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo. La implementación de estas reformas recae, en buena parte, en la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo para el Empleo (EEAAE) 2021-2024, que se publicará próximamente.

De la misma forma, el Gobierno está trabajando en una nueva Ley de Empleo que incluye la reforma de las políticas activas de mercado de trabajo y el refuerzo de los servicios públicos de empleo en términos de capacidad y recursos disponibles.

A continuación, se revisan dos cuestiones clave vinculadas a las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) como son, por una parte, su evaluación y, por otra, las propuestas de reforma.

2. ASPECTOS CLAVE DE LA EVALUACIÓN DE LAS PAMT

Desde hace años se habla de la necesidad de reformar las PAMT, ante su falta de eficacia y la insuficiencia de recursos. En este momento, se cuenta con información muy valiosa que se deriva de las evaluaciones de las políticas activas de empleo realizadas en el marco del *Spending Review* que ha llevado a cabo la AIReF (AIReF, 2019, 2020). Aunque varias de las conclusiones alcanzadas habían sido expuestas previamente por personas expertas en el tema, es la primera vez que un organismo público realiza una evaluación tan amplia. Los dos informes publicados han puesto de manifiesto varios aspectos a destacar.

En primer lugar, la necesidad de datos adecuados para evaluar. El primer informe de evaluación¹, publicado en 2019, era muy ambicioso en sus objetivos y, en este sentido, los resultados no fueron los deseados. Fundamentalmente, porque no se pudo evaluar casi ninguna de las medidas que se pretendían analizar, debido a la

¹ Disponible en <https://www.airef.es/es/politicas-activas/>

insuficiencia de los datos recabados, tanto en términos de gasto como de información sobre las personas beneficiarias de las medidas.

En cambio, ha sido un informe muy valioso en términos de diagnóstico desde un organismo oficial. Se constata la insuficiencia de los datos y la imposibilidad de obtener indicadores de costes de las oficinas de empleo. Esta conclusión no sorprende a quienes, de una u otra forma, estamos vinculados a las políticas activas de empleo. Por ejemplo, para analizar los datos de gasto, acudimos a Eurostat o a la OCDE, porque ni el Ministerio de Trabajo ni las comunidades autónomas publican estos datos. Tampoco disponemos de estadísticas sobre los participantes en las distintas medidas que lleva a cabo cada comunidad autónoma. Esto no quiere decir que no existan. Es probable que las comunidades autónomas dispongan de estos datos, pero no se publican y difícilmente serán homogéneos entre todas ellas. Así, en el informe de AIReF se indica que “falta información detallada sobre las características y requisitos de los servicios en las comunidades autónomas” (AIReF, 2019, pág. 75), lo que impide llevar a cabo una evaluación de impacto, al menos a nivel nacional.

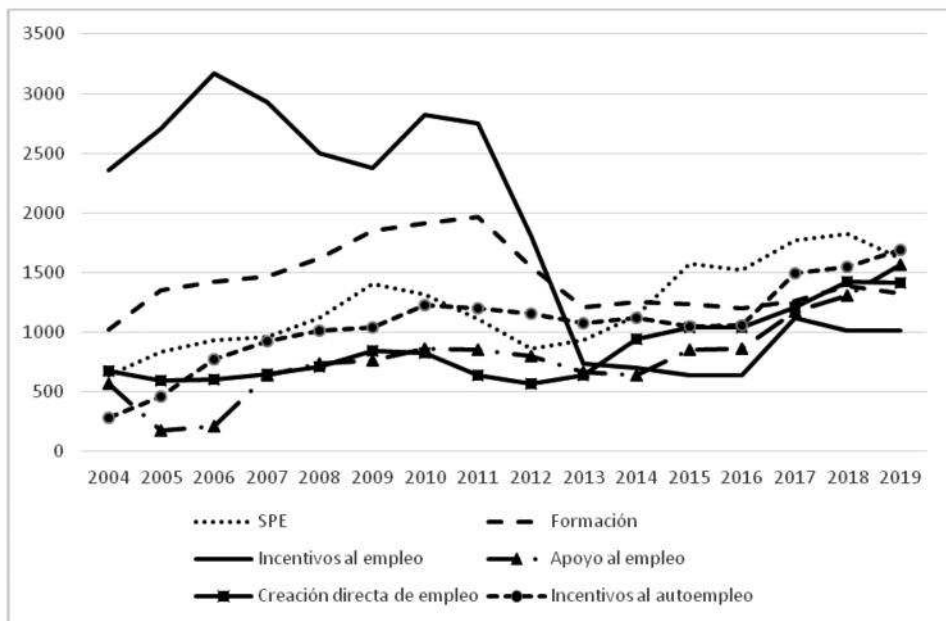
En segundo lugar, el análisis realizado pone de manifiesto la existencia de diferencias sustanciales entre las comunidades autónomas, en términos de gasto, servicios ofrecidos, personas usuarias o rasgos de las mismas. Esta conclusión es consecuencia, al menos en parte, de las diferentes características del mercado de trabajo en cada región. De la comparación parece deducirse que algunas comunidades autónomas lo hacen “bien” y otras no. Sin embargo, del análisis descriptivo de los datos existentes no puede derivarse esta conclusión. La diversidad de situaciones en términos de vulnerabilidad de los colectivos, actuaciones que se llevan a cabo o duración de las mismas, así como el contexto económico en que se desarrollan, muestran una heterogeneidad enorme, que debería percibirse como un punto fuerte y una ventaja para favorecer el aprendizaje mutuo. La pluralidad existente podría contribuir al intercambio de experiencias que funcionan (o que no lo hacen), teniendo en cuenta el perfil de los colectivos destinatarios y el contexto. Las comunidades autónomas desarrollan una amplia variedad de medidas, sobre las cuales se podría intercambiar información, de una forma más transparente, que contribuyera a la mejora de todas ellas.

El segundo informe de AIReF, publicado en 2020², se dedicó a evaluar los incentivos a la contratación, a los que se dedican aproximadamente 3.000 millones de

² Disponible en: <https://www.airef.es/es/spending-review-fase-ii-estudio-incentivos-a-la-contratacion-y-al-trabajo-autonomo/>

euros anuales, teniendo en cuenta tanto las bonificaciones como las reducciones en las cotizaciones sociales. A pesar de que parecía que la cuantía dedicada a este tipo de incentivos se había reducido durante los últimos años, no es así, puesto que a la vez que disminuían las bonificaciones aumentaban las reducciones en las cotizaciones. Así, de acuerdo con los datos de Eurostat, que únicamente tienen en cuenta las bonificaciones, el gasto se había reducido sustancialmente desde 2012 (ver gráfico 1), pero al incluir también las reducciones la cantidad total se sitúa en los niveles de años previos.

GRÁFICO 1
Gasto en políticas activas de mercado de trabajo



Fuente: Eurostat.

Un primer aspecto a destacar de los incentivos a la contratación es su dispersión normativa: entre los años 2012 y 2018 se publicaron 25 normas que cambiaban, aprobaban o denegaban distintos incentivos, en términos de colectivos destinatarios, cuantía y/o duración. Tantas modificaciones pueden generar incertidumbre en los colectivos destinatarios, a la vez que impiden valorar su eficacia en el medio plazo.

El segundo aspecto es que se generalizaron a toda la población. La idea detrás de los incentivos es ayudar a los grupos con mayores problemas de empleabilidad. Por tanto, se trata de seleccionar, de atender a aquellos grupos con mayores dificultades para su integración en el mercado de trabajo. En la medida en que toda la población está incluida en algún tipo de incentivo, se pierde su función convirtiéndose, básicamente, en una reducción de costes salariales.

En este segundo informe sí se llevaron a cabo evaluaciones de impacto de los distintos incentivos, dado que los datos necesarios se encuentran en el SEPE y la Seguridad Social. Los resultados muestran efectos positivos, aunque de pequeña magnitud y que no alcanzan a las personas con una situación más vulnerable en el mercado de trabajo. Se concluye que los incentivos no sirven como instrumento para la reducción de la temporalidad y que deben centrarse en los colectivos con mayores problemas de empleabilidad.

En definitiva, de los resultados y conclusiones de estos informes, junto con otras evaluaciones realizadas en el ámbito académico (Malo y Cueto, 2015) y por las comunidades autónomas, se derivan recomendaciones que deberían ser consideradas en la reforma de las PAMT. La evidencia empírica aporta información sobre qué funciona y qué no, y en qué dirección pueden realizarse los cambios para conseguir una mayor eficacia y eficiencia de las PAMT.

3. REFORMA DE LAS PAMT EN UN CONTEXTO DE PANDEMIA

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es una oportunidad para poner en marcha las reformas que necesitan las políticas activas, aprovechando, a su vez, las enseñanzas derivadas de la pandemia.

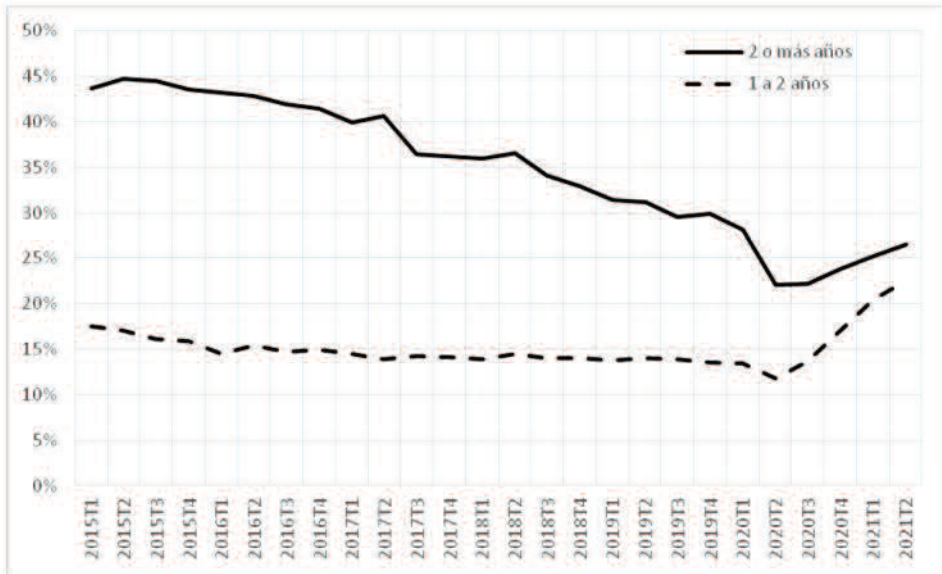
El confinamiento y las limitaciones de actividad dirigidas a controlar la expansión del virus han tenido (tienen) efectos graves sobre el mercado de trabajo que, gracias al uso de distintas medidas, han sido menores de lo que podían ser teniendo en cuenta la situación vivida. Estamos recuperando los niveles de empleo previos a marzo de 2020, pero pueden existir otros efectos a considerar en el diseño de las políticas activas como, por ejemplo, un incremento de los niveles de la inactividad, del desempleo juvenil y desempleo de larga duración y una mayor relevancia de las competencias digitales.

Como consecuencia del confinamiento, la inactividad aumentó de forma excepcional en el segundo trimestre de 2020. No obstante, parece que se trata de un efecto coyuntural y que la prolongación de la incertidumbre, respecto al momento de recuperación de la actividad habitual por parte de las empresas, no ha afectado de forma permanente. Sin embargo, es probable que ciertos colectivos tengan más dificultades para retomar esa normalidad. Sería el caso de jóvenes, mujeres con hijos en edad escolar o personas con bajo nivel educativo, entre otros (Álvarez Aledo *et al.*, 2021). Por tanto, un objetivo relevante es analizar hasta qué punto ha aumentado la inactividad de estos grupos y poner en marcha medidas que puedan contribuir a su reducción.

Uno de los colectivos más afectados por la pandemia han sido los jóvenes, cuyas tasas de paro han vuelto a superar el 50%, en el caso de quienes tienen entre 16 y 19 años, y el 35%, para aquellos entre 20 y 24 años. Muchos jóvenes que pretendían incorporarse al mercado de trabajo no han podido hacerlo durante el último año, debido a la reducción de vacantes motivada por la menor actividad de las empresas. De la misma manera, aquellos que estaban recuperándose tras la crisis de 2008, en apenas diez años se han visto afectados nuevamente por una recesión. Esto es especialmente importante en el caso de las personas menos cualificadas, ya que, durante los periodos de crisis, sufren caídas de la ocupación muy elevadas y, posteriormente, la recuperación es más lenta que en el caso de las personas con cualificación media o alta. Por tanto, la juventud debe ser uno de los grupos a los que se dirijan políticas que reduzcan su precariedad en el mercado de trabajo, tratando de mejorar su posición.

Respecto al desempleo de larga duración, ya era un problema importante en nuestro mercado de trabajo y durante el último año se ha agravado, tal y como se puede observar en el gráfico que sigue. La tendencia decreciente se rompe en el segundo trimestre de 2020, de forma que un año más tarde, más del 25% de la población desempleada lleva más de dos años en esta situación y más de un 20% entre uno y dos años. Son bien conocidos los problemas de empleabilidad ligados a la duración del desempleo, lo que aconseja que este colectivo sea prioritario en el diseño de las políticas activas.

GRÁFICO 2
Desempleo según tiempo de búsqueda
(% sobre el total de personas desempleadas)



Fuente: EPA. INE.

Por último, en un entorno de cambio tecnológico, las competencias digitales ya eran importantes antes de la pandemia, pero ahora son imprescindibles. Y este aspecto se plantea desde varias perspectivas. Por una parte, nos encontramos inmersos en un proceso de cambio ocupacional derivado de la creciente automatización de muchas tareas que, probablemente, se ha acelerado. Ello lleva a que el contenido de las ocupaciones que actualmente conocemos cambie, a que algunas tengan un mayor riesgo de desaparecer y a que, en cambio, surjan otras que aún no conocemos (Malo y Cueto, 2019). En este entorno, la formación resulta imprescindible. La capacidad de adaptación en un contexto de cambio acelerado es básica en el mercado de trabajo y la formación ayuda en ese proceso.

Por otra parte, las competencias digitales empiezan a ser condición necesaria, aunque no suficiente, en el acceso al mercado de trabajo. Las actividades en las que predominan las competencias digitales y las habilidades sociales son aquellas con mayor posibilidad de recuperación y menor probabilidad de sufrir pérdidas de empleo (Livanos y Rabanos, 2021). Y, en este ámbito, tenemos un amplio margen

de mejora. La información del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI)³, que elabora la Comisión Europea, nos muestra que España ocupa el puesto número 11 entre los Estados miembros de la UE en la edición de 2020 (utilizando datos previos a la pandemia). En los indicadores de capital humano, España está por debajo de la media de la UE. Así, casi la mitad de la población española carece todavía de competencias digitales básicas y un 8% nunca ha utilizado internet. Esta carencia puede conducir a la exclusión del mercado de trabajo. Además, debemos tener en cuenta que afecta, en general, a colectivos que ya tienen problemas de empleabilidad, como pueden ser las personas con baja cualificación o personas desempleadas de larga duración.

También hemos visto cómo el teletrabajo se convertía en una forma de mantener la actividad sin que fuera necesaria la presencialidad. Como se podía esperar, son las personas con mayor nivel educativo y quienes tienen ocupaciones en los niveles de mayor cualificación quienes tienen una mayor posibilidad de beneficiarse de esta forma de empleo (Anghel, Cozzolino y Lacuesta, 2020). De nuevo, vemos como las personas con menor cualificación se encuentran en una situación más precaria en el mercado de trabajo. Durante el confinamiento, y los meses posteriores, hemos visto como parte de este grupo ha desarrollado su trabajo —considerado esencial— de forma presencial y en condiciones en las que el riesgo de contagio era alto.

El proceso de digitalización no solo afecta a personas trabajadoras y desempleadas, también los servicios públicos están sometidos a cambios importantes. La posibilidad del teletrabajo permitió mantener parte de la actividad de los servicios públicos de empleo durante el último año y deberíamos aprender de esta experiencia para valorar en qué tipo de servicios la presencialidad es imprescindible y en cuáles no, de manera que se utilicen los recursos disponibles de la mejor forma posible. Existen evaluaciones que muestran que la orientación online no sustituye perfectamente a la orientación y el asesoramiento presencial (Vehkasalo, 2020), pero sí puede constituir un instrumento de apoyo. El uso de algoritmos puede ser de gran utilidad en las acciones de orientación laboral, ya sea mediante recomendaciones formativas o como apoyo durante el proceso de búsqueda de empleo, y el SEPE parece que está trabajando en esta línea.⁴

³ Información disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

⁴ Por ejemplo, con el uso de un algoritmo llamado Send@, de acuerdo con la noticia aparecida en el periódico *Expansión* el día 18 de julio. Noticia disponible en <https://www.expansion.com/economia/2021/07/18/60f4110be5fdea83168b45ab.html>.

En definitiva, la digitalización plantea muchos retos en el marco de las políticas activas, pero también aporta herramientas que pueden ser utilizadas para mejorar la eficiencia de los programas. A la vez que se incluyen las nuevas tecnologías en su funcionamiento habitual, los servicios públicos de empleo también deben ser conscientes de los problemas de exclusión que pueden generar en determinados grupos, ya sea por las dificultades de acceso a las infraestructuras necesarias (ordenador y conexión de calidad a internet) o por la falta de competencias digitales, tal y como ha señalado recientemente la OIT (OIT, 2021).

4. CONCLUSIONES

Nos encontramos en un momento en el que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia constituye una oportunidad para la economía española. En él se incluyen cuestiones clave para el mercado de trabajo, tales como la reforma de las políticas activas de empleo, la digitalización del SEPE, el impulso a las políticas de apoyo a la activación para el empleo y la transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo.

En este marco, el Gobierno también plantea una nueva Ley de Empleo en la que se incluye una apuesta decidida por las nuevas tecnologías y que reconoce el valor estratégico que tienen los datos del propio SEPE. La toma de decisiones es más adecuada cuando se trabaja con información actual, cuyo análisis es clave en el diseño de las políticas. Durante los últimos meses, hemos visto cómo se puede disponer de información diaria sobre afiliaciones, trabajadores en situación de ERTE, prestaciones, entre otras variables. Estos datos son muy relevantes en un contexto como el que hemos vivido, para tomar decisiones en el corto plazo. Pero también lo son en el medio y largo plazo, para valorar tendencias, sobre todo teniendo en cuenta que los cambios a los que nos enfrentamos cada vez son más rápidos. En este sentido, las evaluaciones de la AIReF aportan información muy valiosa. Por ejemplo, las numerosas modificaciones realizadas a los incentivos a la contratación no han dado los resultados deseados. Confiemos en que, esta vez, la evidencia empírica sea considerada a la hora de diseñar políticas públicas y que estas sean evaluadas de forma sistemática para conseguir los objetivos deseados.

El impacto del cambio tecnológico acelerado se produce tanto sobre las personas trabajadoras –desempleadas y ocupadas– como sobre el SEPE. Para las primeras, las competencias tecnológicas se convierten en una condición necesaria, aunque no suficiente, para seguir en el mercado de trabajo. Para los servicios públicos de empleo constituye una oportunidad para mejorar los procesos, contando con las nue-

vas tecnologías, que pueden contribuir a conseguir una mayor eficiencia de las políticas activas que se pongan en marcha.

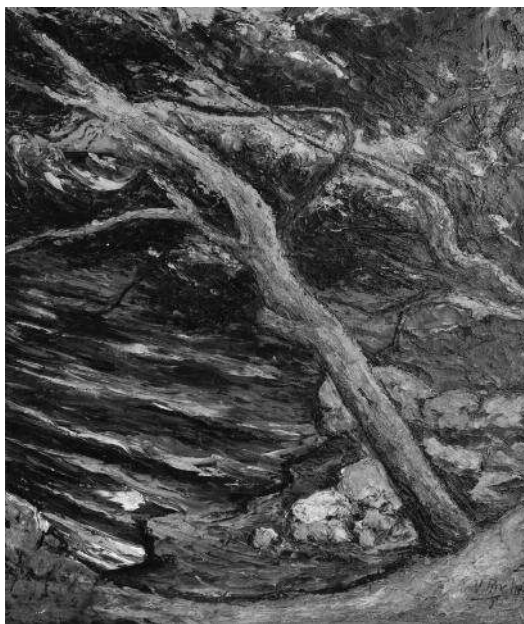
Tanto el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como las evaluaciones existentes de las políticas activas y los datos disponibles, ofrecen la posibilidad de diseñar medidas centradas en las necesidades de las personas desempleadas, especialmente de los colectivos más vulnerables y con más problemas de empleabilidad. Todo ello en un contexto en el que la capacidad de respuesta y de adaptación se convierten en aspectos fundamentales, dado que la revolución tecnológica ya es un hecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIReF (2019): *Evaluación del gasto público 2018. Estudio Programa Políticas Activas de Empleo*. Disponible en: <https://www.airef.es/es/politicas-activas/>
- AIReF (2020): *Evaluación del gasto Público 2019. Estudio Incentivos a la Contratación*. Disponible en: <https://www.airef.es/es/spending-review-fase-ii-estudio-incentivos-a-la-contratacion-y-al-trabajo-autonomo/>
- ÁLVAREZ ALEDO, C.; CEBRIÁN, I., Cueto, B.; DAVIA, M. A.; LEGAZPE, N. y MORENO, G. (2021): “Crisis sanitaria y cambios en el mercado de trabajo de España y Euskadi: situaciones transitorias y riesgos de desactivación laboral en 2020”. *Ekonomiaz* (en prensa).
- ANGHEL, B.; COZZOLINO, M. y LACUESTA, A. (2020): “El teletrabajo en España”. *Boletín Económico*, (2/2020), 1-20.
- LIVANOS, I. y RAVANOS, P. (2021): “Job loss and COVID-19: do remote work, automation and tasks at work matter?” Luxembourg: Publications Office of the European Union. Cedefop working paper; No 4.
- MALO, M. A. y CUETO, B. (2015): “El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España”, *Documentación Social*, 178, pp. 105–120.
- MALO, M. A. y CUETO, B. (2019): “Los riesgos de automatización y deslocalización de los trabajadores autónomos”. *Revista de Economía Laboral* 16(2), pp. 10-37.
- OIT (2021): “Public Employment Services pressing ahead with digitalization should be aware of the digital divide”. Policy note. Disponible en: https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_814289/lang--en/index.htm
- VEHKASALO, V. (2020): “Effects of face-to-face counselling on unemployment rate and duration: evidence from a Public Employment Service reform”. *Journal of Labour Market Research*, 54, 11. <https://doi.org/10.1186/s12651-020-00276-8>

Begoña San José

Por la efectividad y coherencia de las
políticas de igualdad



Paisaje de lago con árbol, Vera Rockline.

Ya antes de la pandemia, en 2018, la OIT alertaba del estancamiento de la brecha de género en el empleo mundial “por la persistente magnitud del trabajo de cuidados no remunerado y su segregación por sexos”, proponiendo como alternativa aumentar el gasto en educación, salud y dependencia al 18% del PIB en 2030 y crear 475 millones de empleos adicionales.

Confinamiento, distancia social y teletrabajo son medidas frente a la pandemia que están afectando de forma desigual a las mujeres, como trabajadoras, como cuidadoras y como ciudadanas.

A la incidencia social y política del movimiento feminista, revitalizado y rejuvenecido en la última década, le ha afectado especialmente la restricción del derecho de manifestación, reforzada por la ultraderecha.

España debe crear 1,2 millones de empleos de 2015 a 2030 para cumplir la meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos”

DESDE hace cincuenta años la economía feminista reivindica que no solo el mercado y el Estado producen bienes y servicios, sino también el trabajo doméstico no pagado realizado en las familias, principalmente por las mujeres. La huelga laboral, de cuidados y estudiantil y las multitudinarias manifestaciones del movimiento feminista en los 8 de marzo de 2018 a 2020 también han reivindicado la igualdad de las mujeres tanto en el empleo como en los cuidados no pagados. La IV Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas (Beijing 1995) incluyó en su agenda “visibilizar en las cuentas nacionales el carácter, alcance y reparto de este trabajo no remunerado”, lo que se traduce en dos indicadores: el de horas dedicadas por hombres y mujeres a los cuidados (2,4 y 4,8 diarias respectivamente en España, 2,3 y 4,4 en la OCDE)¹ y el de personas laboralmente inactivas por responsabilidades familiares o cuidado de niños o personas dependientes, que son 4,3 millones (el 44% de las mujeres) y 0,5 millones (el 6% de los hombres) en inactividad en España (EPA 2020).

En 2015 Naciones Unidas dio un paso más, incluyendo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 la meta 5.4 de que el trabajo no pagado de cuidados sea “redistribuido mediante servicios públicos”, meta a la que la OIT dedica su Informe *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*², que cuestiona la efectividad de las políticas de igualdad en las dos últimas

¹ <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54757>

² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737394.pdf OIT, 2018.

décadas, al mantenerse prácticamente estancadas la brecha de género en el empleo, la “penalización en el empleo vinculada con la maternidad” y la brecha de género en el tiempo dedicado a cuidados no remunerados, que apenas disminuyó en 7 minutos diarios en los 23 países con datos y, a ese lentísimo ritmo, cerrarla llevaría 210 años. Por tanto, insta a los gobiernos, los empleadores y los sindicatos a realizar progresos sustantivos en la consecución de la igualdad de género en el empleo, afrontando el reconocimiento, la reducción y la redistribución urgente del trabajo de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres, así como entre las familias y el Estado.

La alternativa concreta de la OIT para duplicar la cobertura de los servicios de salud, educación (especialmente en la etapa de 0 a 2 años) y de atención a personas en situación de dependencia, dignificar las condiciones de trabajo en ellos y crear un “círculo virtuoso” entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 3 (salud y bienestar), 4 (educación), 5 (igualdad de género) y 8 (empleo decente), requiere aumentar el gasto en esos servicios del 8,7 del PIB en 2015 al 14,9 en 2030 y crear 475 millones de empleos decentes adicionales a los 381 existentes. Aunque estima que los retornos al Estado en impuestos y cotizaciones son del 17,4% de lo que gasta en estos servicios, la sustitución de trabajo no pagado por servicios públicos exige ampliar el espacio fiscal y aplicar impuestos más altos a la riqueza que al consumo o al trabajo³.

Por tanto, duplicar la cobertura y calidad de los servicios de salud, educación y dependencia requiere construir un consenso, un pacto social y político sobre la necesidad de financiarlos entre todos, aumentando la recaudación de impuestos, en un contexto en el que políticos del peso de Trump, y Ayuso en su ámbito, han hecho bandera de lo contrario, si bien en julio de 2021 el G20 ha respaldado el impuesto mínimo del 15% en los beneficios de las sociedades consensuado por 130 países y jurisdicciones de los 139 que forman el marco inclusivo de la OCDE.

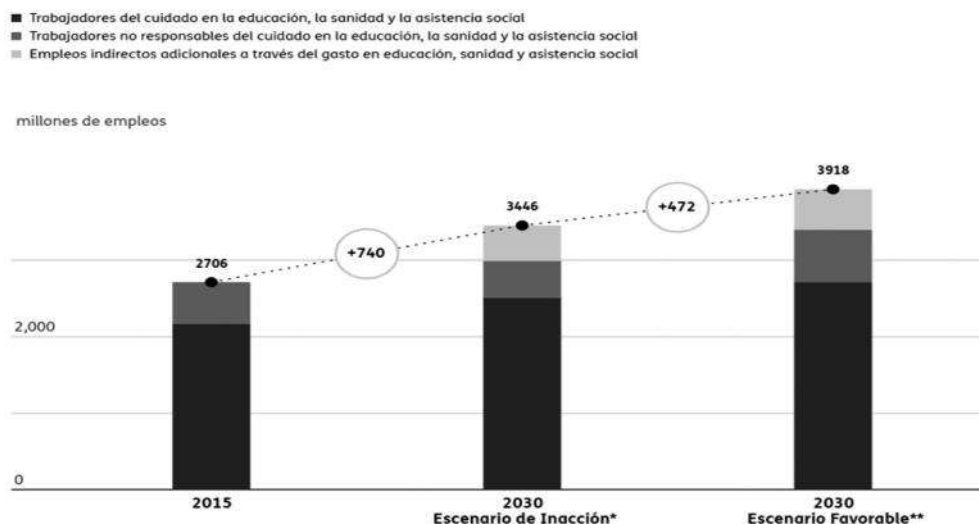
En España, la OIT, partiendo de una situación en 2015 de 130 millones de horas diarias de trabajo no pagado de cuidados y de 2,7 millones de personas trabajando en cuidados en educación, sanidad y servicios sociales (sin incluir el empleo de hogar), propone crear 1,2 millones de empleos adicionales hasta el año 2030 como mejor vía para satisfacer las futuras demandas de cuidados, mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El otro escenario en 2030, que denomina “escenario de inacción”, supone que la prestación

³ OIT, informe citado, págs. 277 y 293.

de cuidados aumentará en consonancia con el crecimiento de la población, pero sin mejorar las tasas de cobertura y los niveles de calidad en el trabajo, dando lugar a persistentes déficits.

GRÁFICO 1

¿Cuántos puestos de trabajo necesita crear España para satisfacer las necesidades de cuidado del futuro?



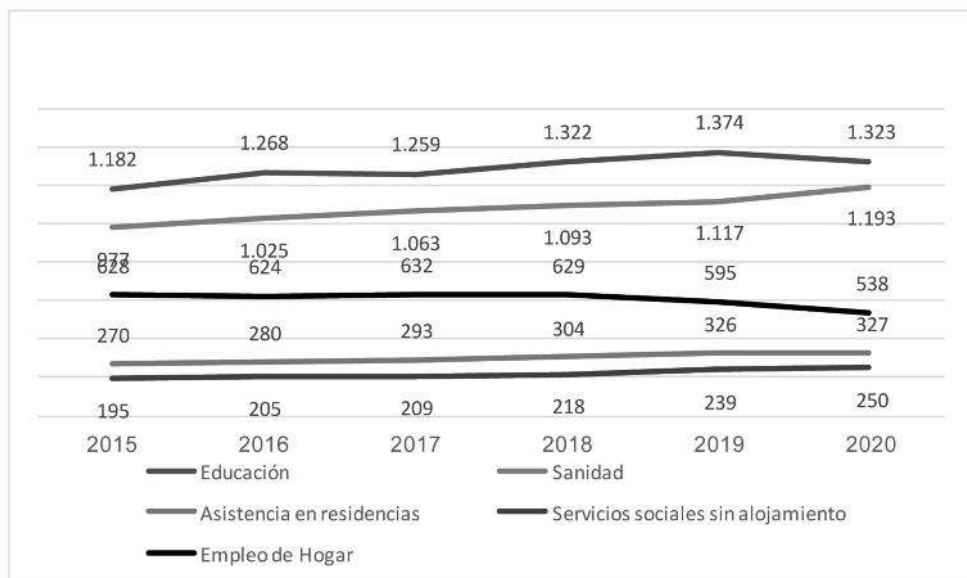
Fuente: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_721426/lang--es/index.htm

Según la EPA, en la sanidad, la educación y los servicios sociales, tanto públicos como privados, y el empleo de hogar en España había en 2015 3,2 millones de puestos de trabajo y –transcurrido un tercio del periodo de cumplimiento de los ODS– en 2020 un 11,6 % más, 3,9 millones, uno de cada cinco empleos, con una feminización del 73% en sanidad, 68% en educación, 83% en servicios sociales y 88% en empleo de hogar. El crecimiento del empleo de 2015 a 2020, ya con la pandemia –de la que hablaremos luego– ha sido del 12% en educación, 22% en sanidad, 24% en servicios sociales (que aún son raquíticos, como indica el reciente Informe del Consejo Económico y Social)⁴ y la disminución en un 14% del empleo de hogar. A ese ritmo de

⁴ CES (2021): *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, <http://www.ces.es/documents/10180/5226728/Inf0320.pdf>

crecimiento, el sistema español de cuidados no alcanzará la meta 5.4 en 2030 y es insuficiente, como vemos por las listas de espera, por la sobrecarga de trabajo no pagado, por su distribución entre hombres y mujeres, entre servicios privados, públicos de gestión privada (como el 73% de las plazas de residencia)⁵ y públicos con personal público, estable o temporal.

GRÁFICO 2
*Empleo en educación, salud, servicios sociales y hogar
España 2015-2020 (EPA, miles de personas)*



La crisis del cuidado de la infancia en España ya es evidente: más de un tercio de las mujeres menores de 35 años declaran su voluntad de no tener hijos “por razones económicas, laborales o de conciliación de la vida familiar y laboral”⁶ y de hecho los nacimientos han bajado en 2020 un 5,9% respecto a 2019 y un 30,3% respecto a 2010. Además de la precariedad laboral y la inaccesibilidad de la vivienda, la motiva que solo el 44% del casi millón y medio de niñas y niños de 0 a 3 años están escolarizados (frente al 65% en Dinamarca, 55% en Noruega y 47% en Suecia), oscilando entre el 26% de los nacidos en las familias con menor nivel de ingre-

⁵ CSIC <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-estadisticasresidencias2020.pdf>.

Las comunidades autónomas con mayor gestión privada son Cantabria, Cataluña, C. Valenciana, Murcia y Madrid.

⁶ INE, Movimiento Natural de la Población 2020 y Encuesta de Fecundidad 2018.

sos y el 62,5% en las de más ingresos, y solo uno de cada diez de forma gratuita, lo que supone, además, una discriminación social desde la infancia. Problemas que se toma con calma la modificación en 2020 de la Ley de Educación, al diferir a enero de 2022 la elaboración de un plan de extensión del primer ciclo de educación infantil a ocho años y ambigüedad “que avance hacia una oferta pública suficiente y asequible (...). En su progresiva implantación se tenderá a la extensión de su gratuidad, priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza”. No hace ninguna alusión al presupuesto, que según el Informe del IEF⁷ requiere 3.000 millones de euros para la cobertura pública gratuita, ni a la provisión de personal, que según la Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea requiere una persona especialista por cada 4 bebés de 0 a 12 meses, 1/6 de 12 a 24 meses y 1/8 de 2 a 3 años de edad.

CUADRO 1

*Niños menores de 3 años que asisten a centros de cuidado infantil,
según coste asumido por el hogar. 2016*

INGRESOS DE LA UNIDAD FAMILIAR	Niños menores de 3 años (miles)	Asisten a centros de cuidado infantil		% de familias que pagan por la Escuela Infantil		
		Porcentaje	Miles	El coste íntegro	Una parte del coste	Nada
Primer quintil	321,0	26,3	84,3	27,3	7,3	65,4
Segundo quintil	229,2	46,4	106,4	50,3	23,6	24,2
Tercer quintil	279,0	41,6	116,2	53,1	31,1	13,5
Cuarto quintil	310,5	44,8	139,2	64,2	19,3	16,4
Quinto quintil	278,5	62,5	174,2	63,7	25,9	10,4
TOTAL	1.418,1	43,7	620,3	54,6	22,5	22,2
Fuente: Módulo de acceso a los servicios 2016. Encuesta de Condiciones de Vida. INE						

Algo más se está moviendo la atención a las personas en situación de dependencia, cerca de 1,7 millones –casi dos de cada diez mayores de 65 años, más 305.600 menores de esa edad– que precisan ayuda para alguna actividad básica de la vida diaria, según la Encuesta Nacional de Salud. A dos de cada tres, 1,3 millones de personas, se les ha reconocido el derecho a la atención, pero casi un 20%

⁷ Instituto de Estudios Fiscales (2018): Diagnóstico sobre el primer ciclo de educación infantil en España (0 a 3 años). Propuesta de implantación de un sistema de calidad y cobertura universal. Estudio de viabilidad económica: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2018_03.pdf

de ellas –397.000– están en lista de espera para ser atendidas durante un promedio de 426 días (AEDGS). El importante Informe 03I2020 del Consejo Económico y Social de España sobre el Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia (SAAD) de la Ley 39/2006 señala que “el fortalecimiento de la atención a la dependencia pasa por integrar la perspectiva de género” sobre las personas cuidadas y sobre las cuidadoras, de las que son remuneradas 400.000 personas⁸, el 83% a través de empresas privadas; el 90% mujeres y el 20% extranjeras, casi tres cuartas partes en residencias y una cuarta parte en servicios sociales sin alojamiento, en los que la contratación temporal oscila entre un tercio y una cuarta parte del personal y también se abusa de la jornada parcial.

CUADRO 2

Personas con prestaciones del sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (SAAD)

Residencia	391.475
Ayuda a domicilio	250.318
Teleasistencia	246.617
Centros de día y de noche	96.748
Prevención y rehabilitación	61.298
Prestaciones económicas para cuidados familiares (60.000 con S.Social) o contratados	150.000
Asistente personal	7.837
TOTAL	1.204.293
Fuente: Informe 03I2020 del Consejo Económico y Social España sobre el SAAD	

Varias de las propuestas de este importante informe del CES, así como del informe del Defensor del Pueblo, fueron recogidas en las 17 medidas del Plan de Choque acordado en enero 2021 por la Mesa de Diálogo Social con el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, entre ellas hacer una evaluación del coste de cada servicio en cada comunidad autónoma y someterla al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD; cumplir los estándares de calidad en la atención y el empleo, con ratios mínimas de personal efectivas de cada comunidad y reforzadas en las residencias; regular la figura del Asistente Personal y revisar los copagos; una

⁸ Durante la pandemia y por primera vez el Sistema de Atención a la Dependencia perdió 7.000 puestos de trabajo, debido al descenso de atenciones prestadas, tanto en centros de día como en residencias, que es donde más ha disminuido. Han aumentado la teleasistencia, la prevención y un 5,5%, las prestaciones económicas (247 €/mes de media) por cuidados familiares, que recaen en las mujeres perpetuando los roles de género. Comunicación de Francisca Guisado, de la Plataforma Impacto de Género Ya, al VII Congreso de Economía Feminista, Bilbao 2021.

revisión profunda del impacto de género en las actuales políticas de cuidados; subir la financiación del Estado (2.354 millones en 2021, un 34,4% –603 millones– más que en 2020) en 2022 y 2023 al menos en 600 millones de euros y 25 millones para capacitación tecnológica del personal de 2021 a 2023 con cargo al Plan de Recuperación; reducir sustancialmente la lista de espera y los tiempos de tramitación de solicitudes y establecer un procedimiento urgente de acceso de personas de elevada vulnerabilidad; primar los servicios profesionales sobre las ayudas económicas; cumplir el 7.º convenio colectivo laboral sectorial y aprobar el 8.º, estabilizar el empleo y bajar el porcentaje de jornada a tiempo parcial.

La pandemia ha aumentado y reestructurado las necesidades de cuidados, y exige un nuevo pacto social. 7.900 millones de personas, inmersas todavía en la pandemia, no hemos procesado aún nuestra experiencia de este año y medio, qué ha pasado, por qué y cómo puede volver a pasar. Individual y colectivamente habrá quienes quieran e incluso puedan “volver a la normalidad” sin cambiar nada. Sin embargo, las premisas en que se basan nuestros proyectos individuales y colectivos tienen que incluir esta experiencia de interdependencia no solo de toda la humanidad (olvidada ya en la enorme desigualdad en el acceso a la vacunación) sino de la biosfera, cuyos equilibrios siguen alterándose por la pérdida de biodiversidad y el cambio climático. El sindicalismo y el feminismo tenemos que repensar las reivindicaciones de igualdad social y de género pasando del esquema “crecer para repartir”, al de las tres preguntas ecologistas ¿Qué necesidades hay que satisfacer para todas las personas? ¿Cuáles son las producciones necesarias para satisfacerlas? ¿Cuáles son los trabajos socialmente necesarios para satisfacerlas? Si hace dos décadas Marinoff proponía “Más Platón y menos Prozac”, ahora tenemos que abrir mucho más la participación social, para reelaborar qué necesitamos para recuperar sosteniblemente los equilibrios entre salud, dinero y amor, reducir la desigualdad social y de género, reconstruir la solidaridad social, entre mujeres y hombres, entre generaciones y entre países como alternativa real a la frustración, la competencia cainita, el odio y la violencia, y un nuevo pacto social que sostenga los ingresos y gastos del nuevo estado del bienestar.

Algo de eso se planteó el Congreso de Diputados con la **Comisión de Reconstrucción** creada en abril de 2020 “para pasar de la confrontación política de los últimos años a la construcción de acuerdos para responder a las nuevas necesidades”. La insistente campaña de Vox atribuyendo a las masivas manifestaciones del 8 de marzo nada menos que la propagación del COVID-19, apoyada por la presidenta de la Comunidad de Madrid, que declaró en 2021 que el Día de la Mujer que se celebra desde hace más de un siglo en todo el mundo es “el Día de la Mujer contagiada”, caló algo en el Congreso, que pese a estar constituido por un 44% de

mujeres, a la hora de pedir la comparecencia de 153 personas expertas, solo el 27% fueron mujeres, y solo una lo hizo representando a una organización de mujeres. 81 organizaciones feministas les mandamos una protesta por ello y una propuesta de 9 medidas.

Los inolvidables aplausos al personal sanitario desde millones de ventanas confinadas contribuyeron a que, de los cuatro grupos de trabajo, fuera el de *Sanidad* el que lograra en el pleno del Congreso el 84% de los votos, apostando por la pública de gestión directa, dedicándole el 7% del PIB en 2023, con ratios de personal estable y políticas de igualdad de género y de conciliación. El ingente trabajo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de recogida y difusión de datos para la sensibilización social y la aprobación y evaluación de medidas públicas es una garantía de cumplimiento, no sin dificultades en su concreción para salvar la Atención Primaria y cubrir una plantilla suficiente con plazas fijas. El dictamen del grupo sobre la *Unión Europea* se aprobó con el 80% de votos, con contradicciones entre la apuesta prioritaria por sectores “tradicionales” como la hostelería, el turismo, el ocio y la automoción, o por los sectores de cuidados, de sostenibilidad medioambiental y de innovación tecnológica; apoyó el Pilar Social de la UE: establecer un seguro de paro, salario mínimo e Ingreso Mínimo Vital a nivel europeo, Estrategias contra la Pobreza y para la Igualdad de Género, Garantía Infantil y reforzar la Garantía Juvenil.

Las propuestas del grupo de *Reactivación Económica* se aprobaron por los pelos, con el 49% de los votos a favor de aumentar la capacidad de recaudación para financiar las necesidades de gasto público, mediante la armonización del impuesto de sociedades, el impuesto al CO₂ en frontera y la “tasa Google”, incluida en los Presupuestos del Estado 2021. Las medidas medioambientales se aprobaron a regañadientes, por la exigencia no tanto de la Agenda 2030 de la ONU como por la de la Unión Europea, y las sociales –vivienda, migración y asilo, igualdad– menos aún. De ahí que no se aprobara –lo que es relevante para la meta 5.4 de los ODS– el dictamen del grupo de *Políticas Sociales y Cuidados*, al obtener un 50% de votos en contra de alcanzar en educación la inversión media europea *destinando todo* el incremento estatal y autonómico *a la pública de gestión directa*, cubrir la totalidad de la demanda de Educación Infantil de 0 a 3 años gratuita y pública; Libro Blanco de Servicios Sociales con ratios por población de profesionales y de prestaciones, y coordinación sociosanitaria en la atención a la dependencia; reducción de la jornada laboral general, de 40 horas/semana desde 1980, y de la brecha laboral de género y desarrollar todo el Pacto de Estado contra la Violencia de Género en todas las administraciones.

El **gobierno** de coalición del PSOE y Unidas Podemos se estrenó con la pandemia, dos meses después de formarse tras repetir en noviembre las elecciones de abril de 2019. El 14 de marzo de 2020 decretó el estado de alarma, que tras difíciles prórrogas parlamentarias ha permanecido 14 meses, hasta mayo de 2021. Si de algo no puede acusársele es de no haber presentado decretos-leyes “por extraordinaria y urgente necesidad”, nada menos que 38 en 2020 y 16 de enero a agosto de 2021, y proyectos de ley: de Presupuestos para 2021, de Educación, de Reforma de las pensiones, de reducción de la temporalidad en el empleo público, del “solo sí es sí”, del trabajo en plataformas digitales (Uber, Glovo etc), de modificación del complemento de maternidad en las pensiones, del teletrabajo, de cambio climático, de eutanasia, de protección integral a la infancia frente a la violencia... El Ministerio de Trabajo y su titular Yolanda Díaz se han ganado a pulso el reconocimiento social por haber dispuesto incansablemente medidas en favor de *millones* de trabajadores y trabajadoras y hacerlo –salvo en brecha salarial de género y pensiones– mediante acuerdos con la CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, de las que la más conocida ha sido habilitar los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) para cobrar durante la suspensión de actividad por el COVID-19 –que otros articulistas de esta Gaceta Sindical analizan con mayor conocimiento– prorrogados sucesivamente tras el estado de alarma.

La falta de personal en la Administración Pública impide que muchas de estas buenas normas se apliquen realmente a la gente. Es dramático que el Ingreso Mínimo Vital, que el gobierno anunció al implantarlo en mayo de 2020 que beneficiaría a 850.000 hogares y a 2,3 millones de personas, alcanzara un año después solo al 30%, 682.808 personas en 260.206 hogares (el 61% con menores y 28% monoparentales), no porque no haya más personas malviviendo con menos de 448 euros al mes, sino porque, como denuncia el informe de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO, *El colapso de la AGE ante la crisis de la COVID-19*, “la plantilla de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social se ha reducido en un 25% en los últimos diez años, constituyendo una de las causas que explica que, pese al inmenso esfuerzo y dedicación del personal público, se colapsen servicios como el SEPE o el INSS”. Seguridad Social solo tiene 2.410 personas y hay que “recuperar los más de 46.000 puestos de trabajo perdidos en la Administración del Estado entre 2011 y 2021” para poder prestar los servicios anteriores y los nuevos y encarar las próximas jubilaciones. También están colapsados los servicios sociales autonómicos y locales a los que la modificación del Ingreso Mínimo Vital en 2021 atribuye nuevas funciones para su implementación. En conjunto, el empleo público en España se ha reducido un 16,6% (de 3,2 millones a 2,71) en la pandemia, la mayoría por jubilaciones.

El conjunto del empleo ha ido menos mal, pues ha caído un 1,5% en el primer año y medio de pandemia, peor el de los hombres –que han perdido 200.100 empleos– que el de las mujeres –con 95.200 puestos de trabajo menos–. La persistencia en el empleo o su búsqueda de las mujeres de 24 a 44 años, no así de las de más edad, ha mantenido en el 53% la tasa de actividad, bajo un techo de cristal del 54% desde 2012. Pero hay más mujeres en paro, 1,9 millones (el 17,4 %) que hombres, 1,6 millones (el 13,4%).

CUADRO 3

*Impacto de la pandemia en la actividad, ocupación y paro, por sexos
(en miles de personas)*

	2019 T4	2021 T2	Variación 2021-2019	% variación
Hombres Activos	12.314,7	12.248,0	-66,7	-0,5
Mujeres Activas	10.844,1	10.967,5	123,4	1,1
Hombres Ocupados	10.808,6	10.608,5	-200,1	-1,9
Mujeres Ocupadas	9.158,3	9.063,1	-95,2	-1,0
Hombres en Paro	1.506,1	1.639,5	133,4	8,9
Mujeres en Paro	1.685,80	1.904,3	218,5	13,0
Fuente: EPA				

¿Y la igualdad entre mujeres y hombres en los cuidados, pagados y no pagados? Sabemos que el confinamiento y el teletrabajo, sumados al cierre de escuelas y de centros de mayores, han aumentado cuantitativa y cualitativamente los cuidados-no-pagados, pero lamentablemente no hay datos oficiales actualizados. Abiertos o reabiertos como servicios esenciales la salud, la educación y los servicios sociales, así como el empleo de hogar, en conjunto emplean un 5,4% más de personas (198.300), de forma desigual: 7% en educación, 6,6% en sanidad y 6,5% en servicios sociales sin alojamiento, pero solo 1,6% en residencias sociales y 0,7% en empleo de hogar. Ese ritmo de creación de empleo en cuidados durante el año y medio que llevamos de pandemia intensifica en un 54% el del periodo 2015-2020, que la OIT llama “escenario de inacción” al aumentar la prestación de cuidados en consonancia con el crecimiento de la población, pero sin mejorar las tasas de cobertura ni la calidad en el trabajo. Si se consolidara el empleo actual como fijo y a tiempo completo y se sostuviera ese crecimiento anual del 3,6% hasta 2030, en ese año sí alcanzaríamos la meta 5.4 de los ODS con 1.200.000 empleos más (ver gráfico 1).

El empleo de hogar acumula desde 2008 una reducción del 26% de las mujeres empleadas –intensificada durante la pandemia hasta que la vacunación de personas usuarias y trabajadoras lo ha recuperado algo– junto al aumento del 35% en los hombres, que no obstante son el 12% de sus 585.000 trabajadores en 2021. Tareas desvaloradas, desempeñadas en un 88% por mujeres, la mayoría inmigrantes, aisladas y a puerta cerrada, un tercio sin dar de alta en la Seguridad Social y las que lo están, sin seguro de desempleo, y sin ratificar aún el Convenio 189 de la OIT, no lo configuran como “trabajo decente”. La campaña de la Inspección de Trabajo en los domicilios particulares en 2021 para combatir los salarios y las cotizaciones a la Seguridad Social por debajo del mínimo legal ha generado hasta enero de 2021 “una primera remesa” de 45.000 cartas a presuntos empleadores incumplidores. El subsidio extraordinario por paro o suspensión de la actividad de personas empleadas de hogar de marzo a julio de 2020 ha protegido a 43.635 de ellas, el 7,5%. Son actuaciones públicas de incidencia minoritaria, pero que abren procesos de equiparación. Como también la campaña de Oxfam con la Secretaría de Estado de Derechos Sociales y portavoces parlamentarias para que las 85.000 empleadas de hogar que cuidan de personas dependientes pasen al SAAD en la revisión de la Ayuda a Domicilio en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en septiembre 2021.

Empleo público y privado de cuidados. Es público el 73% del personal en la educación y el 55% en la sanidad⁹, lo que repercute en sus condiciones de “trabajo decente” (con seguridad social, estabilidad, jornada y salarios equiparables a trabajos similares, vacaciones y protección social). Como reconoce la exposición de motivos del Decreto-ley 14/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la tasa de temporalidad en el empleo público del 30% ha llegado a superar a la del sector privado, afectando a medio millón (dos tercios mujeres) de profesionales de la educación y la sanidad transferidas a las comunidades autónomas, quienes, junto con las entidades locales, a finales de 2024 no podrán tener más de un 8% de trabajadores temporales. El “desarrollo ágil” de las ofertas de empleo público conlleva no solo convertir personal interino en fijo, sino planificar y dotar plantillas fijas suficientes en las ofertas de empleo público de este año y los inmediatos. Si eso ha pasado en la educación y sanidad públicas, más consolidadas, no digamos en la atención a la dependencia, establecida en 2006, y los servicios de igualdad y contra la violencia de género establecidos por la Ley Orgánica 1/2004.

⁹ 1.032.677 entre personal docente y no docente (*Las cifras de la educación en España. Curso 2018-2019*. Ministerio de Educación) y 684.000 sanitarios (*Sanidad en datos*. Ministerio de Sanidad 2021) sobre los 1.240.000 de la EPA.

Los servicios de igualdad y contra la violencia de género, desde los del Ministerio de Igualdad a las concejalías de los ayuntamientos, pasando por los institutos o direcciones de igualdad autonómicas, son necesarios para impulsar y dar coherencia y sinergias a la meta 5.4 y otras políticas transversales o específicas de igualdad entre mujeres y hombres, como las de violencia de género. Pero ¿con qué personal? El Ministerio tiene 88 personas, y no publica datos ni siquiera del personal autonómico y local de atención jurídica, psicológica y social obligatoria por el art. 19 de la Ley 1/2004 a víctimas de violencia de género, con 125.635 usuarias en 2016, menos que denunciantes. La Plataforma Impacto de Género Ya pedimos que se hagan fijas de plantilla pública a 1.800 personas, de acuerdo con su loable calificación como “servicios esenciales” por el Decreto-ley 12/2020 y que se dé carácter estable y plurianual a los 200 millones de euros adicionales acordados en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, para “cubrir con empleo público estable los servicios públicos estables”.

La meta 5.4 se incluye en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de España 2021-2030, que concentra los 17 ODS mundiales en 8 retos país (1 pobreza y desigualdad, 2 emergencia climática y ambiental, 3 igualdad de género, 4 sistema económico, 5 precariedad laboral, 6 servicios públicos, 7 justicia global, derechos humanos y democracia y 8 medio rural y reto demográfico) así: en el reto 6 incluye la extensión de la Educación Infantil de 0-3 años tendiendo a su gratuidad y priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza; una Ley Marco de Servicios Sociales de prestaciones básicas garantizadas, consensuada con las comunidades autónomas y entidades locales, el citado Plan de Choque para la Dependencia y “un nuevo modelo de cuidados de larga duración que mejore su cobertura, intensidad y calidad a través de, entre otros, la inversión creciente de recursos y la promoción de la desinstitucionalización de los cuidados”.

En el reto 3, la redistribución de los cuidados mediante servicios públicos se concreta en unos 5.000 empleos a tiempo completo del Plan Corresponsables del Ministerio de Igualdad, una Bolsa de cuidadoras y cuidadores a domicilio de niñas y niños menores de 14 años dotado con 201 millones, de los que 190 se transfieren a las comunidades autónomas para que ellas gestionen la demanda y contraten al personal. El Dictamen del Consejo de Desarrollo Sostenible, constituido por 60 entidades del sector empresarial y sindicatos, universidades, plataformas, redes ciudadanas del tercer sector y consejos de diversos movimientos sociales, recoge la propuesta de la OIT de “crear de aquí a 2030 1.3 millones de empleos públicos en sanidad, educación y servicios sociales/dependencia, aumentando el gasto 29.100 millones de euros (del 15,4% al 17,6% del PIB)” y que esa Ley marco incluya ratios mínimos de personal en las residencias y servicios sociales y 1 trabajador/a social

por cada 1.700 habitantes, para eliminar la lista de espera. Y apoya las Recomendaciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado de coherencia con la EDS del Plan de Recuperación y que “cuanto antes se articulen con indicadores actualizados, fiables y comparables en el tiempo y en los territorios de las Entidades Locales, Comunidades Autónomas y Estado, así como de la Unión Europea y la ONU”.

Los otros ejes de la igualdad de género en el empleo son la protección social y el reparto de tiempos retribuidos: jornada laboral y permisos. En 2021, el permiso retribuido de 16 semanas por nacimiento o adopción es por primera vez igual para la madre y el padre o segundo progenitor, y en el primer semestre la Seguridad Social lo ha pagado a 108.751 madres y a 118.598 padres, lo que cubre al 74% de los 160.681 niñas y niños nacidos. Choca el número inferior de mujeres, posiblemente por menor cotización. Es mejor que las excedencias por cuidado de hijo/a o familiar, que en el primer trimestre fueron 11.262, y, como todo lo no pagado, en un 85,3% de mujeres. Cosa que también pasa con el Plan 'Me Cuida' o extensión durante 2020, para evitar la transmisión comunitaria del COVID-19, del derecho de adaptación del horario y/o reducción de jornada con reducción de sueldo por deberes de cuidado personal y directo del cónyuge o pareja o familiares, al que a finales de noviembre se habían acogido 11.758 personas, el 87% mujeres¹⁰.

En marzo de 2020 el Decreto-ley 8/2020 declaró el carácter preferente del **teletrabajo**, y de abril a junio lo practicaron durante más de la mitad de los días el 14% de los trabajadores (1,4 millones) y el 19% de las trabajadoras (1,6 millones) y luego bajó al 9 y 11% y prácticamente no ha pasado de ahí, mientras que no teletrabajaron ningún día ese trimestre el 81% de los hombres y el 76% de las mujeres, subiendo al 85 y 84% en el tercer trimestre de 2020 y, sorprendentemente, al 92% de los trabajadores y trabajadoras de 16 a 24 años. Esas cifras se han mantenido hasta ahora, según la EPA, cuando entra en vigor la Ley 10/2021 de trabajo a distancia, que pretende que el teletrabajo no conlleve pérdida en la retribución, estabilidad en el empleo, tiempo de trabajo, promoción profesional y salud laboral, ni discriminación por edad, discapacidad, categoría o sexo. Para esto último, un artículo de “derecho blando” dice que se deberá evitar la perpetuación de roles y estereotipos de género y fomentar la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, con el mismo instrumento que en la reducción de jornada, que al final se ha aplicado en un 87% a mujeres: “tratamiento en el plan de igualdad que, en su caso, corresponda aplicar en la empresa”. Pero, como señalaba para las empleadas de hogar, el aislamiento no es el mejor caldo de cultivo de los derechos laborales y la negociación colectiva.

¹⁰ Respuesta del Gobierno central a la senadora Estefanía Martín Palop (*Diario Sur*, 08.12.20).

Las consecuencias de no separar espacios del trabajo y la vida personal son enormes en la administración del tiempo, en las relaciones laborales y familiares y por supuesto en la cantidad y calidad de tiempo y energías dedicada al cuidado de las niñas y niños y de otras personas, dependientes o no, en la casa. Puede no ser suficiente para contrarrestar la infinidad de tradiciones basadas en el hogar como “el lugar de la mujer”, que en los comienzos de la industrialización y del movimiento obrero pedían que mantuviera la carga completa del trabajo doméstico y de cuidado del hombre y el resto de la familia, y en el mandato de “la mujer en casa y con la pata quebrada” que tiene efectos perversos, todavía.

En resumen, de las tres formas de actividad administrativa –policía, fomento y servicio público– la tercera es la mejor vía para la igualdad económica entre mujeres y hombres propuesta por la meta 5.4 de los ODS y concretada por la OIT tras los pobres resultados en dos décadas de las dos primeras, duplicando prácticamente los servicios públicos de educación, sanidad y atención a la dependencia. Ese proceso ha tenido un retroceso en la pandemia al reducirse la demanda en 80.000 plazas de educación infantil de 0 a 3 años, por el miedo al virus y por la reducción de ingresos de las madres y padres, dada su no gratuidad, y en el mensaje de “desinstitucionalizar” y “volver a casa” el cuidado de personas dependientes tras las tragedias del COVID, ajeno a su incompatibilidad con la salud, empleo y vida personal de las cuidadoras familiares que ya señaló el IMSERSO en 2004¹¹, a la vez que el mercado pide al Estado conciertos y privatizaciones¹² en el sector y no tocar el salario mínimo y la brecha salarial. La desigualdad de género en los cuidados es milenaria, pero ahora las trabajadoras, en especial las menores de 44 años, están dispuestas a no tener hijos antes que a no tener independencia económica. No basta con derecho blando, recomendaciones y pequeñas buenas prácticas; necesitamos un cambio estructural y un esfuerzo fiscal que también requiere alianzas entre las organizaciones sindicales, feministas y ecologistas.

¹¹ *Cuidados en la familia de personas mayores en situación de dependencia*, IMSERSO 2004. El 83.6% de los cuidadores familiares eran mujeres, hijas en un 69,5%. El 85% dedica todos los días un promedio de 10,6 horas de atención/supervisión, a lo largo de 8 años.

¹² Por ejemplo, la patronal de residencias privadas dice que las camas vacías han pasado del 10 al 25% (*El País* 19.06.21) frente al dato oficial del SAAD de descenso del 3,4% (de 171.119 a 165.255) de febrero 2020 a julio 2021. Y la patronal de escuelas infantiles (*El País* 25.07.21) pide al Gobierno que en vez de crear 65.000 nuevas plazas públicas refuerce el concierto o subvención de las privadas.

Manuel Aguilar
Ana Arriba¹

El Ingreso Mínimo Vital, ¿qué será de mayor?

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco de los proyectos “INCOME-INN: Innovaciones en programas de garantía de rentas: políticas, pilotos y propuestas” (referencia PID2019-107589GB-I00) y “PECOTSAS: Perspectiva comparada del Tercer Sector de Acción Social en las Comunidades Autónomas (CSO2017-85486-P)” financiados por el Ministerio de Ciencia e Innovación dentro del Plan Nacional de I+D+i.



Retrato de mujer, Vera Rockline.

Ha pasado más de un año desde la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital y entramos en estos momentos en el periodo de debate parlamentario de enmiendas para su elaboración definitiva. En este artículo revisamos, en primer lugar, los antecedentes y condiciones de su aparición y describimos los rasgos básicos de su diseño. Pasamos después a aproximarnos a una primera valoración de la aportación del IMV a la protección asistencial frente a la pobreza en España. Por último, planteamos la necesidad de definir el papel que el IMV va a jugar como instrumento de protección frente a la pobreza.

INTRODUCCIÓN

HAN pasado dieciséis meses desde la creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), y en el momento de escribir este texto estamos a la espera del comienzo del debate de las enmiendas al proyecto de ley que le dará forma definitiva. Tras la unanimidad inicial para convalidar el Real Decreto-Ley 20/2020 (con la excepción de la abstención de Vox), la presentación de 432 enmiendas e, incluso, de un recurso de inconstitucionalidad² por parte de la Generalitat de Catalunya hacen pensar que se abre un espacio de debate sobre cómo debe de seguir adelante el IMV.

El nacimiento del IMV parece haber estado cargado de paradojas y contradicciones. Lo que se programó como un proceso lento, que empezaría por mejorar las prestaciones familiares por hijo y culminaría en algún tipo de renta mínima al final de la legislatura, se materializó en apenas seis meses en una renta mínima y la supresión de parte de las prestaciones por hijo. Aunque la emergencia de la pandemia de COVID-19 provocó su creación anticipada, se concibió como un programa “estructural”, que se incorporaba al sistema de protección social español. Durante su gestación llovieron críticas bastante duras, pero el Real Decreto-ley se convalidó sin votos en contra. Se presentó como una medida estudiada en detalle y profundidad, cuando el breve tiempo de gestación ni siquiera permitió una negociación calmada para encajarlo con las rentas mínimas autonómicas. La rapidez de su diseño y aprobación ha contrastado con una implementación más lenta y complicada de lo que

² Recurso de inconstitucionalidad 1140/2021, contra el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. El recurso fue desestimado por el Tribunal Constitucional el 16 de septiembre de 2021.

https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_084/2021-1140STC.pdf.

algunos pensaron. Sin embargo, eran previsibles las dificultades para implementar un programa de tipo (casi) inédito para la administración general del Estado (incluida la Seguridad Social).

Este artículo no trata de esas dificultades, ni del presunto “éxito” o “fracaso” del IMV en su primer año de vida. Aún faltan datos detallados para valorar adecuadamente lo que ha sucedido. Sabemos que una parte de las solicitudes estaban lejos de cumplir los requisitos de bajos ingresos, aunque no sabemos lo suficiente acerca de si las personas solicitantes carecían de ingresos en el momento de la solicitud. También sabemos que un número sustancial de personas que podrían acceder no lo han solicitado. Sabemos que el total de hogares perceptores del IMV se acerca al de perceptores de renta mínima autonómica en 2019, y lo supera en algunas comunidades (casi el cuádruple en Andalucía, por ejemplo) pero se queda por debajo en otras, y desconocemos cuántos hogares han pasado de una al otro y cuántos perciben ambas prestaciones.

Tras revisar los antecedentes y el diseño actual e inicial del IMV, en este artículo queremos plantear algunos de los caminos alternativos que el IMV puede seguir en su proceso de consolidación. Cada uno de esos caminos supone jugar un papel diferente en nuestro sistema de garantía de ingresos y exige un diseño diferente. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³ atribuye al IMV un papel importante en las futuras reformas para mejorar y modernizar la protección social en España. El IMV se encuentra en un momento crucial, de paso de su infancia a su vida adulta y tal vez esté sufriendo una crisis de adolescencia en la que la pregunta ¿qué será de mayor? se hace inaplazable.

LOS DÉFICITS DEL NIVEL DE PROTECCIÓN ASISTENCIAL Y DE RENTA MÍNIMA

Entre los rasgos que se atribuyen a los Estados del bienestar del Sur de Europa uno de los más habituales es el desarrollo de un nivel contributivo sólido junto con un nivel asistencial inexistente o insuficiente (Ferrera, 1996; Gough, 1996). Este rasgo explicaría en buena medida las limitaciones de los sistemas de protección para dar cobertura a las situaciones de necesidad y combatir la pobreza.

³ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Gobierno de España
<https://planderecuperacion.gob.es>.

No obstante, esta descripción necesita ser matizada para el caso español. Entre finales de los años 1970 y principios de los 1990 se realizaron en España una serie de profundas reformas de sus sistemas de mantenimiento de ingresos (pensiones, desempleo y, en menor medida renta mínima y prestaciones familiares) que supusieron una recalibración muy sustancial (Rodríguez-Cabrero, 1993; Aguilar y Arriba, 2020). Estas reformas redujeron la generosidad del nivel contributivo (ampliando las exigencias y reduciendo cuantías de pensiones y desempleo contributivo). Al mismo tiempo, se creó un nivel de protección asistencial casi inexistente con anterioridad. A nivel central se introdujeron los complementos de mínimos de pensiones y las pensiones no contributivas, se consolidaron los subsidios asistenciales de desempleo y se actualizaron y focalizaron las prestaciones familiares por hijo a cargo (PFHC) (que posteriormente volvieron a quedarse congeladas).

En un proceso separado, entre 1988 y primeros noventa, se desarrolló un conjunto de rentas mínimas de integración o inserción social apoyadas en la competencia autonómica en “asistencia social”. Tras un breve y poco intenso debate a nivel central, se asumió que las rentas mínimas formaban parte de las responsabilidades autonómicas y que se destinaban a colectivos específicos en situación de “exclusión social” y pobreza extrema que son atendidos desde los servicios sociales de responsabilidad autonómica. Se trata de un conjunto de programas que presentan grandes diferencias entre sí en diseño, amplitud e impacto, que van desde rentas mínimas amplias de tipo generalista hasta programas muy focalizados y de alcance limitado (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995; Ayala Cañón *et al.*, 2016). Estos programas de rentas mínimas han sobrevivido hasta hoy con numerosas reformas, con niveles de cobertura y condicionalidad diversos entre regiones y sin haber sido integrados en el sistema nacional.

A mediados de los años 1990 en España se había establecido un sistema de garantía de ingresos que diferenciaba nítidamente entre el nivel contributivo y el nivel asistencial. La recalibración de los años 1980 había dado origen a un nivel de garantía asistencial de ingresos de cierta entidad, aunque con una clara prioridad por la población inactiva y, en segundo lugar, por la desempleada, y con un alcance muy limitado en cuanto a su impacto sobre las familias con menores, las personas pobres con empleo y los excluidos sociales. A pesar de su fragmentación, desigualdad y limitado alcance, este nivel ha tenido un cierto impacto en la reducción de las formas extremas o graves de pobreza. Este rasgo diferencia el caso español de otros países del Sur con un nivel asistencial menos desarrollado.

La estructura de la protección asistencial surgida en este periodo de recalibración se ha mantenido prácticamente inalterada en sus elementos fundamentales, incluso

ha sido denominada “travesía del desierto” (Laparra, 2004). En el caso de la protección asistencial de desempleo, la transformación más significativa ha sido una progresiva introducción de la filosofía de activación, a través de la agregación de prestaciones que requieren de un compromiso de participación en actividades para la inserción laboral (como la Renta Activa de Inserción, RAI; Programa para la Recualificación Profesional, PREPARA, o el Programa para la Activación del Empleo, PAE) o la introducción de requisitos (refuerzo de la búsqueda activa de empleo, formación o actividades para la reincorporación) en las prestaciones ya existentes. Las rentas mínimas autonómicas han seguido caminos diversos: en unas comunidades autónomas han permanecido inalteradas, pero en otras han mejorado su capacidad protectora impulsadas por su reconocimiento en una nueva generación de estatutos de autonomía y leyes autonómicas de servicios sociales. Desde sus comienzos, las RMA mantienen una orientación hacia la integración social y, prioritariamente, laboral, pero hay razones para pensar que el apoyo a la incorporación laboral y social es insuficiente (Aguilar y Arriba, 2019).

La protección asistencial destinada a la población potencialmente activa resultante de estos procesos separa nítidamente la protección dirigida a personas desempleadas con bajos ingresos, que recae en el nivel asistencial del desempleo bajo responsabilidad central, de la protección dirigida a personas en situación de “exclusión social”, que queda en manos de la asistencia social bajo responsabilidad autonómica. La vinculación del desempleo asistencial a la condición de persona desempleada excluye por tanto a las personas con empleo, aunque sus ingresos sean muy bajos. Mientras que la mayor parte de las rentas mínimas se focalizan a la insuficiencia de ingresos, con independencia de la situación laboral de la persona perceptora.

Bajo esta separación se advierte la preocupación por las primeras formas de precariedad laboral “postfordista” relacionada con la discontinuidad temporal del empleo. Sin embargo, los cambios sociales, especialmente el crecimiento de formas de precariedad vinculadas a empleos de baja intensidad (horas o jornadas) pero continuados en el tiempo, la extensión del desempleo hacia los sustentadores principales, la reducción del tamaño de los hogares o el encarecimiento de la vivienda han marcado los límites de este modelo, ya que diluyen la diferenciación entre empleo, desempleo, pobreza y exclusión social sobre las que se asienta el modelo asistencial español.

EL CAMINO HACIA EL IMV

A pesar del reconocimiento de las incoherencias y límites del conjunto de programas de protección asistenciales por parte de los actores sociales y políticos (ONG,

sindicatos, movimientos sociales), durante más de dos décadas la cuestión de la mejora, integración o armonización de la protección asistencial ha estado ausente del debate político nacional y de los programas de los partidos políticos. El planteamiento habitual en documentos gubernamentales (como se puede ver en los Planes Nacionales para la Inclusión Social desde el año 2000) trasladaba la cuestión a las comunidades autónomas.

En los primeros años de recuperación económica posteriores a la Gran Recesión de 2008, tras la constatación de las limitaciones de cobertura de las prestaciones asistenciales, se genera un contexto político favorable para la reforma de los mecanismos de garantía de rentas. Desde los inicios de la Gran Recesión surgieron una serie de propuestas de reforma para ampliar la protección asistencial con objetivos diversos (Laparra y Ayala, 2009; Fernández, 2016). Algunas de estas propuestas buscaban el cierre de la brecha entre la protección de desempleo y la asistencia social de las rentas mínimas, otras introducían compatibilidad entre el empleo de bajos salarios y las prestaciones y otras apostaban por prestaciones o mecanismos de activación de acceso al empleo. La política seguida por los sucesivos gobiernos centrales entre 2008 y 2019, sin embargo, se centró en extender de forma temporal y muy focalizada el desempleo asistencial.

La garantía de ingresos mínimos adquirió protagonismo a partir de los procesos electorales, nacional y autonómico, de 2015. En las elecciones autonómicas se impulsó la reforma de los programas de rentas mínimas de algunas comunidades autónomas como emblema de la importancia concedida a la política social por parte de los nuevos ejecutivos autonómicos. En cualquier caso, la principal novedad fue la entrada de la cuestión en la agenda política central, con propuestas de diversos tipos de programas de garantía de ingreso mínimo para todo el territorio español (Noguera, 2019).

El PSOE proponía un Ingreso Mínimo Vital que consistía en un programa de renta mínima de inserción para hogares sin ingresos de cuantía fija (distinta a lo habitual en las rentas mínimas) gestionada por la Seguridad Social. Ponía el énfasis en una mejora sustancial de las PFHC con el objetivo de mejorar la situación de los niños en situación de pobreza extrema (PSOE, 2016). Podemos, que había propuesto el establecimiento de una renta básica universal en las elecciones europeas de 2014, planteó una Renta Garantizada de baja condicionalidad y un nivel relativamente alto que unificaría el espacio desempleo/asistencia social, dejando a las comunidades autónomas el papel de complementar la prestación. Añadía también una renta complementaria de los salarios más bajos para eliminar la trampa de la pobreza (Podemos, 2016). La propuesta de Ciudadanos consistía en un Complemento Salarial

(inspirado en programas como el EITC estadounidense) que suponía la creación de un programa separado para personas de ingresos bajos, pero con empleo. No se indicaban cambios en otras prestaciones asistenciales como los subsidios o las rentas mínimas autonómicas (Ciudadanos, 2015).

En mayo de 2015, los sindicatos CCOO y UGT presentaron una Iniciativa Legislativa Popular, ILP (CCOO, 2017) para el debate y aprobación de una Prestación de Ingresos Mínimos o Renta Mínima Garantizada para todo el Estado, vinculada a la Seguridad Social y financiada a través de Presupuestos Generales. La propuesta suponía una generalización del subsidio asistencial por desempleo a la práctica totalidad de los desempleados con ingresos muy bajos, pero sin entrar en el terreno de la mejora de los ingresos de las personas con trabajo e ingresos modestos.

Durante la legislatura que comenzó en 2016, la cuestión pasó a un segundo plano, pero no se abandonó del todo. A raíz de la discusión en el Congreso de la ILP sindical, la AIReF realizó una evaluación y presentó en junio de 2019 una propuesta alternativa. Se trataba de una reforma más ambiciosa para crear una renta mínima que supondría una recalibración importante de los subsidios asistenciales por desempleo, ajustando el límite de ingresos y haciendo compatible la prestación con el empleo: una especie de Hartz IV a la española. La AIReF estimaba un coste global de unos 5.500 millones de euros, que podrían reducirse con un ahorro de unos 2.000 procedentes del gasto actual en otras prestaciones (RAI, algunos subsidios por desempleo) (AIReF, 2019).

A lo largo de este periodo, las instituciones europeas han ejercido una presión continua sobre el gobierno español para que mejore y coordine mejor, como mínimo, las variopintas y en muchos casos insuficientes rentas mínimas autonómicas⁴. Como respuesta a esta presión se realizó, financiado por programas europeos, un extenso estudio sobre el sistema de garantía de ingresos (Ayala *et al.*, 2016). Con menor visibilidad, el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa ha venido señalando que ciertos requisitos restrictivos y las bajas cuantías de la mayoría de las rentas mínimas en España suponen una vulneración del derecho a la asistencia social establecido en la Carta Social Europea⁵. Desde el Tercer Sector se impulsaron

⁴ Entre 2014 y 2019, los documentos de Recomendaciones relativas a los sucesivos Programas Nacionales de Reformas incluyeron observaciones y orientaciones sobre la insuficiencia, fragmentación y disparidad de los programas de rentas mínimas, recomendando su racionalización, corrección o reducción. En la página web <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester> es posible consultar estos informes.

⁵ Véanse los documentos accesibles en <https://hudoc.esc.coe.int/>

trabajos con valoraciones y propuestas de reforma de las rentas mínimas (Malgesini, 2014; Fernández, 2015).

El Acuerdo de coalición entre PSOE y Unidas Podemos de diciembre de 2019 incluyó el desarrollo del Ingreso Mínimo Vital (IMV). El acuerdo preveía un proceso lento a lo largo de la legislatura que comenzaría por la mejora de la protección infantil (mejorando las PFHC para familias vulnerables) hasta llegar a algún tipo de renta mínima. Las necesidades emergentes debido a la pandemia COVID-19 aceleraron el proceso de implantación del IMV como una prestación de carácter estructural, que se incorporaba a los mecanismos de garantía de rentas de forma permanente en lugar de poner en marcha algún tipo de prestación temporal de emergencia.

En un tiempo muy breve, el gobierno de coalición lanzó y puso en marcha el nuevo IMV (RDL 20/2020) pendiente de su aprobación parlamentaria. Una reforma más limitada que la propuesta de la AIReF y las líneas marcadas en el acuerdo de gobierno. La lenta incorporación de perceptores a la medida ha motivado la introducción de ajustes en septiembre de 2020 y febrero de 2021.

EL DISEÑO INICIAL DEL IMV

El nuevo Ingreso Mínimo Vital es una prestación no contributiva de la Seguridad Social que pretende garantizar un nivel mínimo de ingresos a los hogares que carecen de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas, lo que la norma denomina “vulnerabilidad económica”. Se configura como un derecho subjetivo a una transferencia monetaria y a la participación en oportunidades de inclusión social y laboral.

Es una prestación de ingreso mínimo que compensa la diferencia entre los ingresos existentes y un determinado umbral de ingresos, como la mayoría de las rentas mínimas autonómicas, pero diferente a otras prestaciones asistenciales a nivel nacional que son de cuantía fija. Este umbral garantizado mensualmente se fija como la cuantía anual de las pensiones no contributivas dividida en 12 mensualidades. La cuantía se aumenta un 30% por cada miembro adicional del hogar, hasta un límite máximo del 220%. En los hogares monoparentales o con situaciones de dependencia la cuantía aumenta un 22% (ver tabla 1).

TABLA 1
Ingreso Mínimo Vital. Cuantías garantizadas 2021
(*cuantías mensuales, €*)

	1 persona sola	2 adultos	2 adultos y 2 menores	1 adulto y 1 menor	Cuantía máxima
Ingreso Mínimo Vital	469,93	610,91	892,97	714,30	1.033,85 (1.137,24 Monoparental)

Fuente: Seguridad Social, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Pueden ser beneficiarias del IMV aquellas personas integrantes de hogares independientes, incluido los unipersonales, que han residido de forma legal y efectiva en España al menos durante el año previo a la solicitud. Las personas titulares de la prestación deben tener al menos 23 años y menos de 65 años. Los beneficiarios entre 23 y 29 años deben demostrar que han estado viviendo de forma independiente durante al menos 3 años. Las situaciones de mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual se contemplan como excepciones para el cumplimiento de la mayor parte de estos requisitos.

Se considera que un hogar es económicamente vulnerable cuando sus ingresos medios mensuales durante el año fiscal anterior hayan sido inferiores a las cuantías garantizadas por el IMV mensual (ver tabla 1). Para el cálculo de los ingresos del hogar se computa el conjunto de ingresos de todos sus miembros. Son computables tanto los ingresos por trabajo, como prestaciones o pensiones (tanto contributivas como no contributivas), excepto las rentas mínimas autonómicas o ayudas análogas de asistencia social. En la comprobación de ingresos se valora también el patrimonio, con exclusión de la vivienda habitual. De forma excepcional, en las solicitudes realizadas hasta el 31 de diciembre de 2021 se podrán valorar los ingresos del año en curso, lo que implica una reevaluación en el año siguiente y la devolución de las cantidades indebidamente recibidas. Está previsto, pero no desarrollado, un descuento parcial de los ingresos laborales. Los perceptores de IMV pierden sus prestaciones por hijo a cargo, PFHC, porque los complementos por miembro adicional del hogar son superiores a los importes de estas prestaciones.

La condicionalidad es relativamente limitada. Los perceptores deben registrarse como demandantes de empleo en los primeros seis meses después de la concesión del IMV, a menos que estén ya trabajando, tengan menos de 28 estén estudiando, estén cuidando de una persona dependiente o tengan una discapacidad severa. Deben participar en los itinerarios de inclusión promovidos por el Ministerio de Inclusión Social, todavía sin desarrollar.

El proceso de gestión, incluyendo la prueba de ingresos y la verificación de los requisitos, es responsabilidad del Instituto Nacional de Seguridad Social, INSS. De hecho, el INSS ha automatizado la comprobación de ingresos con la Agencia Tributaria y los requisitos de residencia con el INE. Los problemas de empadronamiento y las rigideces iniciales (personas sin hogar registradas en albergues, individuos no relacionados viviendo juntos) se han facilitado a partir de la solicitud a los servicios sociales de certificados y la vulnerabilidad de los solicitantes.

El proceso de implantación ha sido criticado por su lentitud y, con frecuencia, se ha calificado el IMV de fracaso. En diciembre de 2020, 160.000 hogares percibieron la prestación IMV y en mayo de 2021, lo hicieron 260.206 hogares. La previsión inicial del Ministerio de Inclusión, basada en datos fiscales de 2019, era que la medida alcanzaría a 850.000 hogares. En mayo de 2021, el número de hogares percibiendo IMV era inferior al de los hogares que en 2019 habían percibido algún tipo de renta mínima autonómica (297.183).

EL ALCANCE DEL DISEÑO INICIAL

El IMV parece hijo de diversos padres y madres, y es normal que sea así. Varias de las propuestas de los debates previos fueron fuentes de inspiración del IMV aprobado en mayo de 2020. El resultado es un cierto híbrido de diversos elementos: el concepto inicial de la propuesta del PSOE, reorientada por la evaluación de la AIReF y algunos elementos de la propuesta de Podemos. Es un programa de condicionalidad moderada y bastante garantista en el acceso, aunque al mismo tiempo bastante exigente en términos de comprobación de insuficiencia de recursos.

El IMV fue diseñado entre marzo y junio de 2020. Dos factores fueron clave en su proceso de diseño. Por un lado, el lanzamiento de la nueva prestación IMV con antelación a la fecha prevista estuvo condicionado por un límite presupuestario (unos 3.000 millones al año) inferior al calculado para cualquiera de los diseños que hemos mencionado anteriormente, aunque ha resultado superior al coste real del programa implementado hasta ahora (unos 410 millones en 2020 y camino de los 1.500 millones anuales en mayo de 2021).

Por otro, el IMV se debía mantener en manos de la Administración central, por lo que las opciones de las agencias que podían manejarlo eran limitadas. La responsabilidad de la gestión ha recaído en el INSS, lo que tiene la ventaja de apoyarse en una agencia ya existente con una red amplia de sedes locales y capacidad de gestionar servicios online. Sin embargo, su práctica en la gestión de prestaciones asis-

tenciales es escasa y ninguna en la gestión de prestaciones para personas u hogares cuyas prestaciones varían muy rápidamente.

El límite presupuestario tuvo varias consecuencias. Hizo casi imposible llevar a cabo una recalibración ambiciosa de las rentas mínimas mejorando su limitada efectividad y hacer compatible la prestación con salarios bajos. Otra fue un diseño muy cauteloso, preocupado por el riesgo de superar los límites en un contexto marcado por la pandemia COVID-19.

A estas consecuencias, hay que añadir que la puesta en marcha del IMV da comienzo a la progresiva desaparición de la prestación familiar por hijo a cargo (PFHC). Esto supone la pérdida de un mecanismo de protección al que podían acceder los hogares con niños en situación de pobreza con ingresos superiores al umbral establecido en el IMV, pero inferiores a los de las PFHC. Se amplía, también, la brecha entre estos hogares en situación de pobreza y los hogares que acceden a las exenciones, reducciones y deducciones fiscales.

El IMV se define como un suelo común para la protección de las situaciones más extremas de pobreza, que puede ser complementado por las rentas mínimas autonómicas. De hecho, los ingresos por rentas mínimas no son computables en la prueba de ingresos. Sin embargo, su configuración inicial no parece superar la distinción existente entre la protección para las poblaciones en desempleo y la protección para los hogares en riesgo de exclusión. En términos generales, la opción por un IMV limitado ha hecho que la Seguridad Social no contributiva entre en el espacio de la asistencia social autonómica sin modificar la estructura preexistente.

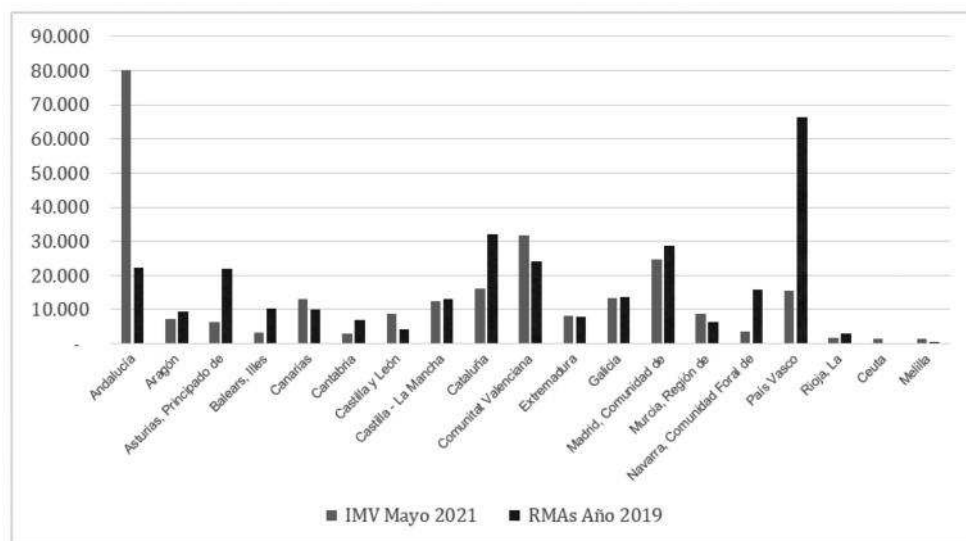
El diseño del IMV lo ubica en el terreno ocupado (parcial y desigualmente) por las rentas mínimas autonómicas y no es descartable que esto se pueda traducir en un desplazamiento o expulsión de una parte de la acción autonómica en este campo. Es muy probable que la entrada del IMV eleve la baja cobertura protectora de bastantes comunidades autónomas, pero habrá que ver también el efecto del funcionamiento a la par de dos prestaciones, IMV y rentas mínimas, con requisitos y fórmulas de cómputo de los ingresos discrepantes en un mismo espacio.

En estos momentos, no disponemos de información que nos permita medir el alcance de estas discrepancias o los posibles desplazamientos que se estén produciendo. Con datos que proceden de distintas fuentes, correspondientes a distintas franjas temporales en distintos años (los de rentas mínimas corresponden al año 2019 –antes a la pandemia– y los datos de IMV son del mes de mayo de 2021) po-

demos aproximarnos a las dimensiones de ambas prestaciones (gráficos 1 y 2). En primer lugar, hay que advertir que cualquier observación debería tener en cuenta la heterogeneidad territorial del volumen y cobertura de ambas prestaciones. Tanto en datos absolutos como relativos, el IMV ha funcionado de forma diversa por regiones. Así, en unas comunidades el número de hogares percibiendo IMV y su cobertura (porcentaje sobre el número de hogares) en 2021 supera el de RMA de 2019 (destaca el caso de la comunidad andaluza). En otras (en especial, aquellas con modelos más desarrollados como Asturias, Baleares, Cantabria, Navarra o País Vasco), los hogares que percibían renta mínima en 2019 superaban en número y cobertura al IMV en 2021.

GRÁFICO 1

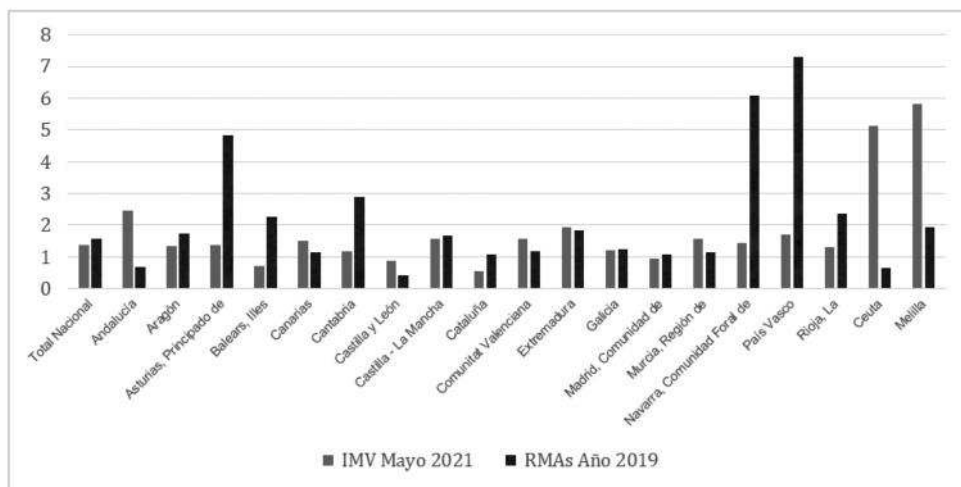
Número de prestaciones de Ingreso Mínimo Vital y Rentas Mínimas autonómicas por comunidad autónoma



Fuente: Dossier Ingreso Mínimo Vital, Mayo 2021, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración; Informe Rentas mínimas autonómicas 2019, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; Encuesta Continua de Hogares 2020, Instituto Nacional de Estadística.

GRÁFICO 2

Prestaciones de Ingreso Mínimo Vital y Rentas Mínimas autonómicas sobre el total de hogares por comunidad autónoma. Porcentajes



Fuente: Dossier Ingreso Mínimo Vital, Mayo 2021, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración; Informe Rentas mínimas autonómicas 2019, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; Encuesta Continua de Hogares 2020, Instituto Nacional de Estadística.

¿QUÉ SERÁ DE MAYOR EL IMV? DOS CAMINOS POSIBLES

Las exigencias de gestión desde la Seguridad Social y la voluntad de reducir el esfuerzo de justificación de ingresos por parte de los solicitantes llevaron a la elección del año de calendario anterior a la solicitud como referencia para la evaluación de la “vulnerabilidad económica”. Eso supone que una persona que carece de ingresos en el momento presente y solicita el IMV solo tendrá acceso si sus ingresos en el año precedente son inferiores al IMV, y con la cuantía de la diferencia entre el mínimo garantizado y los ingresos que tuviera entonces. Eso supone que una parte (hoy por hoy no cuantificada) de las personas que necesitan en un momento determinado una renta mínima no tienen derecho o acceden a importes muy bajos. Las rentas mínimas autonómicas utilizan como indicador los ingresos del momento de la solicitud, aunque en algunos casos se valoran también los de los meses inmediatamente anteriores.

En 2020 la discusión sobre esta cuestión se ha centrado en si esa opción dejaba fuera a personas con ingresos superiores al IMV en 2019 aunque se hubieran quedado sin ingresos en 2020, cuestión especialmente preocupante en el contexto de la pandemia. La alternativa abierta hasta el 31 de diciembre de 2021 de tomar como referencia los ingresos del año en curso apenas se ha utilizado, tal vez por algunas de las dudas que podía suscitar su regulación.

Sin embargo, si se mantiene este modelo, los problemas que aparecerán son más complejos y podrían dar lugar a situaciones muy anómalas. En primer lugar, podría haber hogares que solicitasen el IMV (y tendrían derecho a percibirlo) aunque tuviesen ingresos relativamente altos, siempre que en el año anterior sus ingresos hubieran sido bajos. En segundo lugar, los efectos de incentivo al empleo que derivan de un ajuste fino a cambios en la situación de los hogares perderán mucha efectividad. Paradójicamente, el acceso a un empleo no debería suponer, con la norma actual, ninguna reducción de la prestación durante el año en curso (ya que los ingresos del año precedente no varían). Sin embargo, un empleo de unos meses puede suponer un IMV más bajo el año siguiente, aunque en ese momento no se tenga empleo. Conviene recordar que, para no desincentivar el acceso al empleo, tan importante es no penalizarlo (con el descuento íntegro del salario obtenido) como contar con una recuperación rápida de la prestación íntegra cuando se pierda el empleo.

Además, este sistema de cálculo supone una dificultad adicional para la integración o el encaje entre IMV y rentas mínimas autonómicas. Si el período de cómputo fuera el mismo, las rentas mínimas autonómicas podrían ofrecer una cuantía superior (medida del mismo modo) y eximir de alguno de los requisitos (edad, o residencia legal). De ese modo la renta mínima mejoraría la protección ofrecida a los perceptores del IMV en su conjunto, e incorporaría sectores no cubiertos. Pero con sistemas tan diferentes de cómputo, el asunto se vuelve más complicado.

Hay al menos dos tipos de herramientas de transferencia monetaria asistencial, cuyas finalidades son muy diferentes, aunque, como es lógico, ambas pretenden paliar, reducir o eliminar la pobreza monetaria, más o menos severa en función del nivel de protección por el que se opte.

1. Un primer tipo de prestaciones tiene como finalidad asegurar que las personas puedan costear la satisfacción de sus necesidades básicas en el momento en que carecen de recursos para hacerlo. “Esta semana, este mes, no tengo dinero suficiente para pagar la comida, el alojamiento, etc.”. Un subsidio por desempleo, o una renta mínima clásica son ejemplos de este tipo de prestaciones.

2. Un segundo tipo de prestaciones tiene como finalidad nivelar, elevar los ingresos de quienes, aún pudiendo cubrir de forma inmediata sus necesidades más básicas, tienen ingresos tan bajos que los sitúan en la pobreza (severa, incluso) o en una situación de precariedad y fragilidad económicas que se quieren corregir. “Puedo pagarme la comida o el alojamiento de este mes, pero no puedo sustituir la ropa gastada, o no puedo hacer frente a un pequeño imprevisto, una avería, etc.”. La forma más típica de este tipo de prestación son los créditos fiscales o impuestos negativos, en ocasiones anticipables y a menudo ligados a tener ingresos por trabajo o menores a cargo.

El primer tipo de prestaciones es esencial para garantizar la protección básica que constituye el contenido esencial del derecho a la asistencia social, tal como establece la Carta Social Europea. Su configuración concreta varía mucho entre países, y puede ir desde rentas mínimas de tipo general hasta una combinación de prestaciones asistenciales por grupos de población (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.), normalmente con una renta mínima “última” para alcanzar a quien quede fuera o insuficientemente protegido por las prestaciones “de categoría”.

Al tratarse de prestaciones dirigidas a asegurar de forma inmediata la cobertura de necesidades básicas para las que la persona perceptora carece, en ese momento, de medios, la evaluación (*means-testing*) suele hacerse sobre el mes (o semana) en curso. El cómputo de ingresos es amplio, pero no excesivamente detallado. En algunos casos se incluye un período algo más largo (tres o, incluso, seis meses), pero asegurando la agilidad de la entrada y la salida de la renta mínima en un tiempo breve. La prestación está ajustada a los costes de la vida.

El segundo tipo pretende nivelar los ingresos mínimos de los hogares, garantizando que todos los hogares con ingresos bajos pueden contar con un suelo. Aunque también es variable, su configuración se basa en el empleo de instrumentos fiscales, en forma de crédito fiscal reembolsable (*tax-credit*) o impuesto negativo sobre la renta. Dada su configuración, es posible llevar a cabo un cómputo más exhaustivo de ingresos y patrimonio. En la mayor parte de los casos, estos instrumentos se asocian a la participación en el empleo o la protección de los menores en el hogar. Piénsese que un crédito fiscal por ingresos salariales es un incentivo para declararlos y puede contribuir a hacer emerger una parte del empleo sumergido, como las desgravaciones por alquiler han hecho emerger a propietarios que no declaraban el alquiler que cobraban. En nuestro sistema fiscal existen ya herramientas de este tipo como son las deducciones por maternidad, familia numerosa, monoparentalidad o a cargo de personas con discapacidad. En el sistema fiscal navarro hay además deducciones sobre las pensiones. Hay versiones en las que la prestación se puede

percibir como un anticipo, lo que conllevaría un balance posterior y la devolución de las cuantías recibidas inadecuadamente.

Los dos tipos de herramientas son útiles y sería deseable la implantación de ambas en nuestro sistema de protección social. Entre otras cosas, una combinación de renta mínima compatible con el empleo (con deducción parcial) unida a un impuesto negativo sobre los salarios bajos permite reforzar los incentivos al empleo y extenderlos a sectores que quedarían por encima de la renta mínima y posiblemente “agraviados” si falta el segundo instrumento.

El IMV aspira a ser un elemento central en la lucha contra la pobreza y en la reconfiguración de la protección social en España. La cuestión es qué papel quiere o, más bien qué papel queremos que cumpla en ella. Elegir una u otra opción supone tomar decisiones con respecto a su diseño e implementación. Si queremos que el IMV sea el vertebrador de la protección de renta mínima frente a la necesidad “inmediata” de cubrir las necesidades básicas, el suelo sobre el que las rentas mínimas autonómicas añadan niveles de protección superiores, el IMV tendrá que computar los ingresos presentes. Esa función es la que proclama la exposición de motivos del Real Decreto-ley, pero que es limitada por el período de cómputo establecido hoy.

Si se desea mantener a toda costa el cómputo del año anterior, tendría más sentido transformar el IMV en una prestación compensatoria, ligada en parte a ingresos salariales y a la presencia de menores, que se añadiría a la protección básica que ofrecerían las rentas mínimas. De hecho, tendría sentido en ese caso computar las rentas mínimas como ingreso, porque esa prestación complementaría a cualquier fuente de ingresos. Una prestación de ese tipo sería más fácil de establecer en el marco del sistema fiscal como un tramo negativo del IRPF. La principal limitación de los impuestos negativos suele ser que es difícil su inmediatez. Precisamente la falta de inmediatez que comporta el uso del año precedente para evaluar los medios del hogar. Pero, en ese caso, la cuestión de asegurar un nivel mínimo aceptable de renta mínima en todos los territorios quedaría pendiente, y solo podría resolverse mediante una ley que estableciera mínimos comunes en una competencia autonómica, la asistencia social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR HENDRICKSON, M. y ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. (2019): “Crisis económica y transformaciones de la política de garantía de ingresos mínimos para la población activa”. *Panorama social*, (29), 91-103. Disponible en: https://www.funcas.es/publicaciones_new/Sumario.aspx?IdRef=4-15029

- AGUILAR HENDRICKSON, M. y ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. (2020): "Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession". *Social Policy & Administration*, 54(4). Disponible en: <https://doi.org/10.1111/spol.12605>
- AGUILAR HENDRICKSON, M.; GAVIRIA LABARTA, M. y LAPARRA NAVARRO, M. (1995): *La caña y el pez: el salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Fundación FOESSA.
- AIReF (2019): *Los programas de rentas mínimas en España. Estudio. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/2018-06-15-Plan-de-trabajo-AIReF-Renta-Minima.pdf>
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. (2001): "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España". En Moreno Fernández, L. (Ed.), *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España*. IESA-CSIC.
- AYALA CAÑÓN, L.; ARRANZ, J. M.; GARCÍA SERRANO, C. y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2016): *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Ministerio de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales. Disponible en: https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemGarantingresosEs_R_E.pdf
- CIUDADANOS (2015): El nuevo proyecto común para España. Programa electoral 2015. Disponible en: https://www.eldiario.es/documentos/programa-electoralciudadanos_1_4258957.html
- CCOO (2017): Informe de presentación de la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular para establecer una Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social. Características básicas, nivel de cobertura, costes y financiación. Presentado en la Comisión Parlamentaria de Empleo y Seguridad Social, 19 de enero. <https://www.ccoo.es/4a64fe068562dfac62a4de761bcb2268000001.pdf>
- FERNÁNDEZ, G. (coord.) (2016): *Hacia un sistema inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Fundación FOESSA. Disponible en: <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2019/11/Hacia-unsistema-m%C3%A1s-inclusivo-de-garant%C3%ADa-de-rentas-en-Espa%C3%B1a.pdf>
- FERRERA, M. (1996): "The 'Southern model' of welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- GOUGH, I. (1996): "Social assistance in Southern Europe". *South European Society and Politics*, 1, 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608749608454714>

- LAPARRA NAVARRO, M. (2004): “La travesía en el desierto de las rentas mínimas en España”. *Documentación social*, 135, 57-76.
- LAPARRA NAVARRO, M. y AYALA CAÑÓN, L. (2009): *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. FOESSA. Disponible en:
<https://www.caritaszaragoza.org/biblio/ficheros/0418388001247157176.pdf>
- MALGESINI, G. (2014): EMIN. Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España. EAPN-EMIN. Disponible en: <http://bit.ly/313ruso>.
- NATILI, M. (2016): “The unexpected institutionalization of minimum income in Spain”. *WP-LPF Centro Einaudi*, 2-2016.
- NATILI, M. (2019): *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*. Palgrave Macmillan.
- NOGUERA, J. A. (2019): “El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos”. *Panorama social*, 29, 71-90. Disponible en:
https://www.funcas.es/wpcontent/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/029art05.pdf
- PODEMOS (2016): Podemos 26J. Programa electoral. Elecciones Generales 2016. Disponible en:
https://podemos.info/wpcontent/uploads/2016/05/acuerdo26J_final.pdf
- PSOE-UPODEMOS (2019): Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España. Disponible en:
<https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>
- PSOE (2016): Programa electoral 2016. Política social Ingreso mínimo vital. Disponible en: <https://www.psoe.es/propuestas/politica-social/ingreso-minimovital/>
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1993): “Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar”. En Albarracín, J., Anisi, D., Mora, F. E., Calvet, J. G. Seco, J. F. M., Montes, P. *et al.* (Eds.): *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*. Icaria-Instituto Sindical de Estudios.

Agustín Reoyo

**El sistema sanitario y
las políticas sanitarias en la pandemia**



Los jugadores de cartas, Vera Rockline, 1919.

La pandemia aún no ha terminado, se siguen produciendo casos, contagios, ingresos hospitalarios, y fallecimientos y desconocemos cómo se va a comportar el virus en el futuro, aunque cada vez tengamos más información. Posibles variantes más agresivas que las actuales, la duración individual de la protección posvacuna, o los nuevos tratamientos farmacológicos antivirales, entre otros, nos obligan a plantear una evaluación sistemática de la gestión de la pandemia, sin ánimo fiscalizador pero sí con la intención de aprobar medidas de futuro de prevención, control y asistenciales ante nuevas enfermedades emergentes.

INTRODUCCIÓN

EN diciembre de 2019 surgió un agrupamiento de casos de neumonía en la ciudad de Wuhan (provincia de Hubei, China), con una exposición común a un mercado mayorista de marisco, pescado y animales vivos. El 7 de enero de 2020, las autoridades chinas identificaron como agente causante del brote un nuevo virus de la familia Coronaviridae que posteriormente fue denominado SARS-CoV-2. La secuencia genética fue compartida por las autoridades chinas el 12 de enero. La enfermedad causada por este nuevo virus se denominó por consenso internacional COVID-19. El Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (RSI, 2005) declaró el brote como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) en su reunión del 30 de enero de 2020. Posteriormente, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo reconoció como una pandemia global el 11 de marzo de 2020.

En la evolución de la pandemia de COVID-19 en España se señalan cinco periodos:

- Primer periodo: desde el inicio de la pandemia hasta el 21 de junio de 2020, fecha en la que se terminó el estado de alarma en España una vez finalizada la primera ola epidémica de COVID-19.
- Segundo periodo: desde el 22 de junio hasta el 6 de diciembre de 2020, punto de inflexión de la incidencia acumulada (IA) a 14 días de casos de COVID-19, entre el segundo y el tercer periodo epidémico.
- Tercer periodo: desde el 7 de diciembre de 2020 hasta el 14 de marzo de 2021.

- Cuarto periodo: desde el 15 de marzo de 2021 hasta el 19 de junio.
- Quinto periodo: desde el 20 de junio de 2021 hasta la actualidad, que podrá ir variando en función de la situación epidemiológica de la pandemia en España.

Los periodos primero, tercero y quinto han sido los peores en toda la evolución de la pandemia. Han representado las peores repercusiones sanitarias, asistenciales y sociales desde marzo del 2020. Por ello, tratamos de describir algunos de los aspectos más relevantes de estas denominadas “olas pandémicas”.

1. PRIMERA OLA PANDÉMICA

A. Afectación del COVID-19 en la población general y en trabajadores sociosanitarios

El inicio de la pandemia en España ha sido brusco, explosivo y continuado en los primeros meses de evolución, con una fase de confinamiento social.

Hemos revisado algunas variables relacionadas con aspectos específicos de la evolución de la pandemia en estos primeros meses a nivel: asistencial, sociosanitario, fallecimientos, gasto sanitario, empleo en el sector y papel de la sanidad privada.

El número de casos, la falta de infraestructura, la creación de nuevos registros, la saturación y falta de medios en momentos determinados... ha hecho que los datos recogidos se deban considerar con mucha precaución, van a requerir múltiples revisiones y ampliaciones, contrastar con distintas fuentes de documentación, pero con los mismos niveles de infrarregistro y las mismas dificultades para manejar los datos y que podamos comparar distintas variables dentro de los mismos grupos.

Debido a los múltiples cambios en la forma de notificar los casos por enfermedad de COVID-19, desde las CCAA y a petición del Ministerio de Sanidad, que se han realizado en todo el periodo de la epidemia, hemos considerado el lapso de tiempo entre el inicio de la pandemia y los primeros casos registrados, hasta el comienzo de la “desescalada” el día 11 de mayo, fin parcial del confinamiento. En esta fecha se vuelven a cambiar los criterios en los registros y los propios boletines epidemiológicos hacen referencia a “antes y después” del 11 de mayo. Este periodo temporal ha sido el de mayor gravedad, por repercusión asistencial, social, económica y de peores consecuencias de todo el transcurso de la pandemia en nuestro país. Por ello nos parece interesante valorar los resultados de la epidemia en esos momentos

y tratar de sacar conclusiones, con las limitaciones lógicas, que puedan servir de referencia ante otros nuevos rebrotes de la enfermedad.

Los datos se han depurado, y aún se siguen variando por parte del Ministerio de Sanidad; de esta manera, hemos utilizado boletines epidemiológicos distintos pero con la misma fecha, finales de mayo de 2020. Unos señalan los datos de la población general y hay otro específico con las notificaciones de la infección en trabajadores sociosanitarios, hasta el día 11 de mayo.

Existen limitaciones en este análisis de casos: por un lado, no todas las CCAA notifican por igual la variable trabajador sanitario o sociosanitario, y por otro, permanece la sospecha de que se encuentren infrarregistrados los casos de COVID-19 en sanitarios por falta de cumplimentación en las notificaciones.

En todo caso, los documentos valorados mantendrían los mismos sesgos, provienen de la misma plataforma de notificaciones y nos sirven de aproximación a la realidad de número de personas afectadas y su incidencia según actividad laboral.

Datos de afectación del COVID-19 en la población general a 21 de mayo de 2020

El Ministerio de Sanidad publica de forma regular un documento de actualización sobre la evolución del COVID-19. Se realiza desde el Instituto Carlos III por el Centro Nacional de Epidemiología, notificados a la RENAVE (Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica) a través de la plataforma SiViES.

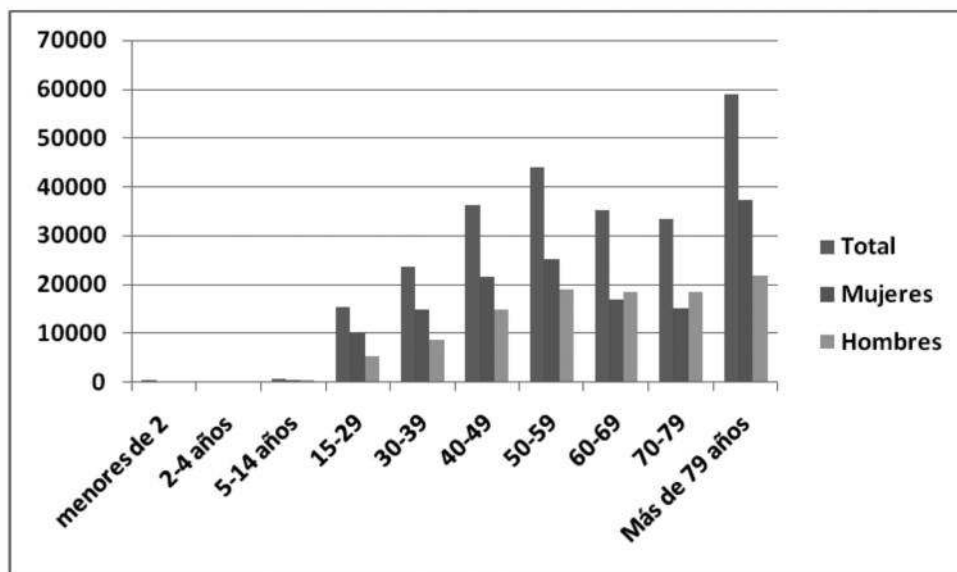
De forma literal el *Boletín Epidemiológico de situación del COVID-19. Ministerio de Sanidad*¹ indica:

“Este informe contiene el análisis de los casos de COVID-19 con fecha de diagnóstico anterior al 11 de mayo de 2020 notificados a la RENAVE a través de la plataforma SiViES. A partir de ese día se inició la Estrategia de Diagnóstico, Vigilancia y Control en la Fase de Transición de la Pandemia de COVID-19, que requiere cier-

¹ <https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Documents/INFORMES/Informes%20COVID-19/Informe%20n%C2%BA%2032.%20Situaci%C3%B3n%20de%20COVID-19%20en%20Espa%C3%B1a%20a%2021%20de%20mayo%20de%202020.pdf>

tos ajustes en la forma de notificación. La extracción de datos se realizó el 21 de mayo de 2020 a las 11:00h, y contiene **250.287 casos confirmados por cualquier técnica** con fecha de diagnóstico previa al 11 de mayo de 2020.”

*Datos globales de afectación de COVID-19
(21 de mayo de 2020)*



Fuente: Ministerio de Sanidad, elaboración propia.

Si evaluamos todos los casos notificados según hayan requerido hospitalización, ingreso en UCI, o por número de fallecimientos según su edad:

Entre un 40-50% de las personas afectadas por la enfermedad han requerido ingreso hospitalario. Y entre el 4-5% del total han necesitado ser tratados en los servicios de UCI. Esto ha provocado el colapso del sistema asistencial, la falta de atención a otras patologías de atención inmediata, y el aumento de las listas de espera quirúrgicas y diagnósticas.

El número de casos, ingresos hospitalarios y tratamientos en UCI aumentan de forma exponencial con la edad. Aunque afecta a más mujeres que a hombres, las consecuencias negativas de la enfermedad son más incidentes en los varones.

El grupo de edad de mayores de 80 años ha resultado el más afectado por el efecto de la epidemia, tanto en número de casos totales como en número de defunciones, pero no ocurre así en la proporción de pacientes que han requerido hospitalización, es el tercero por grupos etarios. También es el grupo de edad que menor porcentaje de ingresos en UCI han precisado.

Se pueden sacar muchas valoraciones de estos datos. Por un lado, la vulnerabilidad de las personas mayores, especialmente los de más de 80 años, para contraer la enfermedad, con una posible alta contagiosidad, sobre todo en el ámbito de las residencias. Presentan escasos ingresos hospitalarios en relación a otros grupos etarios, bien por no considerarse oportuno o prioritario, y también por la intensidad y rapidez de evolución de la enfermedad y que no existieran camas disponibles. Se han recogido órdenes expresas de impedir el ingreso de pacientes de este grupo poblacional en la UCI, por parte de algunos responsables sanitarios, situación que se encuentra ahora en curso de investigación de responsabilidades.

Datos de afectación del COVID-19 en trabajadores sanitarios y/o sociosanitarios a 21 de mayo de 2020

El Ministerio de Sanidad publica de forma regular un documento de actualización sobre la evolución del COVID-19. Se realiza desde el Instituto Carlos III por el Centro Nacional de Epidemiología. Este informe contiene el análisis de los casos de COVID-19 con fecha de diagnóstico anterior al 11 de mayo de 2020 notificados a la RENAVE (Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica) a través de la plataforma SiViES. A partir de ese día se inició la Estrategia de Diagnóstico, Vigilancia y Control en la Fase de Transición de la Pandemia de COVID-19, que requiere ciertos ajustes en la forma de notificación. La extracción de datos se realizó el 21 de mayo de 2020 a las 11:00 h, y contiene 250.287 casos confirmados por cualquier técnica con fecha de diagnóstico previa al 11 de mayo de 2020.

De forma literal los resultados del Boletín Epidemiológico de situación de la epidemia COVID-19 en los profesionales sanitarios del Ministerio de Sanidad² son:

² <https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Documents/INFORMES/Informes%20COVID-19/COVID-19%20en%20Espa%C3%B1a.%20Situaci%C3%B3n%20en%20Sanitarios%20a%2021%20de%20mayo%20de%202020.pdf>

Desde el inicio de la alerta por SARS-CoV-2 se han notificado a la RENAVE **40.921 casos de COVID-19 en personal sanitario** con diagnóstico previo al **11 de mayo de 2020**, lo que supone un **24,1% del total de casos** de COVID-19 declarados a la RENAVE hasta esa fecha.

El 76% de los casos de COVID-19 en personal sanitario son **mujeres** y la mediana de edad de los casos es 46 años, siendo mayor en hombres que en mujeres (47 vs 46 años).

Un 10,5% de los casos en personal sanitario notificados a la RENAVE han sido **hospitalizados**, 16,2% han desarrollado neumonía, un **1,1%** han sido admitidos en UCI y un **0,1% han fallecido**.

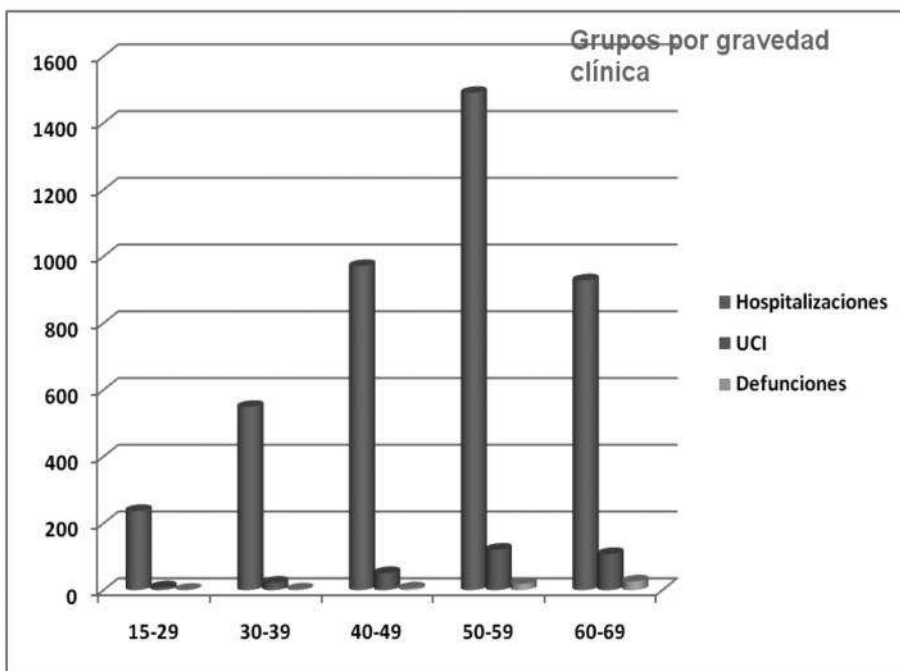
El 66% de los profesionales sanitarios presentaban como antecedente epidemiológico de **riesgo el contacto con personas con infección respiratoria**, y el **70% el contacto estrecho** con casos de COVID-19 probable o confirmado.

*Situación de la epidemia COVID-19 en profesionales sanitarios
(datos a 21 de mayo de 2020)*

Grupo de edad	Total	Mujeres	Hombres
15-29	5.548	4.269	1.279
30-39	8.118	6.191	1.927
40-49	10.628	8.410	2.218
50-59	11.410	8.919	2.491
60-69	4.876	3.310	1.566

Fuente: Ministerio de Sanidad, elaboración propia.

Según la gravedad clínica:



Fuente: Ministerio de Sanidad, elaboración propia.

El Ministerio de Sanidad indica que “Desde el inicio de la alerta por SARS-CoV-2 se han notificado a la RENAVE **40.921 casos de COVID-19 en personal sanitario** con diagnóstico previo al **11 de mayo de 2020**, lo que supone un **24,1% del total de casos** de COVID-19 declarados a la RENAVE hasta esa fecha.”

La comparativa se realiza desde una perspectiva global, en relación a todos los casos notificados. Sabemos que la enfermedad no afecta por igual en todos los grupos de edad.

Si confrontamos los registros de casos por COVID-19 de toda la población con los notificados en trabajadores del ámbito sociosanitario, pasamos del 24.1% a una media del 26%.

*Afectación de COVID-19 en profesionales sociosanitarios
respecto de la población general*

Grupo de edad	Población General	Total Sanitarios	Sanitarios vs P. General
15-29	15.481	5548	36%
30-39	23.570	8118	34%
40-49	36.175	10.628	29%
50-59	43.869	11.410	26%
60-69	35.197	4.876	14%
Media	154.292	40.580	26%

Fuente: Ministerio de Sanidad, elaboración propia.

Si excluimos al grupo de edad de 60-69, ya que representan un menor número de trabajadores en el área sanitaria, y con la dificultad de conocer el número real total de trabajadores de 15-29 años, el porcentaje de personas afectadas es:

Grupo de edad	Sanitarios vs P. General
15-29	36%
30-39	34%
40-49	29%
50-59	26%
Media	31%

Fuente: Ministerio de Sanidad, elaboración propia.

De tal forma que en los profesionales sanitarios de 15 a 59 años, la media de personas aquejadas de enfermedad por el virus pasa del 24,1% al 31%. Casi un

caso de cada tres personas con la enfermedad pertenece al ámbito laboral sociosanitario, en este grupo etario.

Intuimos un infrarregistro de los casos de COVID-19 entre los sanitarios. Aún así, no deja de sorprender que la población en riesgo más importante sea la que ejerce la atención asistencial. La falta de medios de prevención en las primeras fases de la epidemia fue determinante.

B. Defunciones

Desde el Instituto Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad, se realizan estudios periódicos de exceso de mortalidad.

El Sistema de Monitorización de la Mortalidad diaria (MoMo) en España, utiliza la información de mortalidad por todas las causas que se obtiene diariamente de 3929 registros civiles informatizados del Ministerio de Justicia, correspondientes al 93% de la población española y que incluye todas las provincias. Las estimaciones de mortalidad esperada se realizan mediante modelos restrictivos de medias históricas basados en la mortalidad observada de los últimos 10 años.

Población	Obs N	Est N	Exc	%*
Todos	89.160	58.094	31.066	54
Hombres	44.271	29.194	15.078	51,6
Mujeres	42.423	27.647	14.776	53
Menos de 65 años	9.170	8.115	1.055	13
65-74	11.539	8.082	3.458	43
Más de 74 años	68.454	42.219	26.235	62

ObsN: Notificaciones de fallecimientos registrados.

EstN: Estimaciones medias de los últimos 10 años.

Exc: Exceso teórico de mortalidad según los dos ítems previos.

(*): % de exceso de mortalidad esperada en relación a la media ponderada de los últimos 10 años.

En ese teórico exceso de mortalidad se deben considerar los fallecimientos ligados de forma directa a las consecuencias de la enfermedad por COVID-19 y aquellos casos que, por complicaciones de patologías, falta de medios asistenciales, retraso en la atención sanitaria, etc. puedan haber provocado un aumento de *exitus* que no tienen relación expresa con el curso de esta enfermedad.

El Instituto del Mayor y de los Servicios Sociales (IMSERSO) tiene una función similar al Ministerio de Sanidad en el ámbito de los Servicios Sociales y en las personas en situación de dependencia; la gestión también se encuentra transferida a las CCAA, y su actuación es básicamente de nexo de unión y coordinación de criterios para todas las comunidades autónomas.

El IMSERSO también ha estudiado el exceso de mortalidad entre las personas beneficiarias con prestación que fallecieron en los meses de marzo y abril.³ **Se contabilizaron 52.129 personas beneficiarias con prestación que habían fallecido, 25.540 más de lo esperado** (según las estimaciones realizadas con los datos de prestaciones de personas beneficiarias con prestación fallecidas desde el 1-1-2017). El exceso de mortalidad fue del 96,1%, siendo el exceso de mortalidad de abril (131,8%) muy superior al de marzo (63,2%).

Entre las personas con prestaciones de **atención residencial**, han fallecido 14.299 en estos dos meses; se esperaba que solo fueran 5.192, por lo que existe un **exceso de mortalidad de 9.107 personas, que equivale al 175,4%**. Existe otro grupo poblacional que vive en residencias pero no tiene prestación o está pendiente de recibirla, y que no se incluye en estas valoraciones.

Las diferencias entre las comunidades autónomas en el exceso de mortalidad son muy variables, tanto por las características demográficas —mayores de 75 años— como por la incidencia de la enfermedad en cada territorio y por las medidas estratégicas tomadas por los gobiernos autonómicos para evitar la propagación, y realizar el control y tratamiento especializado de los pacientes mayores.

Es evidente que el número de fallecimientos más elevado se produce en pacientes mayores, los más vulnerables, que padecen varias patologías asociadas, y desgraciadamente atendidos en residencias.

³ MoMo en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD). Datos a 31 de mayo de 2020.

C. Empleo

Los valores a comparar entre trabajadores sociosanitarios y población general trabajadora, con datos del INE (Instituto Nacional de Estadística), según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), durante el primer trimestre del año 2020, nos permiten profundizar un poco más en la repercusión laboral.

El código Q de Actividades sanitarias y de servicios sociales refleja el número total de trabajadores⁴: 1.711.700, de los que 407.700 son hombres y 1.310.000 son mujeres.

Se observa que es una actividad laboral absolutamente feminizada, lo que concuerda con los datos recogidos en los boletines epidemiológicos en cuanto al número y características de afectados por COVID-19.

No existen datos fiables de la evolución del empleo entre los trabajadores del área sociosanitaria; las cifras que se manejan son del 10% de aumento de contratos, y se ha intentado que se mantengan durante todo el periodo. Se han ampliado los contratos temporales, la incorporación de profesionales jubilados —en número limitado—, algunos estudiantes de enfermería y facultativos recién licenciados. Pero el porcentaje más amplio corresponde a los trabajadores temporales, que han mantenido unos meses más sus contratos laborales.

D. Asistencia sanitaria privada

La Fundación Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad (IDIS) es una entidad constituida en mayo de 2010, que aglutina al sector sanitario privado y ha emitido un Informe Especial del COVID-19 dentro del análisis de situación de la Sanidad Privada 2020⁵.

Indican que, entre marzo y abril, el 42% de los hospitales generales privados han asumido el 16% (19.289) de los ingresos de pacientes diagnosticados o con sospecha de COVID-19, y el 14% (1.536) de los ingresos en UCI.

⁴ https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595

⁵ <https://www.fundacionidis.com/informes/analisis-de-situacion-de-la-sanidad-privada/sanidad-privada-aportando-valor-analisis-de-situacion-2020>

Son datos relevantes pero no se especifica si han sido –parece que no–, pacientes derivados del Sistema Público Sanitario, que por ley podrían haber sido enviados, o personas con aseguramiento privado que optaron por la atención sanitaria en este Sistema, situación bastante plausible por las quejas de las empresas privadas por no recibir pacientes del SNS para ser atendidos por los hospitales de gestión privada, con la facturación pertinente, que no fue establecida.

En el mismo informe se recoge el aumento las contrataciones de profesionales sanitarios –un 10% durante este periodo– sin amortizaciones o bajas en las plantillas que ya ejercían su trabajo en este periodo de tiempo.

CONCLUSIONES

Los cambios en la forma de recoger los registros, la dificultad para obtener los datos, los cambios de variables... impiden extraer conclusiones definitivas del curso de la epidemia en nuestro territorio. Aun así, podemos realizar una aproximación de las consecuencias de la pandemia en nuestro país en este periodo:

- La enfermedad ha incidido más en personas mayores, especialmente en hombres, y con aumento progresivo de las complicaciones en relación a la edad.
- Se han producido más fallecimientos entre las personas mayores de 80 años, especialmente en residencias, pero con menos ingresos hospitalarios y de UCI.
- La incidencia de la enfermedad entre el personal sociosanitario, valorado por tramos de edad, puede superar el 30% del total de casos registrados en el país.
- El exceso de mortalidad general en este periodo supera el 55%, tanto por las consecuencias del COVID-19 como por otras relacionadas a esta infección y la incapacidad para atender otras causas graves ajenas a esta enfermedad.
- En residencias el exceso de mortalidad puede llegar al 175%.
- La Sanidad Pública ha soportado el efecto de la epidemia a nivel asistencial, con escasas derivaciones a la Sanidad Privada, aunque ésta refiere haber atendido un 16% de los ingresos hospitalarios pero reclama la falta de colaboración entre grupos asistenciales.
- Los datos de aumento de contratación de trabajadores del ámbito sociosanitario se calculan en un 10%, con amplias diferencias entre CCAA.

2. VALORACIÓN DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA TERCERA OLA DE LA PANDEMIA

Datos generales

Se ha realizado una valoración de las consecuencias de la pandemia durante la llamada “tercera ola”. Para ello hemos tomado el periodo previo a los “puentes de diciembre” (2 de diciembre de 2020) hasta finales de febrero (24 de febrero de 2021). Durante algo más de dos meses y medio se pueden sacar algunas conclusiones de la repercusión y afectación de la infección en la población española durante las fiestas de inicios de diciembre, las fiestas navideñas y los días posteriores a éstas.

Se han utilizado como referencia para el estudio los *Boletines de Análisis Epidemiológico COVID-19* del Ministerio de Sanidad⁶:

Situación COVID-19 en España entre 02/12/2020 y 24/02/2021

Fecha	Total de casos	Hospitalizados	UCI	Fallecidos
02/12/2020	1.432.072	86.000	7.040	16.278
05/01/2021	1.748.941	105.670	9.130	21.921
24/02/2021	2.936.908	206.003	17.957	38.961

Se observa que desde el 2 de diciembre del 2020 al 24 de febrero del 2021 han aumentado en más de 1.500.000 los casos confirmados nuevos, el 200% de los casos totales.

En pacientes hospitalizados se ha multiplicado en casi 2,5 veces el número de ingresos (el 239%) durante este periodo. Las mismas cifras encontramos en el número de fallecimientos (el 239%), más del doble durante estas semanas.

Hay un 255% más de pacientes que han pasado por servicios UCI a causa de la infección por COVID-19 en estos escasos meses.

⁶ Informe n.º 55. Situación de COVID-19 en España a 2 de Diciembre de 2020; Informe n.º 60. Situación de COVID-19 en España a 5 de Enero de 2021; Informe n.º 67. Situación de COVID-19 en España a 24 de Febrero de 2021

Datos en personal sanitario

También hemos estudiado los efectos de la pandemia en el personal sanitario y sociosanitario, tanto en casos confirmados como en el ámbito de exposición por el que se ha producido el contagio.

Para ello se han considerado las cifras semanales sobre los casos confirmados en personal sanitario (en el resumen de registros de los viernes) que aporta el Ministerio de Sanidad y se incluye en su Actualización de enfermedad SARS-Cov-2⁷.

Los profesionales sanitarios con confirmación de infección por COVID-19 se dividen en tres categorías: personal sanitario de centro sanitario, personal sanitario de centro sociosanitario y personal sanitario de otro tipo de centro. Por tanto, solo se registran casos de personal trabajador sanitario en instituciones.

A partir del 11 de mayo del 2020 en los registros de casos COVID-19 en personal sanitario solo se incluye a los profesionales de la salud, a los técnicos sanitarios y al personal auxiliar en el cuidado de personas.

El ámbito de exposición en personal sanitario en función del centro de trabajo se clasifica en los registros que se envían al Ministerio de Sanidad en los siguientes apartados:

- Centro Sanitario, Centro sociosanitario, Laboral, Domicilio, Social, Escolar, Otros, Desconocido

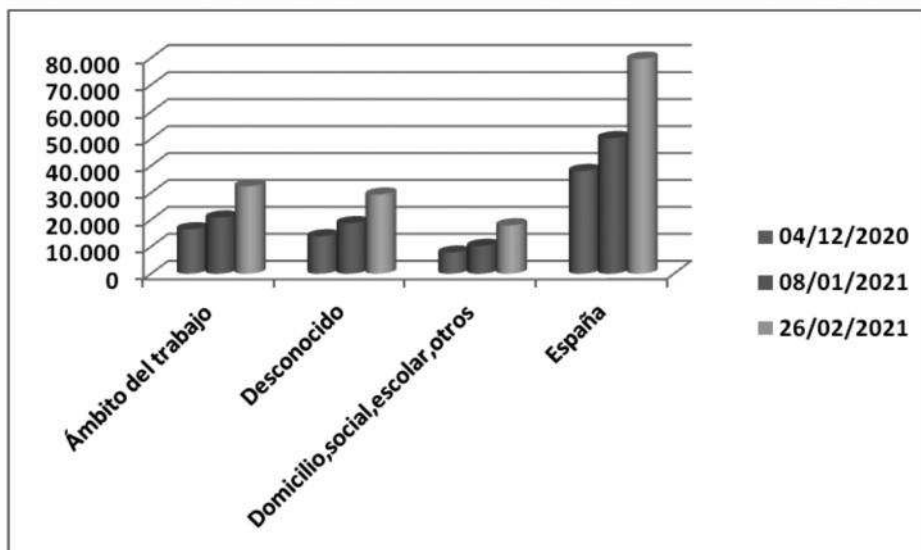
Si asumimos un gran grupo de ámbito de exposición que incluya el entorno domiciliario, escolar, social u “otros”, más alejados del posible contagio en el trabajo, tenemos cinco grandes categorías:

- centro sanitario,
- centro sociosanitario,
- laboral,
- desconocido,
- y un gran grupo de: domicilio, social, escolar, otros

⁷ Actualización n.º 321. Enfermedad por el coronavirus (COVID-19). 26.02.2021; Actualización n.º 286. Enfermedad por el coronavirus (COVID-19). 08.01.2021; Actualización n.º 265. Enfermedad por el coronavirus (COVID-19). 04.12.2020

Entendemos que el ámbito de exposición en el centro sanitario, en el centro sociosanitario y el laboral es un entorno común y único relacionado con el trabajo de estos profesionales, por eso se podría agrupar en una sola categoría que incluyera a las tres distinciones antes comentadas.

*Casos confirmados de infección por COVID-19
del personal sanitario y sociosanitario*



Fuente: Ministerio de Sanidad, elaboración propia.

En este periodo se han duplicado el número de casos confirmados por COVID-19 en personal sanitario y sociosanitario: 41.620 más. Los relacionados con el ámbito del trabajo suponen 15.979 registros más; aumentan en 15.492 los casos nuevos sin poder describir el origen de la exposición, y algo más de 10.000 las personas afectadas cuya exposición pudiera ser en el domicilio, a nivel social, escolar u otros.

Se mantienen muy estables las proporciones entre los distintos grupos durante los tres cortes estudiados. Para el ámbito de exposición escolar, domicilio... las cifras oscilan entre el 20,4 y el 22,2 %; sin poder establecer un origen concreto a la exposición de la infección, entre el 36,3-37,1%, y los casos confirmados por exposición en el entorno laboral 40,7 al 43,2%.

CONCLUSIONES

Los datos a nivel nacional en relación con los casos confirmados de COVID-19, se han duplicado en el periodo del 2/12/2020 al 24/2/2021. También han aumentado entre un 2,39 y un 2,55, las hospitalizaciones, ingresos en UCI y fallecimientos.

Al valorar las consecuencias, en este mismo periodo, de los casos confirmados en el personal sanitario, comprobamos que se han duplicado —41.620 registros nuevos—. Se incluyen los profesionales sanitarios de centros institucionales y no a todas las categorías. Por tanto, se han producido no menos de 41.000 IT en ese periodo de máxima atención asistencial. Teóricamente, los Servicios de Prevención deberían evaluar todos los casos, especialmente aquellos en los que no se ha conseguido saber el foco de exposición, según los registros publicados semanalmente por el Ministerio de Sanidad facilitados por las distintas CCAA.

Nos queda por saber la repercusión real en IT de todos los profesionales que actúan en el proceso asistencial, el número de AATT y de personas con la enfermedad que se han considerado como EEPP.

3. VALORACIÓN DE LA QUINTA OLA DE LA PANDEMIA

Datos generales

La denominada quinta ola se inició con porcentajes altos de vacunación entre los grupos de mayor edad y en adultos. La repercusión más importante se registró en los grupos de edad de 11-19, 20-29, 30-39. En algunos casos superando el 1,5%, cifras muy preocupantes. Se ha reflejado en el aumento de casos en los grupos de personas de mayor edad (70-79, y más de 80 años) que se mantiene en el tiempo y elevan los datos de letalidad.

Las personas que han recibido una pauta completa de la vacuna para la COVID-19, en la población diana, es de un 75%. Con al menos una dosis se encuentra un 78% de la población.

Estos resultados son excelentes, nos colocan en los mejores porcentajes de población vacunada de todos los países europeos. Pero el éxito de estos 7 meses de Plan de Vacunación a nivel estatal, con el esfuerzo organizativo y de recursos de todas las CCAA, no habría sido posible sin el impulso (una vez más) del personal

sanitario y no sanitario con el trabajo añadido a su actividad habitual, y la participación y colaboración de los ciudadanos.

Las cifras a 2 de septiembre de 2021 indican que 4.871.444 personas han padecido esta enfermedad en nuestro país (uno de cada diez de la población general) y que el registro de fallecimientos a causa del coronavirus ascendió a 84.640 personas. El 1,73% de los enfermos muere a causa de la infección y sus complicaciones (tasa de letalidad).

Según los datos aportados por el IMSERSO y publicados en el portal del Ministerio de Sanidad⁸:

“La evolución de la incidencia en los centros residenciales es plenamente coherente con la evolución de la infección por SARS-CoV-2 en el global de la población. La letalidad global en centros residenciales desde el inicio de la pandemia hasta la semana 35 se sitúa en el 19,68%. La letalidad en el periodo actual, tras pauta de vacunación completa generalizada a todos los residentes (estimada a partir de la semana 9 de 2021), ha descendido al 9,82%.

Podemos sospechar que la vacunación en personas mayores puede no ser efectiva al 100% pero sí puede evitar el fallecimiento en un alto porcentaje de residentes y en la población mayor edad. Son pacientes que presentan múltiples patologías de forma general, la mayoría de forma crónica y, por ahora, no se encuentran cifras muy elevadas de exceso de mortalidad en estos grupos etarios.”

Personal sanitario

Hemos utilizado nuevamente los boletines de actualización de evolución de la enfermedad por el coronavirus que publica el Ministerio de Sanidad, en concreto los de hacen referencia al 2 de julio⁹ y al 2 de septiembre del 2021¹⁰.

⁸ Actualización n.º 28. Enfermedad por coronavirus (COVID-19) en Centros Residenciales. 5/9/2021. IMSERSO.

⁹ https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_410_COVID-19.pdf

¹⁰ https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_455_COVID-19.pdf

Se siguen manteniendo los registros en los que solo se incluye a los profesionales de la salud, a los técnicos sanitarios y al personal auxiliar en el cuidado de personas. Por tanto, se excluye a buena parte de los trabajadores relacionados con el ámbito sociosanitario y a personal no sanitario (parece que sí se recogen los casos en el grupo de celadores) con un infrarregistro alarmante de trabajadores que han padecido la enfermedad. Estos trabajadores no pueden optar a su valoración de Accidente de Trabajo o Enfermedad Profesional, con la repercusión laboral, social y económica que pueda representar.

En este periodo del 2 de julio al 2 de septiembre del 2021 hemos pasado de los 83.027 casos a los cerca de 100.000 (95.926) profesionales afectados por el coronavirus, un 15% más.

El día 2 de febrero se habían contabilizado 73.183 casos entre el personal sanitario, un 13% menos que al comenzar el mes de julio. En ese mismo mes de febrero se emprendió la vacunación en el personal sanitario. Por ello en 5 meses solo aumentó en el 13% reseñado. Sin embargo, en menos de dos meses, durante el periodo estival, coincidiendo con las sustituciones de los profesionales, con trabajadores más jóvenes donde se ha encontrado la incidencia más relevante de casos durante esta quinta ola, nos lleva a unos registros que debemos valorar con mucho detenimiento. Casi 100.000 trabajadores del ámbito sanitario en todo el territorio español se han registrado como casos COVID confirmados desde el 11 de mayo del 2020 hasta el 2 de septiembre del 2021.

Aún es más preocupante si consideramos todo el periodo de la pandemia, en el que podemos reseñar 146.346 casos confirmados.

OTROS ÁMBITOS DE VALORACIÓN

Atención primaria

La pandemia ha puesto de manifiesto la situación real en la que se encontraba la Atención Primaria. Si desde hace años venimos avisando del deterioro continuo que sufre el primer nivel asistencial en todas sus facetas: estructural, de recursos humanos, resolución asistencial efectiva, exceso de cargas administrativas, falta de información/comunicación con la Atención Hospitalaria... con la pandemia todos estos problemas han empeorado. En algunos momentos la AP ha llegado a desaparecer, con Centros de Salud cerrados y los profesionales desplazados a otros centros asistenciales. La posible función de rastreo desde este nivel asistencial ha sido desaprovechada, con resultados dudosos de prevención.

Se necesita con urgencia un Pacto de Estado que coloque a la Atención Primaria en el lugar que le corresponde.

Listas de espera

Las listas de espera quirúrgica del Sistema Nacional de Salud han disminuido ligeramente los datos de diciembre 2019 (704.997 pacientes) en relación con diciembre del 2020 (685.175); sin embargo, en el transcurso de ese año se ha pasado de una media 121 días de espera a 148 días a finales del 2020; el 19,9% de los pacientes aguardaban más de seis meses para una intervención quirúrgica en diciembre de 2019, frente a un 26,9% en diciembre de 2020.¹¹

En cuanto a las listas de espera de consultas externas en el Sistema Nacional de Salud, el número de pacientes por cada 1000 habitantes pasa de 63,72 en diciembre de 2019 a 53,60 en el mismo mes de 2020. Para ese mismo periodo (2019-2020) se pasa de 49,1% a un 47,2% de pacientes con cita a más de sesenta días, pero el tiempo medio en días de espera se desplaza de los 88 a los 99. En todas las especialidades médicas se recoge un descenso del registro de pacientes en lista de espera, pero en todas ellas, especialmente las que más pacientes acumulan (oftalmología, traumatología y dermatología), el tiempo medio de espera se ha disparado.

No existen datos globales de la demora en la atención asistencial en la AP, solo algunos datos parciales en determinadas CCAA. La percepción actual es que se dan citas presenciales a más de una semana de la petición, y que la mayoría de las consultas se realizan por vía telefónica. Esto indica la situación de la AP: falta de recursos materiales, humanos, de organización...

El número de pacientes y procesos atendidos en este nivel asistencial, al menos de la forma realizada en los últimos años, ha descendido de forma llamativa. Supone menos derivaciones a los servicios hospitalarios y en las citas quirúrgicas, aunque aumente la media de días de espera.

La pregunta clave es: ¿qué repercusiones supondrán para la población estas demoras estructurales en las listas de espera debido a la pandemia? ¿Aumentará el diagnóstico de los casos con neoplasias en los próximos años? ¿Repercutirá en el

¹¹ https://www.msccbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/docs/LISTAS_PUBLICACION_dic_2020.pdf

empeoramiento de los casos crónicos por la falta de pruebas o revisiones? Es evidente que la promoción, prevención y educación para la salud, ya de por sí bastante debilitadas, han desaparecido en este último año y medio, empeorando el panorama de salud pública.

Gasto sanitario

El Ministerio de Hacienda presenta el gasto farmacéutico en el Sistema Sanitario Público del 2020 desde su portal web¹².

En el gasto total en productos farmacéuticos y sanitarios del Sistema Público Sanitario se encuentran incluidas las partidas de farmacia hospitalaria, productos farmacéuticos y sanitarios por recetas médicas y los productos sanitarios sin receta médica.

El gasto total durante el año 2020 en productos farmacéuticos y sanitarios, en todo el territorio y todas las administraciones, fue de 24.461 millones de euros, un 11,8% más que el año anterior.

Durante el año 2020 se han invertido 2.630 millones de euros en productos sanitarios sin receta médica u orden de dispensación asociados a COVID-19, el 50% de lo utilizado en productos no relacionados con el COVID-19.

Aunque se ha producido un ligero aumento en el gasto de la farmacia hospitalaria y extrahospitalaria durante el año 2020, el incremento principal ha sido en materiales de prevención y terapéuticos utilizados en la asistencia sanitaria a pacientes con COVID-19.

No se han registrado suficientes datos sobre gasto global en el Sistema Público Sanitario de las diferentes comunidades autónomas. Desconocemos aún la inversión realizada en estos últimos meses en recursos humanos y las nuevas contrataciones; en recursos materiales (fármacos, útiles de protección personal...) y en nuevas infraestructuras, aunque sean temporales. También debemos incluir los 300 millones aportados por el Gobierno a las CCAA para costear los materiales de prevención en el ámbito sociosanitario.

¹² Indicadores sobre Gasto Farmacéutico y Sanitario en el Sistema Público. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Indicadores-sobre-Gasto-Farmac%C3%A9utico-y-Sanitario.aspx>

En los Presupuestos Generales del Estado aparece una partida de 1.000 millones de euros para la compra de vacunas del coronavirus. Todavía no conocemos el gasto definitivo a estas fechas, intuimos que se ha utilizado el 75% de las cifras iniciales. Va a depender de la conveniencia de una 3.^a dosis a pacientes con inmunodepresión y a mayores de 65 años o con patologías crónicas. No podemos descartar que se pauten nuevas dosis continuadas y temporales a la población general, en función de nuevas variantes del virus y, además, que se mantengan los niveles de anticuerpos apropiados en sangre a todos los grupos de edad, con las vacunas previas.

El gasto más importante que se ha producido en esta pandemia han sido las 4.871.444 personas que han padecido esta enfermedad en nuestro país (uno de cada diez de la población general) y, sobre todo, el fallecimiento de 84.640 personas a causa del coronavirus.¹³

4. CONCLUSIONES

- Desde el inicio de la pandemia en marzo del 2020 hasta el 2 de septiembre del 2021 **se han contabilizado 4.871.444 personas que han padecido COVID-19. Al menos una persona de cada diez en España ha enfermado por el virus.**
- Durante este periodo **han fallecido por el COVID-19**, por causa directa, **84.640 personas**, sobre todo entre los grupos de más edad, mayores de 80 años.
- De las denominadas cinco olas de la pandemia, la primera, la tercera y la quinta (esperemos que sea la última) han sido las más relevantes y graves.
- La primera, por su inicio explosivo, sin medios preventivos, ni materiales, ni de recursos humanos, sin conocer la historia natural de la enfermedad, provocó el caos en la sociedad.
- La tercera ola duplicó el número de casos, ingresos hospitalarios, de UCI y fallecimientos en aproximadamente dos meses. Ha sido el periodo de mayor gravedad en el ámbito asistencial, pero con mejor respuesta, más medios y mejor preparación por parte de los servicios sanitarios.
- La quinta ola ha incidido en los grupos de edad de los 20 a los 40 años, aunque ha tenido repercusión en el resto de grupos etarios a pesar de la vacunación.

¹³ Actualización n.º 454. Enfermedad por el coronavirus (COVID-19). 02.09.2021.

- Las medidas preventivas básicas: distancia social, mascarilla, lavado de manos... y, por supuesto, la vacunación (por encima del 80% de la población diana) son los medios más importantes y necesarios que tenemos para detener la expansión y diseminación del virus.
- **El gasto sanitario farmacéutico y de productos sanitarios durante el año 2020 creció un 12% con respecto al año anterior. En productos sanitarios no farmacológicos se gastaron más de 2.600 millones de euros** en material COVID preventivo. Todavía desconocemos el gasto sanitario total, en el que se deberá incluir el aumento de personal, de medicación, infraestructuras...
- **El gasto** presupuestado inicialmente para **vacunas del COVID es de 1.000.000 millones de euros**. Podemos valorar en cerca del 75% el gasto ya comprometido en la campaña de vacunación actual. Nos queda por valorar las nuevas recomendaciones sobre terceras dosis en grupos de riesgo o de edad concretos.
- Dentro de los distintos niveles asistenciales sanitarios, **la Atención Primaria ha sido la principal damnificada**. Desde hace años venimos advirtiendo del deterioro continuo que sufría la AP y la pandemia lo ha puesto de manifiesto. Sin recursos estructurales, sin profesionales suficientes, sin medios materiales, listas de espera descomunales, los Centros de Salud cerrados... Es obligado retomar de forma urgente un **Plan Estratégico para la Atención Primaria en el SNS**. Además, la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de formalizar un **Plan de Coordinación Sociosanitaria** eficiente, con la AP como eje vertebrador del conjunto.
- Llevamos mucho tiempo advirtiendo de la falta de recursos en Salud Pública. De forma progresiva se ha producido una desinversión en esta área en los últimos años, en todas las CCAA y en el Ministerio. **Se deben potenciar e implementar los Servicios Salud Pública** autonómicos y estatal, incluida una **Agencia coordinadora** del sistema.
- No han aumentado de forma excesiva **las listas de espera** quirúrgicas y de consulta externa, en sus cifras globales. Sí se ha reflejado el aumento de la demora en la cita en todas las especialidades, sobre todo en las más demandadas. Las citaciones se inician desde la AP, que no ha estado operativa en este periodo, al siguiente nivel, el hospitalario. Entendemos que existe una mínima derivación de pacientes que necesitan cita con las distintas especialidades, y no se puede realizar. Esto va a suponer unas consecuencias que tendremos que evaluar con el tiempo en forma de: retrasos en el diagnóstico (preocupante en el caso de oncología), en pruebas preventivas, en tratamientos...

- **Casi 100.000 trabajadores del ámbito sanitario** de todo el territorio español se han registrado como **casos COVID confirmados** desde el 11 de mayo del 2020 hasta el 2 de septiembre del 2021. Aún es más preocupante si consideramos **todo el periodo de la pandemia**: se pueden reseñar **146.346 casos** confirmados entre los trabajadores sanitarios. La diferencia en los datos consiste en que el Ministerio de Sanidad decidió excluir a los profesionales que no fueran sanitarios o técnicos en salud. En la primera fase de la pandemia, casi 1 de cada 3 casos confirmados se producía entre los trabajadores sanitarios.
- La pandemia aún no ha terminado, se siguen produciendo casos, contagios, ingresos, fallecimientos, y desconocemos cómo se va a comportar el virus, aunque cada vez tengamos más información. Posibles variantes más agresivas que las actuales, duración individual de la protección posvacuna, nuevos tratamientos farmacológicos antivirales nos obligan a plantear una **Evaluación de la gestión de la pandemia**, sin ánimo fiscalizador pero sí con la intención de **aprobar medidas de futuro de prevención, control y asistenciales ante nuevas enfermedades emergentes**.

Vicente Marbán

**Avances, debilidades y retos del SAAD
en el contexto de la pandemia**



Bailarines de tango, Vera Rockline, circa 1919-1921.

Desde la aprobación de La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD) nuestro Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) ha ido afrontando diversos obstáculos que han puesto a prueba su resistencia como sistema de cuidados. Antes la Gran Recesión y ahora la Gran Pandemia han evidenciado sus limitaciones. En este texto, las analizamos en el contexto de las medidas tomadas para contener la pandemia y nos detenemos en los principales retos que tiene que afrontar el SAAD en términos de acceso, accesibilidad, calidad, empleo y sostenibilidad.

INTRODUCCIÓN

LA Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD) supuso un episodio de cambio muy relevante en la expansión del Estado de Bienestar en España al considerar esta contingencia como un “nuevo” derecho subjetivo. Con su aprobación, la agenda de la política social española tomó aire fresco, como recientemente ha sucedido con el Ingreso Mínimo Vital, generándose unas altas expectativas en la creación de un verdadero Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Estas expectativas se han ido tornando en cierta decepción con las medidas de ajuste tomadas durante la crisis y, más recientemente, con las carencias del SAAD mostradas por la pandemia COVID-19, lo que ha limitado su alcance para afrontar las necesidades presentes y futuras asociadas a los cuidados de larga duración.

Estas necesidades serán crecientes si atendemos a las siguientes tendencias demográficas hacia un mayor envejecimiento y a los cambios en la estructura de organización y provisión de los cuidados. Según Eurostat, en España las personas mayores de 65 años ya superan los 9,2 millones (19,5% de la población, año 2019) y las proyecciones de envejecimiento para 2030 y 2050 indican que llegarán a representar el 24% y 32,7% respectivamente (UE27: 20,4%; 24,4%, 29,6%). Los mayores de 80 años representan ahora el 6,1% y llegarán al 7,3% en 2030 y al 12,4% en 2050 (UE27: 5,9%, 7,3% y 11,41%). La ratio de dependencia (20-64)¹ se estima que pasará del 32,1% en 2019 al 40,9% en 2030 y al 64,7% en 2050 (34,4%, 43,1%

¹ Representa la relación entre el número de personas mayores de 65 años y el número de personas en edad de trabajar (15-64).

y 56,9% en la UE27) (European Commission, 2021a). Con estas estimaciones, en 2050 España ocupará la cuarta posición de los países de la UE27 con mayores ratios de dependencia y de personas que superan los 65 y los 80 años. En cuanto a las personas dependientes, la Comisión Europea cuantificó a más de 2 millones de personas dependientes en 2019, estimando que podrían alcanzar los 2,3 millones y 2,9 millones en 2030 y 2050 respectivamente (European Commission, 2021a).

A esta presión demográfica se unen los cambios que ya se venían produciendo en la estructura de organización y provisión de los cuidados y que apuntan hacia una menor oferta potencial de cuidadores informales en el futuro inmediato: de hecho, el porcentaje de población mayor de 16 años que realiza tareas de cuidados informales de personas dependientes en España (3,4%: 1.312.400 personas; 4,2% mujeres; 2,5% varones) ya es inferior a la media UE27 (6,3%) mientras que, a la vez, ocupamos la primera posición en porcentaje de personas que afirma dedicar más de 20 horas semanales a cuidados (53%) (EU27: 22%) (Eurostat, *ilc_at17*, *ilc_at18*) lo que supone casi 3 horas diarias de trabajo que, en general, es no remunerado. Es decir, comparado con la UE27, en España tenemos menos cuidadores pero dedican muchas horas de atención a las personas dependientes. Además, a tenor de la evolución futura de la proporción existente entre los potenciales dependientes y potenciales cuidadores², probablemente tenderá a disminuir la oferta de cuidadores informales en el entorno familiar. En definitiva, la evolución y prospectiva de personas mayores de 65 años y de personas potencialmente dependientes, la intensiva dedicación de los cuidadores y una oferta a la baja nos conducirán irremisiblemente a potenciar los servicios de respiro para los cuidadores y a ampliar la oferta, intensidad y cobertura del SAAD.

El SAAD fue diseñado en una etapa de crecimiento económico y ha sido implementado en tiempos de crisis (y ahora de pandemia) durante la mayor parte de su corto periodo de vida. Desde su aprobación está afrontando una serie de obstáculos que lastran su desarrollo, como su complejo diseño competencial, su integración como derecho subjetivo en la red asistencial de servicios sociales, la Gran Depresión Económica y los procesos de consolidación fiscal asociados y, actualmente, la Gran Pandemia.

² Este indicador refleja la posible relación entre personas de 80 y más años, en las que la proporción de dependientes es muy alta, y los cuidadores potenciales de 45-64 años, edades en las que se concentra la mayor parte de los cuidadores. La proporción existente entre los potenciales dependientes y potenciales cuidadores tiende a disminuir: se estima que se pasará de 22 personas mayores de 80 años por cada 100 personas de 45-64 años, a 25 personas en 2020 y a 63 a mediados de siglo, tres veces más que en la actualidad (Abellán *et al.*, 2017).

15 AÑOS DE SAAD....Y LLEGÓ LA GRAN PANDEMIA. EL SAAD SE RESIENTE

Durante los 15 años de vida del SAAD se han producido los siguientes avances en cuanto al acceso y cobertura al sistema o en la estructura de las prestaciones. Actualmente (julio de 2021) hay un gran número de personas con prestaciones reconocidas con un PIA (Plan Individualizado de Atención) (1.171.847) de las cuales están recibiendo la prestación de manera efectiva algo más de 1.130.000 personas. El excesivo peso de las prestaciones económicas en relación con los servicios es algo que se ha ido corrigiendo con el paso del tiempo. En la actualidad, se ha invertido la situación con respecto a 2009 ya que las prestaciones en servicios (en torno al 58% del total) superan a las prestaciones económicas y ese aumento se ha producido en la mayoría de CCAA. También ha aumentado el peso de los servicios de proximidad de tipo domiciliario y comunitario, como la teleasistencia y la ayuda a domicilio (duplicando su peso sobre el total de prestaciones hasta el 36,5%) frente a los de carácter residencial, lo que supone un avance en la dirección de las recomendaciones europeas y las preferencias mayoritarias de las personas dependientes por permanecer el mayor tiempo posible en su domicilio y en un entorno comunitario frente a hacerlo en un entorno institucional-residencial. Se trata, por lo tanto, de cambios que avanzan en la buena dirección pero tras los cuales se esconden limitaciones importantes, entre otras, en cuanto a cobertura, intensidad protectora, calidad del empleo o equidad interterritorial.

La pandemia ha truncado el periodo de recuperación en el que venía progresando el SAAD. Entre finales de 2015 y 2019 se produjo un sustancial aumento de beneficiarios con prestaciones (320.000 personas, +40%) y de beneficiarios con derecho a prestación (casi 205.000; +17%) y una significativa, aunque insuficiente, reducción de la lista de espera (-114.000; -30%).

Durante lo que llevamos de pandemia (marzo 2020-julio 2021) ha caído el número de solicitudes (-1,3%, -24.566), las resoluciones apenas han avanzado (+0,3%, +5.199) y las personas beneficiarias con derecho a prestación tan solo despegan suavemente (+0,74%, +10.332). Únicamente han aumentado de manera clara los beneficiarios con prestaciones reconocidas en PIA (+4,55%, +50.968 personas). Si bien las personas pendientes de recibir una valoración se han reducido sustancialmente (-19,29%, -29.765), la lista de espera (personas en el limbo de dependencia) tan solo lo ha hecho en tres puntos porcentuales (19,3% a 16,2%) y apenas llega a reducirse en 1 punto porcentual en lo que llevamos de año 2021 (tabla 1). Según el

informe de seguimiento del plan de reducción de la lista de espera³ el tiempo medio de valoración de la solicitud y resolución de PIA (actualmente en 455 días) ha aumentado con la pandemia y solo en los últimos meses (desde mayo de 2021) ha empezado a descender.

En cualquier caso, sigue resultando excesivo que todavía estén desatendidas por el SAAD casi 400.000 personas si sumamos las personas en lista de espera (227.199), las que están pendientes de valoración de grado (124.512) y las que, habiendo sido evaluadas, aún no han recibido de manera efectiva la prestación (41.755).

TABLA 1
*Principales indicadores del SAAD durante la Gran Pandemia
(marzo 2020-julio 2021)*

	29/02 2020	31/12/2020	31/07/2021	Pandemia (02.2020/07.2021)		Año 2021	
				%	absoluto	%	absoluto
Solicitudes (A)	1.899.385	1.850.950	1.874.819	-1,29%	-24.566	1,29%	23.869
Resoluciones (B)	1.745.108	1.709.394	1.750.307	0,30%	5.199	2,39%	40.913
Beneficiarios con derecho a prest. (C)	1.388.714	1.356.473	1.399.046	0,74%	10.332	3,14%	42.573
Pendientes de valoración (A-B)	154.277	141.556	124.512	-19,29%	-29.765	-12,04%	-17.044
Resoluciones de PIA (personas con prest. reconocidas en PIA) (D)	1.120.879	1.124.230	1.171.847	4,55%	50.968	4,24%	47.617
Pendientes de resolución de PIA o LIMBO (C-D)	267.835	232.243	227.199	-15,17%	-40.636	-2,17%	-5.044
%	19,3%	17,1%	16,2%	-3,05%		-0,88%	
Beneficiarios con prest. efectiva (E)	-	1.084.209	1.130.092	-	-	4,2%	45.882
Pendientes de entrega de prestación (D-E)	-	40.021	41.755	-	-	4,3%	1.724

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SAAD y del informe de seguimiento del plan de reducción de la lista de espera (julio, 2021).

³ Seguimiento del plan de reducción de la lista de espera, 31 de julio de 2021, disponible en <https://bit.ly/3ha0J01>

No puede obviarse que una parte de la reducción de las listas de espera se debe a que apenas han entrado nuevos candidatos o a la existencia de personas que han fallecido sin haber recibido la prestación, más que por la capacidad del SAAD de proveer las prestaciones de manera suficientemente ágil. En este sentido, los datos de fallecimientos por la pandemia son desgarradores. Según el sistema de monitorización de la mortalidad MOMO (IMSERSO, 2021) entre marzo de 2020 y junio 2021 se produjo un exceso de mortalidad superior a las 59.000 personas en el SAAD. El exceso de mortalidad supuso un incremento del 21,9% sobre lo esperado entre los solicitantes del SAAD, del 24,7% entre las personas con resolución del grado de dependencia y del 34,1% entre las personas beneficiarias con prestación. Más de la mitad se concentró durante la primera ola (marzo-mayo 2020) (31.263 personas) y el 80% tenía 80 o más años. Algo menos de la mitad del exceso de mortalidad se ha producido entre personas con atención en residencia, con un exceso de fallecimientos de 26.772 personas (el 10,7% del total de personas dependientes atendidas en residencias).

Durante la primera oleada de la pandemia de COVID-19 se cerraron comedores para mayores y centros de día o se suprimieron y redujeron de los servicios de ayuda a domicilio (CES, 2020). La pandemia y las medidas tomadas para contenerla trajo consigo una mayor soledad, la ruptura de lazos afectivos y emocionales para muchas personas dependientes y una mayor carga de cuidados para los cuidadores convivientes. Las nuevas tecnologías, no accesibles para muchas personas vulnerables, han atenuado parcialmente algunas situaciones de aislamiento social pero su incidencia ha sido prácticamente nula en las tareas de cuidados más básicos de la vida diaria. Las organizaciones del Tercer Sector Social, las redes de solidaridad de tipo comunitario y las corporaciones sociales han multiplicado su actividad de proximidad en unas condiciones muy complejas, con restricciones de movilidad social, miedo al contagio y con un aumento significativo de las situaciones de pobreza y desigualdad social. Pero su alcance también ha sido limitado. En el caso de la atención residencial a personas mayores y dependientes, se han hecho más evidentes las carencias estructurales del sector en cuanto a tamaño y capacidad, recursos humanos, inspecciones o condiciones laborales (Defensor del Pueblo, 2020a y b; Médicos Sin Fronteras, 2020; Del Pino *et al.*, 2020; Marbán Gallego, Montserrat Codorniu y Rodríguez Cabrero, 2021) si bien durante la primer ola han tenido que asumir una responsabilidad de facto para la que no estaban equipadas por falta de medios de protección⁴ y de pruebas diagnósticas y donde las autoridades responsables han

⁴ Según Comisiones Obreras (CCOO), a principios de mayo de 2020, en solo un 27% de las 475 residencias de personas mayores de Madrid se protegió a los trabajadores con equipos de protección individual (EPI) adecuados y en el 37% seguía reutilizándose el material de protección. Disponible en <https://bit.ly/36kryZb>

actuado tarde, poco y mal (Médicos sin Fronteras, 2020) con usuarios sometidos a procesos de triaje médico o selección adversa según la edad y tipo de patologías previas.

En general, la pandemia ha evidenciado todavía más las limitaciones, los huecos o cráteres del SAAD (Fantova, 2021). A ello se une la contención en la demanda detectada en algunos territorios por miedo a acudir a los centros o a aceptar una plaza residencial (Diputación Foral de Bizkaia, 2021).

Entre las limitaciones más reseñadas del SAAD destacamos las siguientes⁵: problemas de coordinación socio-sanitaria y entre los diferentes niveles de gobierno implicados en el SAAD, déficit de sostenibilidad y alto copago de los usuarios, impacto muy limitado en la igualdad de género y en la desfeminización de los cuidados, deficiente cualificación y calidad en el empleo del sector de cuidados, insuficiente apoyo a los cuidadores informales, rigidez en la combinación de prácticas de cuidados informales con servicios domiciliarios y comunitarios, prestaciones económicas en el entorno familiar (PECEF) todavía muy alejadas de su prevista excepcionalidad, una lenta reducción de las listas de espera entre los grados de dependencia más severos y la inequidad interterritorial en cuanto a acceso, cobertura, copago y tipos de prestaciones según el territorio en el que resida el beneficiario. Nos detenemos en algunas de ellas en el contexto de la pandemia.

1. El déficit de coordinación entre los servicios sociales y de sanidad se ha evidenciado en un momento crítico como es la actual pandemia

Falta cooperación tanto vertical como horizontal entre las autoridades públicas responsables de las áreas de servicios o bienestar sociales y salud en los ámbitos estatal y regional, escasean los equipos de gestores de caso multidisciplinares y centrados en la persona, los protocolos de coordinación y derivación de beneficiarios entre ambos sistemas y los procesos de información, acceso y valoración único y compartido son insuficientes y poco flexibles. En el caso de las residencias de personas mayores y con discapacidad, estas carencias, junto a sus propias limitaciones estructurales, han tenido un impacto especialmente preocupante. Ello ha forzado a las administraciones públicas a articular una serie de medidas para mejorar la coordinación de las estructuras y dispositivos sociosanitarios. En particular nos referimos a las siguientes:

⁵ Un análisis más detallado de las limitaciones que aquí se exponen puede encontrarse en CES (2020) y Marbán Gallego (2019).

a) La creación de dos grupos de trabajo específicos de las residencias creados por la Comisión Delegada del SAAD: Grupo de Trabajo “Modelo de Atención Residencial” y el Grupo de Trabajo “Residencias y COVID-19” compuestos por representantes de las administraciones central y autonómica. Este último está orientado a la coordinación de la respuesta de los centros sociales residenciales a la pandemia y ha elaborado documentos de interés orientados a realizar un análisis comparado de los Planes de Contingencia elaborados por las residencias en los distintos territorios⁶, definir un Marco común para la aplicación del Plan de Respuesta Temprana en las residencias⁷ y sistematizar las medidas adoptadas para asegurar la coordinación sociosanitaria en los diferentes territorios.⁸

b) En segundo lugar, la derivación de los residentes positivos por COVID-19 a centros de atención intermedios gestionados por el sistema sanitario en colaboración con los servicios sociales. Esta medida se tomó una vez concluido el confinamiento y parece haber resultado eficaz para evitar la expansión de la enfermedad y mejorar la normalidad de la vida de las residencias, sobre todo en aquellas con dificultades para aislar los casos dentro de sus instalaciones. Esta medida ha sido avalada por la Comisión de Reconstrucción del Congreso de los Diputados⁹. También se medicalizaron algunas residencias transformándolas temporalmente en hospitales (Tortosa, 2020), si bien se trata de una medida que, en general, no es bien aceptada por los profesionales del sector del cuidado y los residentes, quienes no querrían ver este espacio convertido en un hospital (Del Pino *et al.*, 2020¹⁰). No todas las regiones han puesto en marcha centros de atención intermedios aunque hay buenas experiencias en regiones como Aragón, Castilla la Mancha o Asturias.¹¹

c) Finalmente, durante la pandemia se han puesto en marcha medidas de coordinación entre las estructuras de las Consejerías de Sanidad y de Servicios Sociales, los dispositivos sanitarios (salud pública, atención primaria y hospitales) y las resi-

⁶ Ver documento en este enlace: <https://bit.ly/32BPp5D>. Regulado en el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, <https://bit.ly/2UnT8yV>.

⁷ Disponible en <https://bit.ly/38uhBuV>.

⁸ Disponible en <https://bit.ly/3lnnBJB> (Septiembre 2020).

⁹ Dictamen realizado el 3 de julio de 2020, página 22. Disponible en: <https://bit.ly/3nfBABY>.

¹⁰ Este trabajo se basa en 25 entrevistas en profundidad a responsables de residencias (directores, gerentes y directores médicos) en distintas regiones y a responsables de la gestión de los servicios sociales y la sanidad de las administraciones autonómicas y central.

¹¹ Más detalles en Del Pino *et al.* (2020:79) y en el documento de información sobre los mecanismos de coordinación adoptados en cada territorio entre los servicios sociales y el sistema sanitario para asegurar la atención médica en los centros sociales residenciales en casos de COVID-19 (disponible en <https://bit.ly/3lnnBJB>).

dencias. La efectividad de estas medidas ha estado condicionada por el tiempo con el que contaron para organizarse desde que se declaró la pandemia o por la existencia de mecanismos de coordinación sociosanitaria definidos previamente (en unas regiones como Cataluña o Asturias a través de la atención primaria y en otras como Madrid o la Comunidad Valenciana a través de los hospitales) (Del Pino *et al.*, 2020). Solo algunas regiones tienen desarrolladas legislaciones más avanzadas en materia de coordinación de las residencias con centros de salud u hospitalarios, pero la norma general es que siguen siendo insuficientes (Tortosa, 2020). La relación de las Consejerías de Sanidad y de Servicios Sociales con las residencias ha sido diferente en función de los territorios y en las distintas fases de la pandemia. En regiones como Madrid, muy golpeadas por el virus, se produjeron importantes tensiones entre las Consejerías de Sanidad y de Servicios Sociales y los dispositivos sanitarios y residenciales durante el pico de la pandemia. Una vez superado el pico de la pandemia la respuesta más eficaz y rápida se ha dado en las regiones donde se ha producido una actuación sistémica y coordinada de los servicios sociales y sanitarios. Es el caso de Castilla-La Mancha, Galicia, Aragón o Asturias (Del Pino *et al.*, 2020). Ante el agravamiento de los contagios en la segunda ola de la pandemia también se han producido relaciones horizontales entre los gobiernos regionales de distintas comunidades autónomas vecinas como las Comunidades de Madrid, Castilla y León y Castilla-La Mancha en materia de gestión de datos, evaluación de la evolución de la pandemia y homogeneización de esfuerzos.

2. Deficiente calidad del empleo del sector de cuidados

Las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector de los cuidados son precarias no solo en España sino también en la mayoría de los países europeos debido a los bajos ingresos, la falta de formación, a la gran carga de trabajo y a su alto nivel de exigencia, lo que da lugar a la escasez de profesionales cualificados (Spasova *et al.*, 2018). El alto coste de los servicios de atención profesional y la falta de apoyo a las personas en edad de trabajar con familiares a cargo propician que, en el caso de la ayuda a domicilio, sea muy frecuente la existencia de trabajadores no declarados (la mayoría son mujeres y de origen inmigrante) y que la atención informal que reciben las personas dependientes en su hogar (a veces combinada con el uso de servicios de atención domiciliaria) no sea de la suficiente calidad ni para la persona dependiente ni para el cuidador informal (Cès y Coster, 2019).

En España diversos estudios apuntan en la misma dirección: el empleo en el sector de la dependencia es precario, con bajos niveles de retribución, altos riesgos psi-

cosociales y mucha necesidad de formación (Aragón, Cruces y Rocha, 2008; Martín-Serrano Jiménez, 2014; Comisiones Obreras, 2017; Jiménez-Martín y Viola, 2017¹²; Guisande *et al.*, 2019, CES; 2020).

Desde hace pocas fechas el IMSERSO ha comenzado a publicar un informe trimestral sobre el empleo en el sector de los servicios sociales con datos de afiliación a la Seguridad Social donde se desganan con mayor precisión los puestos de trabajo dedicados en los servicios de la LAPAD¹³. En ellos se confirma la elevada temporalidad y de contratación a tiempo parcial (tabla 2) en términos generales, por encima del conjunto de la población.

TABLA 2
*Empleo en el sector de los servicios sociales (datos de afiliación
a la Seguridad Social, II trimestre 2021)*

	Total afiliados	Tipo de contrato (%)		
		Indefinidos	Temporales	A Tiempo Parcial
Servicios Sociales	610.660	56,1%	30,3%	32,5%
Establecimientos residenciales	253.721	64,9%	32,6%	27,7%
Servicios sin alojamiento	186.341	62,2%	34,3%	47,4%
Otros servicios sociales	106.294	58,5%	35,8%	37,4%
Convenio especial Cuidadores	64.304	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos del informe trimestral de empleo en servicios sociales del IMSERSO <https://bit.ly/3ttas6B>

Durante la pandemia, el total de afiliaciones a la SS de los servicios sociales (610.660, II trimestre de 2021) ha aumentado un 3,4% con respecto al mismo trimestre de 2020 (590.386). El 81,4% de las afiliaciones son de mujeres, cuyo peso porcentual es mayor en los establecimientos residenciales (84,9%). El principal aumento del empleo se ha producido en los servicios sociales sin alojamiento (+7,5%), en convenios especiales de cuidadores (+7,5%, solo en varones; las cuidadoras en convenios especiales han disminuido un 7,2%) y en otros servicios sociales (+3,3%). Como era de esperar, las afiliaciones han caído en los servicios residenciales (-0,3%) debido al temor asociado a los contagios en estos centros.

¹² Según Jiménez-Martín y Viola (2017) la precariedad salarial del sector de la dependencia se refleja en unas diferenciales salariales de 7,5 puntos porcentuales menos en relación con los salarios en general.

¹³ Disponible en <https://bit.ly/3ttas6B>.

Es precisamente en los centros residenciales donde la crisis sanitaria de la COVID-19 ha evidenciado especialmente las dificultades de atención, entre otras razones por falta de suficientes cuidadores y de profesionales cualificados, como en el caso de enfermería, y por la precariedad de las condiciones laborales de dicho personal. Además de la elevada temporalidad y parcialidad de los contratos (tabla 2: 32,6% y 27,7% respectivamente), la calidad del empleo en los centros residenciales también se refleja en la gran concentración de trabajadores en las categorías profesionales bajas según la clasificación de la Seguridad Social. Según Montserrat (2020), partir de los datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) 2018 y de las bases de cotización de la Seguridad Social, los resultados muestran que, en promedio, el 80% de los empleos están encuadrados en las categorías profesionales más bajas –auxiliares administrativos, oficiales, subalternos y peones y asimilados–. El 80% de los empleados percibirían como media un salario bruto mensual de 1.184 euros (aproximadamente un salario neto mensual inferior a 1.000 euros). Se trataría de unos ingresos muy próximos al salario mínimo, lo que supone una retribución muy descompensada si la comparamos con el esfuerzo y la intensidad de trabajo que llevan a cabo. Según este estudio, la brecha de género sería pequeña en las categorías profesionales más bajas y peor retribuidas, mientras que va aumentando a medida que se avanza hacia categorías medias y altas (7,5% y 7,1% respectivamente).

3. Limitada cobertura e intensidad y desequilibrios de la actual estructura de prestaciones

Como consecuencia de la reducción o supresión temporal de algunos servicios del SAAD y el temor al contagio en las residencias, durante la pandemia se ha alterado la tendencia que se venía produciendo desde 2009 hacia un mayor peso de las prestaciones en servicios y un descenso de las prestaciones económicas, en especial las PECEF. Como cabía esperar, durante la pandemia ha disminuido el peso de la atención residencial (-0,99%) y los centros de día (-0,85%) sobre el conjunto de prestaciones, mientras que han aumentado prestaciones que conviven mejor con situaciones de distanciamiento social como la teleasistencia (+0,83%) y las PECEF (+1,01%) (tabla 3). En el caso de estas últimas, han jugado a su favor su rápida concesión y el bajo coste económico y administrativo comparado con la puesta en marcha de servicios. Quizás las PECEF estén cumpliendo su función para aliviar los sobrecostes de cuidados en la situación actual pero su uso debe tender a ser excepcional, tal y como prevé la propia LAPAD. En su actual configuración y dentro de nuestra estructura social, en la que la carga de cuidados familiares tiende a recaer sobre las mujeres, puede estar contribuyendo a perpetuar los cuidados informales precarios y reproducir la feminización de los cuidados.

TABLA 3
Estructura de prestaciones del SAAD durante la pandemia

	Peso de las prestaciones (29 febrero 2020)	Peso de las prestaciones (31 julio 2021)	Variación (febrero 2020- julio 2021)
PRESTACIONES EN SERVICIOS	58,5%	57,5%	-0,9%
Prevención y Promoción A. Personal	4,37	4,09	-0,28%
Teleasistencia	17,53	18,36	0,83%
Ayuda a Domicilio	17,73	18,09	0,36%
Centros de Día/Noche	6,80	5,95	-0,85%
Atención Residencial	12,05	11,06	-0,99%
PRESTACIONES ECONOMICAS	41,5%	42,5%	+1%
Vinculada Servicio	10,75	10,68	-0,07%
Cuidados Familiares (PECEF)	30,22	31,22	1,01%
Asistente Personal	0,56	0,56	0,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SAAD.

En cualquier caso, la actual estructura de prestaciones del SAAD sigue sin ser lo suficientemente flexible como para poder adaptarse a las circunstancias personales y contextuales de las personas dependientes. Las PECEF, aunque se han reducido notablemente, todavía están muy alejadas de su prevista excepcionalidad. Hay servicios de proximidad que están muy poco desarrollados (catering, tele-compra, transporte, podología, peluquería...) y que en el actual contexto de pandemia habrían atenuado los problemas de aislamiento y movilidad de personas mayores solas. Los sistemas de teleasistencia avanzada son todavía muy limitados y no se aprovecha su potencial para mejorar la interconexión con el sistema de atención sanitaria y para atender la heterogeneidad de la demanda tanto en entornos urbanos como en las zonas rurales.

La ayuda a domicilio tiene mucho margen de mejora en cuanto a su coordinación con el sistema sanitario, la intensidad del servicio o su flexibilidad para adaptarse a las necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral (Izaola y Zubero, 2016).

En España, el proceso de desinstitucionalización de los cuidados de larga duración no ha venido suficientemente acompañado de un aumento en la oferta de servicios a domicilio (todavía infradesarrollados) y los servicios de atención residencial siguen siendo poco accesibles para los usuarios debido a su alto precio o a un copago excesivo (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2018). El objetivo de establecer una Estrategia Nacional de Desinstitucionalización dentro de un Plan de Apoyos y Cuidados de Larga Duración (componente C22.R1 del Plan de Recuperación y Resiliencia) es una buena noticia para fomentar que las personas dependientes permanezcan en

su domicilio la mayor parte del tiempo posible y, cuando no sea posible, poder permanecer en centros residenciales con un modelo de atención digno y centrado en la persona.

4. Insuficiente apoyo a los cuidadores informales e impacto muy limitado del SAAD en la igualdad de género y en la desfeminización de los cuidados

El escaso desarrollo de las medidas de conciliación y de los servicios de apoyo y de formación adecuada del cuidador, junto a los vaivenes en las cotizaciones a la Seguridad Social para las personas cuidadoras (cuyo pago dejó de ser asumido por la administración entre 2012 y 2019) apenas han permitido superar la precarización de los cuidados informales de las personas dependientes en España. El desarrollo del SAAD ha tenido un impacto limitado en la desfeminización de los cuidados de larga duración en España. Sigue sin evaluarse el verdadero impacto sobre la igualdad de género que ha tenido el desarrollo de la LAPAD.

No obstante, las cifras parecen indicar que los 15 años de desarrollo del SAAD no han sido suficientes para amortiguar de manera sustancial la desigualdad de género que existe en nuestro sistema de cuidados. Seguimos siendo uno de los países de la UE27 donde existen mayores diferencias de género en cuanto a porcentaje de población e intensidad de dedicación a los cuidados informales (European Commission, 2021b). El porcentaje de mujeres que ofrecen cuidados informales en el grupo de edad de 45 a 64 años es 14 puntos porcentuales mayor que el de hombres situados en este tramo de edad (en torno a 8 puntos en la UE27). La media de horas semanales de cuidados informales realizadas por las mujeres españolas es la más alta de la UE27 (28 horas) y es 7 puntos porcentuales superior que la de los varones (solo tres puntos en la UE27). Que los cuidados sigan recayendo mayoritariamente sobre las mujeres acaba repercutiendo negativamente en su participación en el mercado laboral, reduciendo sus horas de trabajo o dejando su empleo para prestar cuidados. Sirva de ejemplo este dato: en España el cuidado de niños o de adultos incapacitados es la principal razón de la inactividad del 7,3% de las mujeres de 50 a 64 años (1,9% en los varones) (5,5% y 1,8% en UE28) (2019, Eurostat, LFS, *lfsa_igar*).

Por ello, es especialmente importante dignificar la labor de cuidados informales. En el actual contexto pandémico de contención de la creación de empleo, disminución de las rentas de las familias y crisis reputacional del modelo residencial y de los centros para personas mayores es previsible que se produzca un repunte de los cuidados informales (que acabará recayendo sobre todo en las mujeres) (CES, 2020).

Será necesario, por lo tanto, mejorar la oferta de servicios de formación multidisciplinar, más medidas de orientación y apoyo psicológico y emocional adecuados y accesibles a las personas cuidadoras e incluir la perspectiva de género dentro del sistema, prestando una especial atención, como reconoce la Comisión de Análisis de la situación de la Dependencia, a la gestión de los cuidados en el entorno familiar y a las necesidades específicas de las mujeres cuidadoras, tanto profesionales como no profesionales.

PRINCIPALES RETOS DEL SAAD

Las limitaciones mencionadas podemos relacionarlas con los siguientes retos, orientados a mejorar al acceso, la accesibilidad, la calidad de los cuidados y del empleo y la sostenibilidad del SAAD (Marbán Gallego, 2020).

En relación con el **acceso**, el reto más importante será reducir el tiempo de espera, tanto entre la decisión administrativa que reconoce el derecho a un servicio y el acceso efectivo al mismo, como entre la solicitud y el reconocimiento de la prestación para acceder a una prestación. Las diferencias entre las regiones en las listas de espera, niveles de copago y en la relación entre la oferta de prestaciones económicas y en servicios son muy significativas, lo que dificulta una verdadera equidad interterritorial en el acceso al SAAD. Para reducir las listas de espera es necesario agilizar los plazos y procedimientos administrativos para percibir la prestación e invertir más recursos en el sistema.

El Plan de choque de la dependencia aprobado en marzo de 2021 apunta en la buena dirección. Incluye un aumento de los recursos de hasta 3.600 millones de euros hasta 2023 y tiene entre sus prioridades la reducción de la lista de espera y los tiempos de tramitación de las solicitudes, así como simplificar los procedimientos administrativos. Dicho Plan recoge a su vez la elaboración de un plan de reducción de la lista de espera que se aprobó poco después (abril 2021) en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia¹⁴. Este Plan pretende desarrollar medidas para la simplificación e integración de procedimientos administrativos y técnicos, mejorar la calidad de los datos, reforzar de recursos humanos en los procesos de gestión y valoración y ampliar la disponibilidad real de servicios y prestaciones. Según datos del seguimiento del plan, hasta

¹⁴ Más detalles del Plan de reducción de listas de espera en <https://bit.ly/3C2GMA4>.

julio de 2021 se han reducido en un 12% (-17.000) las personas que estaban pendientes de recibir una valoración de grado. Sin embargo, la reducción de personas pendientes de resolución PIA (limbo de la dependencia) va a un ritmo menor del deseado, ya que apenas se ha reducido un 2,2% (5.044 personas) cuando el objetivo previsto en el plan era reducirlo en 60.000 personas para final de año 2021. En cualquier caso, para hacer una valoración más precisa habrá que esperar a los resultados del informe intermedio de impacto de las medidas que está previsto iniciarse en octubre de 2021.

En lo que se refiere a la **accesibilidad** las medidas se deberían orientar a corregir la regresividad del actual modelo de copago, ya que las rentas medias-bajas son las que soportan, proporcionalmente, cuotas más importantes que las de las rentas medias-altas, y a aumentar la intensidad protectora del SAAD¹⁵. Es necesario, por lo tanto, expandir la oferta, intensidad y la calidad de servicios públicos a domicilio y comunitarios y los de prevención y rehabilitación dada su buena relación coste-efectividad. Precisamente, la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de potenciar los servicios domiciliarios y comunitarios de atención como espacios seguros y estables de cuidados que faciliten la permanencia en su propio domicilio durante el mayor tiempo posible.

La ayuda a domicilio puede mejorar su flexibilidad para adaptarse a las necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral y a los cuidados especializados que requieren las personas con discapacidad psíquica, incorporar un mayor desarrollo de diversos servicios de proximidad (catering, tele-compra, transporte, podología, peluquería...) y de sistemas de teleasistencia avanzada (Izaola y Zubero, 2016; FEMP y Fundación Pílares, 2015).

También es necesario transformar el actual modelo de atención residencial por un modelo de atención residencial integral y basado en sus derechos individuales, un modelo de “vivienda” de alojamientos para personas mayores que garantice “espacio propio, intimidad y una atención centrada en las personas” (Fundación Pílares¹⁶). Las residencias son necesarias pero el COVID-19 ha puesto de manifiesto los déficits y límites del actual modelo de cuidados en residencias y la necesidad de armonizar

¹⁵ Actualmente la cuantía de las prestaciones es baja, hay pocas horas de atención en la ayuda a domicilio y el coste de la atención residencial es muy alto. En el servicio de ayuda a domicilio el máximo de horas recibidas al mes en el grado 3 de dependencia es de 54 horas, es decir, no llega a dos horas diarias; en el grado 2 es de 35 horas al mes.

¹⁶ Propuestas de la Mesa Estatal por los Derechos de las Personas Mayores para el Gobierno ante la crisis por COVID-19, <https://bit.ly/3dOWJxW>

los protocolos de acreditación y control de calidad en todo el Estado; la mejora de los ratios de profesionales y de su cualificación y estabilidad laboral; el respeto por la autonomía y derechos de las personas residentes a ser informadas y participar en las decisiones que les afectan; una atención médica y de enfermería más amplia y extensa, sin menoscabo de la específica atención en las residencias sociosanitarias; y el desarrollo y difusión de un sistema conjunto de buenas prácticas de atención residencial.

El Plan de Apoyos y Cuidados de Larga Duración (componente C22.R1 del Plan de Recuperación y Resiliencia), en general, va en la línea de estas propuestas promoviendo la desinstitucionalización, equipamientos y tecnología por un montante de 2083,9 millones euros para el periodo 2021-2023 (desde 2024 se espera financiar con el Fondo Social Europeo). La mayor parte de estos fondos (87,5%) serán ejecutados con proyectos propuestos por las comunidades autónomas¹⁷ y las entidades locales e irán orientados a la construcción y remodelación de centros residenciales y centros de día innovadores para adaptarlos a un modelo más integrado en la comunidad y centrados en la persona, inversiones en teleasistencia y otros dispositivos tecnológicos relacionados con los cuidados de larga duración. No obstante, llama la atención que en el Plan se reconozca el infradesarrollo de los servicios de ayuda a domicilio y no se especifiquen medidas concretas ni financiación prevista para mejorar su intensidad y la calidad del servicio. Finalmente, una regulación más adecuada del Asistente Personal y la consideración a partir de finales de 2022 del servicio de teleasistencia como un derecho subjetivo para todas las personas dependientes con un grado de dependencia reconocido que vivan en su domicilio son, sin duda, también buenas medidas recogidas en el plan de Choque de la Dependencia a las que, en adelante, habrá que hacer un seguimiento.

La **calidad** de los cuidados en el SAAD afronta como primer obstáculo la falta de evaluaciones rigurosas y sistematizadas. Aunque los artículos 34 a 36 de la LAPAD se refieren a la calidad en términos de calidad de los servicios y de formación de los profesionales y cuidadores, en realidad no incluye una definición específica de calidad en el ámbito de la dependencia. No hay un banco de buenas prácticas de cuidados institucionales que sirvan de referencia para el sector y apenas hay evaluaciones del impacto y la sostenibilidad de las prácticas públicas y privadas sobre la calidad de los cuidados de larga duración. Los análisis que existen están

¹⁷ En abril de 2021 el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y las Comunidades Autónomas alcanzaron un acuerdo sobre el reparto de 730,8 millones de Fondos Europeos para transformar el sistema de cuidados: https://www.imserso.es/imserso_06/actualidad/2021/abril/index.htm

muy dispersos a nivel regional o sus resultados no se difunden ni se evalúan sistemáticamente. En cuanto a la atención informal, apenas hay evidencia publicada sobre evaluaciones de los cuidados informales realizadas por el sector público. La evaluación de la calidad de la PECEF es prácticamente inexistente o no se publica y escasean las evaluaciones sistemáticas de las medidas de apoyo a los cuidadores informales.

La calidad de los cuidados de larga duración se ve afectada no solo por la financiación y la tecnología sino también por el papel de los cuidadores y la organización de los cuidados (European Commission, 2021b). Sobre los cuidados formales comunitarios y residenciales, unas líneas más arriba hemos planteado medidas para mejorar su calidad. En cuanto a la atención informal, la política de cuidados a las personas cuidadoras en el ámbito familiar (cuidadoras fundamentalmente) es muy limitada en España en cuestiones de asesoramiento y servicios de apoyo y respiro específicos. Mas allá del Convenio Especial de la Seguridad Social para cuidadores no profesionales no se reconoce adecuadamente el derecho de los cuidadores informales a recibir apoyo formal. Solo unos pocos países de la UE reconocen legalmente ese derecho. Una referencia reciente en este sentido puede ser Portugal, donde se ha aprobado un estatuto jurídico para los cuidadores informales (Ley 100/2019) en el que se recoge una lista completa de derechos de los cuidadores informales entre los que se incluyen: recibir un subsidio, acciones de capacitación y formación, asesoramiento, participación en grupos colectivos de cuidadores, apoyo psicosocial, seguimiento individual, participación en la elaboración del plan de cuidado y períodos de descanso (Baptista y Perista, 2018; Cès y Coster, 2019).

En cuanto a la organización de los cuidados, la coordinación sociosanitaria es fundamental. Es necesaria una mayor cooperación vertical y horizontal entre las áreas de servicios sociales o bienestar social y salud en los ámbitos estatal y regional. La coordinación efectiva entre el personal sanitario, trabajadores sociales y profesionales del Tercer Sector puede mejorar con el establecimiento de protocolos flexibles y eficaces de coordinación y derivación de beneficiarios entre ambos sistemas. Un nexo de unión entre ambos sistemas pueden ser los equipos de gestores de caso multidisciplinares centrados en la atención a la persona, formados por profesionales de centros de salud de atención primaria y de los servicios sociales comunitarios y donde se fomente una mayor participación de las personas dependientes y sus familias.

El **empleo** del sector de los cuidados de larga duración tiene fundamentalmente dos retos por delante: mejorar la oferta de formación y cualificación y reducir la precariedad laboral y salarial de los profesionales de cuidados. Como ya hemos seña-

lado, los empleos de este sector son precarios y la oferta formativa y los planes dirigidos a la acreditación profesional son insuficientes. En lo que respecta a los cuidados informales, el limitado desarrollo de las medidas de conciliación sigue incidiendo en menores oportunidades de participación en el mercado laboral, sobre todo para las mujeres, que representan la mayor fuerza de los cuidados de larga duración. En general, será necesario mejorar la oferta formativa de cuidadores informales y profesionales, garantizar un marco de condiciones laborales y salariales para los cuidadores profesionales similar al del resto de los trabajadores (Martínez y Martínez, 2015) y potenciar las medidas de conciliación de los cuidados y la vida laboral facilitando a las personas cuidadoras las jornadas laborales flexibles, reducciones de jornada y permisos laborales retribuidos. Una mayor protección del empleo y el fortalecimiento de los acuerdos de negociación colectiva para estos profesionales, junto a políticas de empleo orientadas a reducir la polarización salarial entre los profesionales de los servicios sociales y los profesionales sanitarios, pueden tener un efecto directo para mejorar la calidad del empleo en el sector de los cuidados de larga duración (Ferragina y Parolin, 2021).

Finalmente, el reto de la **sostenibilidad** tiene todavía mucho recorrido. España invierte en cuidados de larga duración solo el 0,75% del PIB (la mitad de la media de la OCDE). Revertir los ajustes en los ingresos del período 2012-2015 con el Plan de Choque de la Dependencia inyectando al sistema 623 millones de euros para el SAAD en 2021 y unas cantidades similares en los presupuestos de 2022 y 2023 es un avance notable. Sin embargo, sigue siendo necesario realizar un esfuerzo financiero para responder al crecimiento de la población dependiente y a los retos de la calidad de la atención y la mejora de la calidad del empleo reflejados de este texto. Habrá que seguir avanzando en nuevos compromisos institucionales y mejoras en la coordinación de las políticas de cuidado entre la administración central y las comunidades autónomas y entre los departamentos de sanidad y servicios sociales de las regiones. También será necesario promover fuentes estables de financiación para la dependencia (Jiménez-Martín y Viola, 2017), incluidas algunas de carácter finalista (Zalakain, 2018), para aproximar el gasto público al 1,5% del PIB (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2018).

En cuanto al copago, todavía no se conoce con precisión el copago de los usuarios y resulta complejo establecer comparativas fiables entre las CCAA. La adaptación de las normativas de las CCAA a los criterios comunes del Consejo Territorial para el copago es heterogénea (Tribunal de Cuentas, 2014), falta transparencia en la contabilización de los copagos por la ausencia de mecanismos de contabilidad analítica o por el escaso desglose de los copagos en función de la renta y el patrimonio y, además, existen diferencias entre los criterios efectivos de valoración de la

capacidad económica de los beneficiarios y en los criterios de copago (Montserrat, 2015). Un alto copago puede tener un efecto disuasorio sobre la demanda de servicios del SAAD. Para evitarlo sería conveniente que la determinación de la capacidad económica del usuario para calcular el copago se realice sobre los ingresos monetarios de la persona (pensiones, rentas del capital, rentas de alquileres u otros) sin incluir el patrimonio, que el tope máximo del copago se establezca en función de la renta de la persona y que el umbral de rentas mínimo exento de copago se aproxime progresivamente al umbral de la pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLÁN A.; ACEITUNO P.; FERNÁNDEZ I. y RAMIRO, D. (2020): Una estimación de la población que vive en residencias de mayores [Internet]. Madrid: CSIC. Envejecimiento en Red. Departamento de Población, CSIC;2020. Disponible en <https://bit.ly/3moRKZQ>.
- ARAGÓN, J.; CRUCES, J. y ROCHA, F. (2008): “Las condiciones laborales en el sector de atención a las personas en situación de dependencia: una aproximación a la calidad del empleo”, Fundación, working paper 3. Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- ASOCIACIÓN DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES (AEDGSS) (2021): La burocracia retrasa la recuperación del Sistema de Atención a la Dependencia, nota de prensa agosto 2021, Madrid, AEDGSS, <https://bit.ly/3DNzCS2>.
- BAPTISTA, I. y PERISTA, P. (2018): ESPN Thematic Report on Challenges in long term care Portugal, 2018, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- CÈS, S. y COSTER, S. (2019): Mapping long-term care quality assurance practices in the EU European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- COMISIONES OBRERAS (2017): “El sistema de atención a la dependencia”, en El sistema de protección social en España 2017, *Cuadernos de Información Sindical* nº 56, pp.63-82 (capítulo 4). Madrid: Comisiones Obreras.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) (2020): *El Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y atención las personas en situación de dependencia*, Informe 03I2020, Madrid: CES.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2020a): *Atención a personas mayores. Centros residenciales*. Separata del Informe anual 2019. Madrid: Defensor del Pueblo.

- DEFENSOR DEL PUEBLO (2020b): *Recomendaciones sobre residencias de mayores, atención sanitaria e información emergencia Covid-19*. Madrid: Defensor del Pueblo. Disponible en <https://bit.ly/3c5gnpD>.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2012): *Plan para la participación y calidad de vida de las personas con discapacidad en Bizkaia 2021-2023*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia. <https://bit.ly/3k3uu4u>.
- EUROPEAN COMMISSION (2018): Ageing report 2018: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070), Brussels: European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2021a): Ageing report 2021: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2019-2070), Brussels: European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2021b): Long-Term Care Report Trends, challenges and opportunities in an ageing society Volume 1, Brussels: European Commission.
- FANTOVA, F. (2021): El cráter de los cuidados, Fantova.net <http://fantova.net/?p=3468>
- FEMP y FUNDACIÓN PILARES (2015): *La situación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el ámbito local y perspectivas de futuro*. Madrid: Fundación Caser, Federación Española de Municipios y Provincias, Fundación Pilares para la Autonomía Personal. <https://bit.ly/2Xdt27b>.
- FERRAGINA, E. y PAROLIN, Z. (2021): "Care Earnings in the United States and 24 European Countries: The Role of Social Policy and Labour Market Institutions." *Social Policy & Administration*. 0, (0). Web. <https://bit.ly/2XaFmoa>.
- GRANOVETTER, Mark S. (1973): "The strength of weak ties", en *American Journal of Sociology*; vol 78, n.º 6. (pp. 1360 - 1380).
- GUISANDE, P.; MARTÍN-SERRANO, E.; MORILLO, R. y REOYO, A (2019): "El sistema de atención a la dependencia: luces y sombras en la legislatura de la recuperación (2015-2018)", *Cuadernos de Información Sindical-CCOO* 58, pp. 138-165.
- IMSERSO (2021): MoMo en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) Nota ejecutiva. Datos a 30 de junio de 2020. Madrid: IMSERSO; 2020 [actualizado 31 de julio de 2021]. Disponible en <https://bit.ly/3pnAky8>
- IZAOLA, A. y ZUBERO, I. (2016): *Estudio de situación y alternativas de gestión del SAD en Ermua y Bizkaia*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y VIOLA, A (2017): "Observatorio de dependencia, segundo informe", *Estudios sobre la Economía Española - 2017/22*, FEDEA.

- MARBÁN GALLEGO, V (2020): “Los (des) cuidados de larga duración en España: ¿reforma o perfeccionamiento del SAAD?” En Moreno-Fuentes, F.J. y del Pino, E. (eds.) *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp 331-354.
- MARBÁN GALLEGO, V. (2019): El sistema español de atención a la dependencia. Ente la recesión y las reformas. En FOESSA: VIII Informe Foessa. Documento de Trabajo 4.9.
- MARBÁN GALLEGO, V.; MONTSERRAT, J. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2021): “The impact of COVID-19 on the elderly dependent population in Spain with special reference to the residential care sector”, *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, vol 26(1):159-168.
- MARTÍNEZ BUJÁN, R. y MARTÍNEZ VIRTO, L. (coords.) (2015): “La organización social de los cuidados de larga duración en un contexto de austeridad y precariedad”. *Zerbitzuan*, 60. <http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Zerbitzuan60.pdf>
- MARTÍN-SERRANO, E. (2014): “¿Es todavía posible un sistema de dependencia como motor económico y de empleo?”, *Actas de la Dependencia*, 11, 29-56.
- MÉDICOS SIN FRONTERAS (MSF) (2020): Poco, tarde y mal. El inaceptable desamparo de los mayores en las residencias durante la Covid-19 en España. Documento de Trabajo - 2020/05d, Madrid: Médicos sin Fronteras.
- MONTSERRAT, J. (2020) La calidad del empleo en las residencias para mayores: incidencia en la gestión de la covid-19, *Zerbitzuan*, 2020; 73. 45-60.
- MONTSERRAT, J. (2015): “El desarrollo de la LAPAD: propuestas para el futuro” *Documentación Social*, 177, pp 181-208.
- PÉREZ, J.; ABELLÁN, A.; ACEITUNO, P.; RAMIRO, D. (2020): Un perfil de las personas mayores en España, 2020. Indicadores estadísticos básicos. Madrid: CSIC. Informes Envejecimiento en red n.º 25; 2020. Disponible en <https://bit.ly/3iCipzT>
- PINO, E. DEL; MORENO-FUENTES, F.J; CRUZ-MARTÍNEZ, G.; HERNÁNDEZ-MORENO, J.; MORENO, L.; PEREIRA-PUGA, M. y PERNA, R. (2020): Informe Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes. Madrid: Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., MONTSERRAT, J.; ARRIBA, A.; MARBÁN, V. y MORENO-FUENTES, F.J. (2018): ESPN Thematic Report on Challenges in long-term care. Spain 2018. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission. <http://bit.ly/2ISbMB9>
- SOCIEDAD ESPAÑOLA DE GERIATRÍA Y GERONTOLOGÍA (SEGG) (2020). Propuestas covid-19 de la geriatría y gerontología. Madrid: SEGG; 2020 [actualizado 2 de mayo 2020; citado 7 de septiembre de 2020] Disponible en <https://bit.ly/32AmIWS>

- SPASOVA, S.; BAETEN, R.; COSTER, S.; GHAILANI, D.; PEÑA-CASAS, R. y VAN-HERCKE, B. (2018): Challenges in long-term care in Europe. A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- TORTOSA CHULIÁ M. A, (2020): “Atención sanitaria, coronavirus y residencias”, *Noticias de Política Económica*, número extraordinario, pp. 51-53, <https://bit.ly/2MHkVqf>.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2014): Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, <http://goo.gl/JNQCCT>
- ZALAKAIN, J. (2018): “Costes, copagos y herencias: pistas para reformar la financiación de la dependencia”, *Agenda Pública*, 3 de octubre 2018, <https://goo.gl/uTvaY6>.

Miguel Pajares

Políticas climáticas y migraciones



Mujer joven con abanico azul, Vera Rockline, 1919.

Los desastres medioambientales provocan desplazamientos de población. Siempre ha sido así, pero ahora están creciendo porque se manifiestan ya los impactos del cambio climático. Los nuevos desplazamientos provocados por sequías cada vez más intensas, lluvias cada vez más destructivas y otros fenómenos climáticos deben ser vistos bajo el prisma de la responsabilidad que tienen los gobiernos en el devenir del cambio climático. Los gobiernos están incumpliendo los tratados internacionales suscritos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mitigar el cambio climático, y ello ha de tomarse en consideración para decidir qué tratamiento político merecen las migraciones climáticas.

POLÍTICAS CLIMÁTICAS Y MIGRACIONES

LOS desastres medioambientales siempre han provocado desplazamientos de población. La mayoría de los fenómenos medioambientales que ha sufrido la humanidad a lo largo de su existencia han sido naturales: algunos fueron cambios climáticos, como la finalización del período glacial y el inicio del interglacial producido hace unos doce mil años; otros han sido más específicos, como los terremotos, las erupciones volcánicas o los tsunamis. Pero en el último siglo, y más aún en las últimas décadas, los humanos hemos sido los causantes de la mayor parte de los desastres medioambientales que nos están afectando y que están generando desplazamientos de población. Ya no son desastres naturales sino que son antropogénicos, y estos pueden ser de dos tipos.

El primer tipo son los desastres causados por la colonización humana de todos los espacios naturales y especialmente por el desarrollo industrial. Es el tipo de desastres que más ha abundado en el siglo XX y el XXI, y sobre todo en las últimas décadas. Los desplazamientos de población causados por la industria tienen múltiples ejemplos, especialmente en Latinoamérica, en África y en el sur de Asia. La construcción de una gran presa hidráulica puede suponer una destrucción de bosques y zonas de cultivo que obligará a marcharse a quienes vivían en la zona, o la pérdida de recursos de agua río abajo que producirá el mismo efecto. También, los campos petrolíferos generan contaminación de las aguas y hacen estragos en las zonas vegetales, lo que puede producir desplazamientos de población. Igualmente, la minería a cielo abierto ocupa grandes extensiones de tierras, que antes podían ser hábitat de determinadas poblaciones, y contamina el agua en una gran extensión arruinando las posibilidades de vida de otras poblaciones. La ganadería industrial acapara grandes extensiones de tierras, como lo hace la agricultura industrial, a menudo destruyendo los bosques y la agricultura de las comunidades locales. Asi-

mismo, la pesca industrial puede esquilmar los caladeros y acabar por destruir la pesca de la que vivían las comunidades locales, lo que puede obligarlas a desplazarse.

Pero ahora está manifestándose ya un segundo tipo de desastres medioambientales de origen antropogénico que también generan desplazamientos de población. Se trata de los desastres que provoca el cambio climático. En este caso, puede parecer que hay una mayor dificultad para atribuir a los humanos la causa, pues estamos hablando de desastres que ya se daban antes de que el cambio climático comenzara a mostrar sus efectos, y eran fenómenos naturales. Nos referimos a los grandes huracanes que inundan y destrozan las zonas de cultivo y las ciudades en las costas, o las lluvias torrenciales que provocan inundaciones igualmente destructivas, o las olas de calor que matan al ganado y las cosechas, o las sequías prolongadas que también aniquilan las zonas de cultivo y de pasto. Son fenómenos que ya se daban, pero ahora están volviéndose más frecuentes, más intensos, más prolongados y más destructivos, y por ello están obligando a muchas poblaciones a ir abandonando sus hábitats.

¿Por qué decimos que estos fenómenos, en la escala en la que están produciéndose ahora, son antropogénicos? Sencillamente, porque el cambio climático que estamos viviendo lo hemos provocado los humanos. Ya no hay controversia científica al respecto: este cambio climático, a diferencia de todos los anteriores que se produjeron en la historia geológica de la Tierra, está provocado por los gases de efecto invernadero que venimos emitiendo desde el inicio de la industrialización; se deriva de los dos siglos que llevamos quemando carbón, petróleo y gas fósil, y también del cambio del uso del suelo que ha realizado la agroindustria y la ganadería industrial. Esos gases de efecto invernadero (principalmente el dióxido de carbono y el metano) están produciendo un calentamiento global y ello está cambiando el clima de la Tierra.

Hasta ahora, el calentamiento global ha sido de 1,2 °C. Puede parecer poco, pero lo cierto es que desde el nacimiento de la agricultura, hace unos once mil años, la temperatura media anual de la Tierra se había mantenido muy cerca de los 14 °C (había habido períodos más fríos o más calientes por regiones, pero la media global se había mantenido estable) y ahora está un grado por encima, lo que está derivando en cambios en los patrones de las lluvias, en sequías más intensas y prolongadas y en lluvias más torrenciales y extemporáneas. Además, la propia temperatura ya no es la idónea para la agricultura en muchas zonas, y los cultivos en esas zonas están perdiendo productividad.

Los desplazamientos de población que están produciendo esos impactos climáticos podemos considerarlos *desplazamientos climáticos*. No siempre es fácil atribuir al cambio climático determinados desplazamientos. Si son producidos por un fenómeno repentino, como un huracán o unas lluvias torrenciales de intensidad fuera de lo normal, la atribución es bastante clara, porque la gente se desplaza en masa y súbitamente; pero cuando los impactos climáticos son de generación lenta, como la pérdida de productividad de los cultivos o la creciente escasez de agua, es más difícil establecer la causa-efecto, porque la huida de la gente es paulatina. Sin embargo, los estudios que se han ido haciendo en distintas regiones permiten señalar que los impactos climáticos son una causa importante (no la única) de determinados desplazamientos. Es decir, sabemos que ya existen desplazamientos climáticos¹.

He hablado de desplazamientos en términos generales, pero conviene distinguir dos tipos: los desplazamientos internos y las migraciones. Cuando los desastres climáticos obligan a las personas a abandonar su hábitat, lo que ocurre con mayor frecuencia es que esas personas se van a otra zona del país, sea de forma temporal o permanente. Si es de forma permanente, lo más frecuente es que vayan a engrosar los suburbios de las ciudades. Son personas que se han visto obligadas a cambiar su lugar de residencia pero no han salido de su país y les llamamos *desplazadas internas*. Las personas *migrantes*, en cambio, son aquellas que cruzan fronteras, son las que trasladan su residencia a otro país. Los estudios realizados indican que, por ahora, los desastres climáticos están provocando muchos más desplazamientos internos que migraciones (en una relación de un migrante por cada diez desplazados internos), pero sabemos que en distintas zonas del planeta también están provocando migraciones, como en el Sahel, en el Cuerno de África, en el Sudeste Asiático o en América Central. Y algo que también sabemos sobre las migraciones climáticas es que mayoritariamente son de corta distancia: los migrantes se quedan principalmente en los países vecinos. Así, por ejemplo, las migraciones climáticas del Sahel, que salen de países como Mali o Burkina Faso, se dirigen a los países costeros de África Occidental, principalmente a Nigeria y Costa de Marfil. Y las migraciones climáticas de Sudán y Somalia se dirigen a otros países cercanos como Etiopía, Kenia y Uganda. Por ahora, puede decirse que las migraciones climáticas de larga distancia no son importantes.

Es de remarcar que ese patrón de movilidad que se observa en los desplazamientos climáticos (más desplazamientos internos que migraciones, y estas mayo-

¹ Pajares, Miguel (2020): *Refugiados climáticos, un gran reto del siglo XXI*, Editorial Rayo Verde, Barcelona.

ritariamente de corta distancia) es similar al de los refugiados que huyen de conflictos bélicos y persecuciones. Según los datos de finales del 2020 del ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados), las guerras y las situaciones de violencia habían obligado a 82,4 millones de personas a abandonar sus lugares de origen. De ellas, 48 millones son desplazados internos; 30,5 millones son refugiados (26,4 millones registrados por el ACNUR —de los que 5,7 millones son refugiados palestinos registrados por la UNRWA— y 4,1 millones solicitantes de asilo) y 3,9 millones son venezolanos desplazados fuera del país. Pues bien, de esos 30,5 millones de refugiados, el 73 % está en países vecinos a los países en conflicto, otro 13 % está en países más alejados pero también del Sur global, y solo el 14 % ha hecho una migración de larga distancia para solicitar asilo en los países del Norte global².

En los países europeos tendemos a creer que todos los refugiados del mundo nos vienen aquí, pero eso solo es un prejuicio generado por la xenofobia; la realidad es la que muestran los datos que acabo de dar. Y, de momento, es la misma realidad para las migraciones climáticas. Lo que une las migraciones climáticas con las que generan los conflictos y la violencia es que ambas son migraciones forzadas, y lo que acabamos de mostrar es que se comportan de forma muy parecida.

Pero hay una cosa más que une las migraciones forzadas por conflictos y violencia (las de personas a las que llamamos refugiadas) con las migraciones forzadas por el cambio climático, y tiene que ver con la responsabilidad política. Las personas que ahora consideramos refugiadas son aquellas a las que percibimos como víctimas políticas; víctimas de unos gobiernos que vulneran los derechos humanos y las leyes internacionales o de unos gobiernos que no las pueden proteger de quienes las vulneran. Por su condición de víctimas hemos establecido la obligación de darles protección internacional y las llamamos refugiadas. Pues bien, los migrantes climáticos también son víctimas de unos gobiernos que han vulnerado sistemáticamente los tratados internacionales establecidos para mitigar el cambio climático.

Hace mucho tiempo que se sabe que el cambio climático es resultado de las emisiones de gases de efecto invernadero que, especialmente los países ricos del Norte global, venimos produciendo desde el inicio de la industrialización. Pero, además, hace tres décadas que los gobiernos están haciendo tratados internacionales que los obligan a reducir las emisiones (el primero fue la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, después vendría el Protocolo de Kioto

² UNHCR (2021): *Global trends Forced displacement in 2020*.

de 1997 y el Acuerdo de París del 2015) y, sin embargo, las emisiones no han hecho otra cosa más que crecer.

Si ahora estamos viendo ya los impactos devastadores del cambio climático es porque desde 1992 los gobiernos han estado incumpliendo los tratados. Ello nos permite afirmar que los migrantes climáticos son víctimas de la acción política de esos gobiernos que han vulnerado los tratados que han suscrito. De modo que los migrantes climáticos también deberían ser considerados merecedores de protección internacional por su condición de víctimas de unas determinadas políticas. Deberíamos dejar bien sentado que los gobiernos tienen una responsabilidad para con las personas que se ven obligadas a salir de su país a causa del cambio climático.

Pero los gobiernos eluden esa responsabilidad al considerar a los migrantes climáticos como migrantes económicos. No se sienten obligados a darles entrada y acogida, porque no existe ningún tratado internacional que obligue a dar entrada a los migrantes económicos. De ahí que debamos acercar a las personas que han migrado por causas climáticas a la condición de personas refugiadas. Cuando hablamos actualmente de refugiados, estamos señalando las obligaciones de los gobiernos de dar entrada y acogida a las personas que han huido de un conflicto bélico o una situación de violencia y persecución, obligaciones que vienen definidas por un tratado internacional, la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951. Es verdad que los gobiernos también vulneran reiteradamente esta Convención, pero la obligación legal de atender a los solicitantes de asilo existe (tanto por las bases que sienta la Convención como por las leyes establecidas posteriormente).

Dado que los migrantes climáticos son víctimas de unos gobiernos que no han tomado las medidas a las que estaban obligados por los tratados internacionales para mitigar el cambio climático, deberían ser también sujetos del derecho a la protección internacional. O, dicho de otra forma, su condición de víctimas ha de conllevar ciertas obligaciones de los gobiernos para con ellos. De ahí que hablar de *refugiados climáticos* sea útil para enfrentar a los gobiernos con la responsabilidad que han de tener frente a quienes son víctimas de sus políticas climáticas.

Si hablamos de refugiados climáticos, obviamente, debemos establecer una definición que elimine confusiones. En mi libro, citado más atrás, propuse que se llame refugiada climática a *la persona que ha abandonado su hogar y se encuentra fuera de su país a causa, principalmente, de que su hábitat ha sufrido un deterioro grave e irreversible provocado por el cambio climático*. Ha de quedar claro que la persona ha salido de su país, pues de otro modo no podríamos aludir a la protección internacional, y también ha de tenerse en cuenta que nunca hay una sola causa por la

que se produce la migración, de modo que hablaremos de refugiados climáticos cuando el cambio climático haya sido una causa, no necesariamente la única, de la migración.

Hay quienes se oponen a que se utilice el término *refugiados climáticos* aduciendo que no están reconocidos en la Convención de Ginebra de 1951 y que si se iniciara una reforma de la Convención el resultado podría ser negativo. Sin embargo, para reconocer como refugiados a los migrantes climáticos es del todo innecesario reformar la Convención. La prueba de ello es que la mayor parte de las personas a las que hoy reconocemos como refugiadas tampoco son mencionadas en la Convención de Ginebra de 1951, ni en su ampliación de 1967. Me refiero a las personas que huyen de conflictos bélicos. La Convención solo reconoce como refugiadas a las personas que huyen de determinadas persecuciones individualizadas (sean étnicas, religiosas, políticas...), pero ahora la gran mayoría de los refugiados reconocidos son personas que han huido de guerras. No se les da el mismo estatuto que define la Convención, pero se les llama refugiadas y se les da un estatuto parecido.

De eso se trata, de reconocer también a las personas que migran por los impactos climáticos el derecho a la protección internacional. A quienes huyen de conflictos bélicos se les reconoció sin cambiar la Convención de Ginebra de 1951. ¿Cómo se hizo? Básicamente, estableciendo ese derecho en otras leyes. En el caso de la Unión Europea fue la directiva del 2011 (2011/95/UE) sobre protección internacional la que estableció el derecho a la protección subsidiaria por “las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno” (artículo 15-c)³. Esta directiva obliga a que las legislaciones de los Estados miembro incorporen los conflictos bélicos en el derecho de asilo. Queda claro, por tanto, que no hace falta modificar la Convención de Ginebra sobre Refugiados para avanzar en la protección internacional de las personas que migran por razones climáticas; lo que sí hace falta es la voluntad política de incorporar este motivo a las legislaciones de asilo.

En mayo del 2021, un grupo de académicos y representantes de entidades suscribimos un manifiesto que dirigimos a distintos parlamentarios españoles para pedir

³ DIRECTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

la protección internacional para las personas migrantes climáticas, en el que se decía que “hay una responsabilidad política de los gobiernos que no puede ser eludida, y eso es lo que convierte a las víctimas del cambio climático en merecedoras de protección internacional. Si renunciamos a incluir las migraciones climáticas en el derecho a la protección internacional, estamos dejando un margen muy amplio a los gobiernos para que eludan esa responsabilidad, estamos favoreciendo que las identifiquen como migraciones económicas y que no se sientan interpelados por la obligación de otorgarles acogida y protección”⁴.

Para concluir este artículo, creo necesario advertir de que todo avance que pueda producirse en el ámbito discursivo, e incluso en el legal, para reconocer el derecho a la protección de los migrantes climáticos será de escasa eficacia si no logramos cambiar las políticas generales que rigen las migraciones y el asilo, así como las ideas dominantes que se dan al respecto en nuestra sociedad. Ahora mismo, está perfectamente establecido que una persona que huye de una persecución de las definidas por la Convención de Ginebra o de un conflicto bélico tiene derecho a presentar una solicitud de asilo en cualquier país europeo y, sin embargo, los gobiernos están impidiendo, en gran número de casos, que ese derecho pueda ser ejercido. Muchas de las personas que mueren en el Mediterráneo intentando alcanzar las costas europeas habían huido de sus países por razones que les permitían solicitar asilo en Europa (pensemos en los sirios, por ejemplo), pero tuvieron que pagar importantes cantidades de dinero a las mafias y jugarse la vida en trayectos peligrosos porque los países europeos no ofrecían ninguna vía para acceder de forma segura a su territorio (tengamos en cuenta que solo se puede solicitar asilo si ya se está en el territorio). Europa ha militarizado sus fronteras y está pagando a países terceros para que impidan que nos lleguen los solicitantes de asilo. De hecho, podemos decir que los gobiernos europeos y la Unión Europea están vulnerando de forma flagrante el derecho de asilo.

Ello está relacionado con el crecimiento de las posturas y opiniones xenófobas en las sociedades europeas. Europa ha enfermado de xenofobia y se está produciendo un rechazo irracional a la inmigración y el asilo. Rechazamos a migrantes y refugiados aun cuando las cifras de personas que nos llegan son muy moderadas y perfectamente gestionables, e incluso, cuando estamos necesitados de que entre esa población para resolver algunos de los problemas que plantea el envejecimiento de la población europea. La xenofobia está determinando las inquietudes sociales y

⁴ *Protección internacional para las personas migrantes climáticas*. www.miguelpajares.com.

estableciendo los parámetros de las políticas que se hacen en inmigración y asilo, de modo que estas políticas son cada vez más irracionales.

Es necesario poner medios y esfuerzos en la lucha contra la xenofobia para poder afrontar con racionalidad y responsabilidad las migraciones climáticas, que ahora apenas nos llegan, pero, sin duda, lo irán haciendo en un futuro bastante próximo.

Vicente Pinilla

¿Políticas frente a la despoblación?



Vista de Tiflis, Vera Rockline.

El tema de la despoblación ha entrado en la agenda política hace pocos años, surgiendo diversos movimientos ciudadanos que han criticado los desequilibrios territoriales existentes y han exigido una respuesta a los problemas de lo que han denominado la “España vaciada”. La situación provocada por la pandemia de COVID-19, que ha presentado la vida en el medio rural como una alternativa más saludable, ha intensificado el debate sobre la calidad de vida en el medio rural y las dificultades y carencias que afrontan las personas que allí residen.

En este contexto, el objetivo de este artículo es reflexionar sobre cómo ha sido el proceso de despoblación rural en España y las causas que lo explican. Pero sobre todo se pretende debatir sobre si las políticas públicas deben intervenir frente a la despoblación y los ejes que deberían articular dicha intervención.

1. INTRODUCCIÓN

HASTA hace pocos años el tema de la despoblación estaba fuera de la agenda política. Había algunas excepciones, ya que en algunas comunidades autónomas la intensidad de este fenómeno había sido elevada y por ello existía preocupación ciudadana e incluso se trataron de poner en marcha algunos planes de acción con más voluntarismo que eficacia. Sería este el caso de Aragón o Castilla y León (Ayuda *et al.*, 2003; Baraja, 2003).

El debate territorial se había centrado en España en la financiación de las comunidades autónomas. La descentralización profunda que supuso el modelo cuasifederal definido en la Constitución implicó que las comunidades autónomas tuvieran que atender la gestión de competencias que comportaban un elevado porcentaje del gasto público, como son las más vinculadas al estado del bienestar como sanidad y educación, quedando para la administración central funciones de regulación, coordinación e impulso de grandes estrategias. La importante parte del gasto público correspondiente a las comunidades autónomas no tenía su reflejo en una descentralización similar de los ingresos, que en su mayor parte han procedido de tributos estatales cedidos. La discusión principal se ha centrado, por lo tanto, en la equidad y suficiencia de la financiación autonómica.

Todo ello ha impedido que el equilibrio territorial, un mandato constitucional según los artículos 2, 40 y 138, fuera abordado desde la perspectiva de las grandes diferencias existentes en dinámicas demográficas o acceso a servicios entre distintas zonas, más allá de la pertenencia a una u otra comunidad autónoma (Pinilla y Sáez, 2021).

Sin embargo, en los últimos años el tema ha entrado con fuerza en la agenda política. Por un lado, algunas publicaciones o programas audiovisuales tuvieron un fuerte eco en la opinión pública. Por otro lado, han surgido diversos movimientos ciudadanos que han criticado estos desequilibrios territoriales y han exigido una respuesta a los problemas de lo que han denominado la “España vaciada”. El caso más paradigmático es el de *Teruel Existe*, movimiento ya de larga trayectoria que en las últimas elecciones se presentó como plataforma electoral y tuvo un indudable éxito al obtener representación tanto en el Congreso como en el Senado y ser sus votos imprescindibles para la investidura del actual presidente del gobierno. Paradójicamente este éxito electoral fue más urbano que rural, ya que en la ciudad de Teruel (la única en la provincia con más de 20.000 habitantes) alcanzó porcentajes de votos notablemente más elevados que en las zonas rurales¹.

A la preocupación ciudadana y mediática, han respondido las diversas administraciones con un intenso activismo para tratar de dar respuesta a este tema. Por un lado, el último gobierno del PP nombró una comisión para el reto demográfico, a la que han seguido dos personas más en el mismo puesto desde el inicio del actual gobierno PSOE-Podemos. Desde la secretaría de Estado se ha lanzado recientemente un paquete de medidas para enfrentarse a la despoblación aprovechando los fondos europeos Next Generation². Algunas comunidades autónomas han nombrado también comisionados de lucha contra la despoblación, como Aragón, Asturias o Castilla-La Mancha, y han aprobado paquetes de medidas o leyes en esta área. Las diputaciones provinciales o administraciones locales también han mostrado un notable activismo³.

La situación causada por la pandemia producida por el COVID-19 ha intensificado el debate. La vida en el medio rural se ha presentado como una alternativa más saludable, con menor riesgo de contagio de la enfermedad y con más posibilidades de un contacto cercano con la naturaleza. Los medios de comunicación han citado muchos ejemplos de personas que han decidido trasladar su residencia a pueblos, aprovechando las posibilidades que brinda el teletrabajo, aunque todavía no tenemos datos estadísticos suficientes para calibrar la importancia que ha tenido el fenómeno.

¹ En la provincia fue la candidatura ganadora con un porcentaje del 26,8% de los votos, pero en la capital obtuvo el 42,8%, el doble que la siguiente lista. De esta forma el porcentaje en el Teruel rural sería del 20,6%.

² Un análisis de estas medidas en Sáez (2021).

³ La Diputación de Zaragoza creó en 2017 una cátedra en la Universidad de Zaragoza sobre ‘Despoblación y creatividad’ y lanzó en 2018 con esta misma universidad un pionero programa conocido como Erasmus rural (programa “Desafío”) para que estudiantes universitarios hicieran prácticas en empresas e instituciones del mundo rural.

En todo caso, ello ha hecho que de nuevo se haya intensificado el debate sobre la calidad de vida en el medio rural y las dificultades y carencias que afrontan las personas que allí residen.

En este contexto, el objetivo de este artículo es reflexionar sobre cómo ha sido el proceso de despoblación rural en España y las causas que lo explican. Pero sobre todo se pretende debatir sobre si las políticas públicas deben intervenir frente a la despoblación y los ejes que deberían articular dicha intervención. En definitiva, se pretende plantear la filosofía que debería impregnar un programa progresista que quisiera enfrentarse a dicha despoblación.

2. COMPRENDER LA DESPOBLACIÓN

Puede parecer absurdo explicar a estas alturas qué es la despoblación y por qué se ha producido, pero la enorme variedad de iniciativas administrativas desarrolladas, de movimientos ciudadanos que han surgido por lo que consideran la situación de abandono de sus territorios, o el alcance territorial que ha cobrado el debate sobre el tema, exigen por un lado especificar con claridad en qué consiste la despoblación y por otro lado sintetizar cuáles fueron sus causas. Diagnósticos erróneos, como nos encontramos muy frecuentemente en la actualidad, llevan a proponer medidas que no son las más adecuadas.

En primer lugar, hay que precisar que despoblación no es lo mismo que baja densidad, aunque las consecuencias o los problemas que plantean ambas situaciones puedan tener muchos puntos en común. Hablar de despoblación en sentido estricto exige que haya existido una pérdida sostenida en términos absolutos de los efectivos demográficos de una determinada zona, hasta llegar a densidades de población muy bajas. Quiere esto decir que no podemos equiparar políticas frente a la despoblación con políticas de desarrollo rural, porque estas últimas son necesarias incluso en zonas sin despoblación.

En general, en España la despoblación rural se inició a partir de 1950, aunque algunas zonas concretas como los Pirineos u otras áreas de montaña habían experimentado previamente episodios importantes de despoblación (Ayuda y Pinilla, 2002; Collantes, 2004; Collantes y Pinilla, 2004). A lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX la población rural descendió de forma significativa. Si en 1950 un 49% de la población española vivía en municipios de menos de diez mil habitantes, en 2001 esta cifra se había reducido al 24%. En términos absolutos, la contracción demográfica de la España rural fue de casi cinco millones de personas.

Esta contracción demográfica tuvo como causa principal las intensas migraciones rural-urbanas que tuvieron lugar, especialmente ente 1950 y 1990. Estas migraciones produjeron un intenso envejecimiento y masculinización de la población rural, por lo que incluso cuando las migraciones redujeron muy sustancialmente su importancia, la despoblación siguió, aunque en este caso tuvo como causa principal un crecimiento natural de la población intensamente negativo por el bajo número de nacimientos y el mayor de fallecimientos. Solo entre 2000 y 2008 creció la población rural española, impulsada por la importante llegada de inmigrantes procedentes de otros países. El inicio de la crisis económica, con la consiguiente paralización de las entradas de inmigrantes, hizo que de nuevo el crecimiento natural negativo tuviera como consecuencia la persistencia de la despoblación (Collantes *et al.*, 2014).

El alcance geográfico de la despoblación ha sido, sin embargo, muy variado. Si dividimos España en cuatro grandes macrorregiones (Interior, Norte, Andalucía y Mediterráneo), solo las provincias del litoral mediterráneo, de Murcia a Girona y las Islas Baleares, han tenido un crecimiento demográfico positivo de sus zonas rurales en la segunda mitad del siglo XX. En las otras tres ha habido una importante pérdida de población rural, que ha sido mucho más intensa en el Interior. Dentro de éste, las provincias del Sistema Ibérico (como Soria y Teruel) han sido las que mayores pérdidas han tenido. En los últimos años es el Norte la macrorregión que lidera las pérdidas de población (Collantes y Pinilla, 2019).

Es razonable que nos preguntemos, entonces, por qué hubo una migración rural-urbana tan intensa que hizo que se desplomara la población de tantas comarcas rurales. Varias causas nos permiten explicar aquella: nuevas oportunidades que ofreció la industria y los servicios modernos en las ciudades, con mercados laborales en expansión y salarios más altos que los rurales, escasas opciones laborales en el medio rural fuera de la agricultura, una intensa mecanización de ésta y, finalmente, una creciente brecha de acceso a servicios públicos, conforme algunos de ellos como sanidad o educación se ofertaron de forma preferente en las mayores poblaciones. Además, la emigración tuvo un sesgo de género, ya que muchas mujeres rurales percibieron que con su movilidad sus oportunidades laborales y vitales mejoraban sustancialmente (Collantes y Pinilla, 2019).

A pesar de que en la actualidad es frecuente otorgar un papel determinante en la despoblación a las políticas públicas, o a su ausencia, durante el franquismo, podemos decir que la contribución de éstas no fue tan importante como los factores antes enunciados. Obviamente, la dictadura franquista no tuvo políticas que trataran de corregir los desequilibrios territoriales o que redujeran la intensidad de las razones para emigrar. Las políticas de desarrollo local estuvieron totalmente ausentes. Ade-

más, la extensión territorial de los servicios públicos ofertados o la construcción de infraestructuras no tuvo en cuenta la brecha que se estaba creando entre zonas rurales y urbanas. En ocasiones, incluso, la construcción de algunas infraestructuras como embalses o la repoblación forestal produjeron desplazamientos forzados de población que a nivel local fueron importantes (Herranz, 1995; Ibarra y de la Riva, 1995). Puede decirse, por lo tanto, que las políticas franquistas (o la ausencia de políticas de equilibrio territorial) acompañaron e intensificaron la despoblación, pero no fueron su causa principal. La llegada de la democracia no cambió sustancialmente las cosas, por la inexistencia o planteamiento erróneo, al menos durante muchos años, de las políticas de reequilibrio territorial y desarrollo rural (Collantes, 2020). La despoblación rural no es una peculiaridad o anomalía española. En todos los grandes países europeos ha habido fenómenos similares. Los países democráticos de Europa occidental no han sido una excepción, ni tampoco los del bloque soviético. Ahora bien, los ritmos e intensidades de la despoblación rural han variado de forma importante entre ellos.

Podemos concluir este apartado señalando que la despoblación rural ha acompañado al crecimiento económico moderno y la industrialización. Por eso, los ritmos y peculiaridades con los que se han dado estos han sido determinantes para entender los diferentes procesos de despoblación rural en Europa. El crecimiento económico moderno implicó que fueran surgiendo ventajas para aglomerar la actividad económica en poblaciones grandes, donde las empresas podían beneficiarse de un mejor acceso al mercado, a sus proveedores de inputs y a una mano de obra cualificada (Fujita y Thisse, 2013). Por ello, la concentración de actividades económicas ha sido común en los países desarrollados (Williamson, 1965). Una consecuencia importante ha sido la concentración de la población, de la misma forma que la actividad económica. España también ha experimentado este tipo de procesos, como la mayor parte de los países europeos (Goerlich *et al.*, 2007 y 2008; Collantes *et al.*, 2010a y 2010b; Díez-Minguela *et al.*, 2018; Beltrán *et al.*, 2018 y 2021).

3. ¿HAY QUE INTERVENIR FRENTE A LA DESPOBLACIÓN?⁴

Puede parecer retórico que nos preguntemos si es necesario poner en marcha políticas frente a la despoblación, pero ésta es una cuestión fundamental.

⁴ Este epígrafe es tributario del trabajo de Sáez *et al.* (2016).

Desde algunas perspectivas teóricas habría muchas objeciones a este tipo de intervención. Desde la teoría neoclásica, se consideraría que aunque la despoblación haya podido producir algunas consecuencias negativas, la emigración, y con ella la pérdida de población y el abandono de pueblos, sería una respuesta eficiente producida en el mercado al desajuste entre recursos, oportunidades de negocio y productividad marginal de los factores entre diferentes ubicaciones, contribuyendo por lo tanto al crecimiento global, así como a cerrar la brecha entre los espacios menos y más desarrollados (Coleman y Rowthorn, 2011).

También desde perspectivas analíticas innovadoras (*degrowth theories*) hay investigaciones que señalan efectos positivos de la despoblación, un “dividendo” derivado de ella: la descongestión de las infraestructuras, las ganancias medioambientales, una mayor dotación de capital por empleado y ciudadano, así como facilitar la autosuficiencia en producciones estratégicas como las energéticas y alimentarias (Meléndez *et al.*, 2014; Matanle y Sáez, 2019).

Ahora bien, si incluimos aspectos medioambientales, institucionales, valorativos e intangibles (Pike *et al.*, 2007), junto a la sostenibilidad del territorio, y una aproximación centrada en los agentes (Capello, 2006), podemos concluir que la despoblación genera graves problemas. Los procesos de despoblación producen lo que en economía se consideran fallos de mercado y ante estos es importante la intervención pública.

Desde una dimensión regional, se aprecian interdependencias entre las funciones de consumo y de producción de los diferentes agentes, que ocasionan unos costes o beneficios individuales y sociales en los bienes y derechos intercambiados en el mercado no reflejados adecuadamente en sus precios, lo que da lugar a que haya un desajuste de despoblación respecto de la que sería óptima socialmente (Collantes y Domínguez, 2006). Estos desequilibrios se denominan externalidades negativas o deseconomías, agrupables en tres amplias categorías: medioambientales, patrimoniales y relativas al crecimiento.

En primer lugar, el medio natural se deteriora por tener los paisajes un carácter antrópico. La ausencia de población deteriora el equilibrio entre los ecosistemas y aprovechamientos agro-ganaderos y su ausencia origina costes medioambientales elevados (Guirado, 2012; Rodríguez-Carreras *et al.*, 2013).

Además, se deprecian inmuebles y negocios al disminuir su demanda y convertirse las zonas despobladas en periféricas. Las personas, ante las expectativas de declive reducen sus inversiones, no amortizan lo depreciado y buscan otros lugares

donde emprender y residir. Así, las migraciones individuales generan un clima depresivo que afecta también a quienes no tenían pensado hacerlo.

En tercer lugar, unos niveles escasos de población implican mercados laborales reducidos y precarios, dificultades para encontrar proveedores, así como dificultades en la transmisión de conocimientos (Glaeser *et al.*, 2010). Los empresarios ven reducida su competitividad.

Si pasamos de la escala regional a la escala local, nos encontramos ante otro fallo del mercado que implica una reacción diferente a la de las externalidades regionales. Para un pueblo, su declive se convierte en un bien público, ya que afecta al conjunto de la comunidad, sin exclusión (Miles *et al.*, 2003). Por tanto, para la comunidad local su pueblo tiene un valor de existencia. A nivel local, la disyuntiva es tajante, existir o desaparecer como comunidad.

La consecuencia lógica de lo expuesto anteriormente es que la intervención pública debe tener dos dimensiones: por un lado, la corrección de las externalidades negativas que produce la despoblación; y por otro lado, ayudar a la supervivencia de las comunidades locales, cuando estas así lo deseen. Si somos consecuentes, esto implica que la intervención pública debe contar con las personas que viven en las áreas escasamente pobladas y no hacerse solo para las personas, ya que, a escala individual, es fundamental el arraigo, la vinculación con una comunidad como lugar en el que desarrollar un proyecto vital. Éste es el factor que más pesa en la decisión de permanecer en una comunidad, retornar o ir allí.

Tampoco es adecuado simplificar la despoblación como una mera cuestión estadística. Las políticas frente a la despoblación no pueden tener un objetivo fundamental cuantitativo, demográfico. De manera que no es tanto el número de habitantes de una zona sino la calidad con que viven los ciudadanos de esos lugares el fin que deben tener las políticas. El objetivo de cualquier política de despoblación tiene que ser, por lo tanto, doble: por un lado, las políticas públicas deberían tratar de que las personas que de verdad desean residir en el medio rural puedan hacerlo. Que éstas no se enfrenten a brechas enormes desde el punto de vista ocupacional, de rentas o de acceso a servicios e infraestructuras, que conviertan su decisión en una elección forzada. Obviamente la residencia en distintos lugares, con tamaños o localizaciones diversas hace inevitable que la libertad de elección sea imposible en condiciones absolutamente idénticas. Pero ello no implica que las políticas públicas no garanticen un acceso razonable a lo que consideramos en la actualidad derechos sociales básicos, como educación, sanidad, empleo o vivienda.

En segundo lugar, debe quedar claro que, desde una perspectiva progresista, las políticas frente a la despoblación deben priorizar de forma absoluta el bienestar de la ciudadanía residente en el medio rural. Es necesario poner a las personas por delante de los números. Lo importante no es que haya más personas, sino que las que quieran residir en el medio rural lo hagan en las mejores condiciones posibles, sin que existan distancias intolerables en su bienestar con respecto al resto de la población.

4. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES⁵

En este artículo hemos mostrado, en primer lugar, que la despoblación rural ha sido intensa e importante en España después de 1950. Ha afectado de forma desigual a las distintas comarcas rurales, produciéndose su mayor intensidad en el interior (Sistema Ibérico y provincias fronterizas con Portugal) y en el norte (especialmente en Galicia).

La despoblación fue la consecuencia del alto volumen de migración rural-urbana que tuvo lugar y que estuvo causada por una cuádruple brecha entre el medio rural y urbano: de ingresos, de oportunidades laborales, de acceso a servicios e infraestructuras y de género, con mejores posibilidades en el mercado de trabajo urbano para las mujeres y más interesantes oportunidades vitales. La ausencia de políticas de equilibrio territorial durante la dictadura franquista y buena parte de la etapa democrática acompañó e intensificó el proceso de despoblación.

La oportunidad de intervenir con políticas públicas frente a la despoblación se justifica por dos razones principales: ésta produce externalidades negativas (ambientales, patrimoniales y relativas al crecimiento) a escala regional; además, para las comunidades locales la existencia de su pueblo tiene una consideración de bien público.

Las políticas públicas frente a la despoblación deben evitar centrarse en objetivos meramente cuantitativos o demográficos, buscando un supuesto tamaño óptimo. Debe primar el tratar de asegurar la máxima libertad de elección posible en cuanto al lugar de residencia, tratando de reducir el tamaño de las brechas antes aludidas. El objetivo principal tiene que ser entonces asegurar el máximo bienestar posible

⁵ Esta sección sigue estrechamente el trabajo de Pinilla y Sáez (2021).

para la población del medio rural, con niveles de ingresos dignos y con el aseguramiento de sus derechos sociales básicos.

Pero hay que conseguir que las políticas desarrolladas sean consistentes y realistas para alcanzar los objetivos perseguidos. Por ello, abordar el declive demográfico rural exige un planteamiento integral e interdisciplinar. Es imprescindible que las políticas concretas que se pongan en marcha contengan tres perspectivas o planos: el económico, el político y el socio-comunitario. De manera que a la hora de plantear políticas que incentiven la localización de personas, empresas y proyectos sociales en un lugar, hay que apreciar las tres dimensiones —mercado, gobiernos y valores— de una manera conjunta, interdependiente, equilibrada, coherente según el ecosistema en que se plantean, que suele ser muy idiosincrático en el medio rural. Por ello se trataría de aplicar unas “lentes rurales”, o una perspectiva territorial en todas las políticas públicas sobre la despoblación, y evaluar causas e impactos a niveles macro, meso y micro, generales y sectoriales. Por ello, las estrategias han de ser además transversales, exigiendo una gran consistencia analítica y ejecutiva a las áreas de gobierno que intervienen, exigiendo la corresponsabilidad de todos los actores. Es inexcusable, en consecuencia, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, algo que se echa mucho en falta en España, para que las políticas desarrolladas acaben siendo eficaces.

Apostar decididamente como eje de las políticas exclusivamente por una actividad (turismo rural, industria alimentaria, denominaciones de origen, deslocalizaciones de grandes empresas, infraestructuras que vayan por delante de su demanda, digitalización desde arriba) omite la variable principal en la competitividad de los territorios y en el bienestar de las comunidades locales. Esta no es una línea productiva específica sino algo transversal e imprescindible como el talento y el compromiso colectivo. Así, más que implantar a través de subvenciones o incentivos desproporcionados, de forma casi forzada, un sector que no tiene raíces en el territorio ni factores estratégicos específicos que la atraigan, con una capacidad de arrastre dudosa, habría que promover una cultura creativa, emprendedora, inclusiva, meritocrática, que diera primacía al talento y al esfuerzo, en lo económico, en lo social y en lo político.

Por último, las políticas que se pongan en marcha tienen que contar con las personas que viven en las áreas escasamente pobladas y no hacerse solo para las personas. Esto implica que, a escala personal, es fundamental el arraigo, la vinculación con una comunidad como lugar en el que desarrollar un proyecto vital. Aunque, como decíamos antes, el mercado con sus salarios y expectativas de beneficios, o los gobiernos con sus impuestos y oferta de servicios públicos, se convierten en factores

que expulsan o atraen personas y familias, el sentimiento de pertenencia realza su importancia y condiciona en gran medida la opción final.

En la medida en que amplía los horizontes de las decisiones a tomar, sería conveniente fomentar, por sus efectos positivos sin apenas contraindicaciones, una educación en y por el territorio en que se convive, para apreciarlo mejor. No supondría acentuar una identidad de manera excluyente, al contrario, sino promover un sentimiento de participación y compromiso con las personas con las que se convive, como parte de un comportamiento activo en el resto de esferas de la vida. Esto sería válido tanto para las personas naturales de un lugar como para quienes decidan emigrar allí. Sin arraigar a los nuevos residentes a su nuevo territorio, la probabilidad de que estos permanezcan solo está determinada por sus oportunidades económicas, y éstas son muy cambiantes, no solo por el contexto sino por las diferentes etapas vitales que se atraviesan.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYUDA, M. I.; COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2010a): "Long-run regional population disparities and modern economic growth in Europe: a case study of Spain". *Annals of Regional Science*, 44, pp. 273-295.
- AYUDA, M. I.; COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2010b): "From locational fundamentals to increasing returns: the spatial concentration of population in Spain, 1787–2000". *Journal of Geographical Systems*, 12, 1, pp. 25–50.
- AYUDA, M. I. y PINILLA, V. (2002): "El proceso de desertización demográfica de la montaña pirenaica en el largo plazo: Aragón". *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 2, pp. 101-138.
- AYUDA, M. I.; SÁEZ, L. A. y PINILLA, V. (2003): "La despoblación en Aragón: análisis y políticas", en García, F. (Ed.), *La lucha contra la despoblación todavía necesaria*. CEDDAR. Zaragoza, pp. 43-104.
- BARAJA, E. (2003): "La despoblación, un fenómeno demográfico todavía vigente en Castilla y León", en García, F. (Ed.), *La lucha contra la despoblación todavía necesaria*. CEDDAR. Zaragoza, pp. 43-104.
- BELTRÁN F. J., DíEZ-MINGUELA, A., MARTÍNEZ-GALARRAGA, J. (2018): "Tracing the evolution of agglomeration economies: Spain, 1860–1991". *Journal of Economic History*, 78, 1, pp. 81–117.
- BELTRÁN, F. J.; DíEZ-MINGUELA, A. y MARTÍNEZ-GALARRAGA, J. (2021): "The shadow of cities: Size, location, and the spatial distribution of population in Spain". *Annals of Regional Science*, 66, 3, pp. 1-25.

- COLEMAN, D. y ROWTORN, R. (2011): "Who's afraid of population decline? A critical examination of its consequences". *Population and Development Review*, 37, pp. 217-248.
- COLLANTES, F. (2004): *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000) ¿Un drama rural?* Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- COLLANTES, F. (2020): "Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural". *Panorama Social*, 31, pp. 15-32.
- COLLANTES, F. y DOMÍNGUEZ, R. (2006): "La demografía importa: convergencia y cambio estructural por defecto en las regiones y provincias españolas, 1959-1999". *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de economía*, 37, 146, pp. 147-168.
- COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2004): "Extreme Depopulation in the Spanish Rural Mountain Areas: a case study in Aragon in the 19th and 20th centuries". *Rural History. Economy, Society, Culture*, 15, 2, pp. 149-166.
- COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2019): *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas de la Universidad de Zaragoza. Zaragoza.
- COLLANTES, F.; PINILLA, V.; SÁEZ, L. A. y Silvestre, J. (2014): "Reducing Depopulation in Rural Spain: The Impact of Immigration". *Population, Space and Place*, 20, 7, pp. 606- 621.
- DÍEZ-MINGUELA, A.; MARTÍNEZ-GALARRAGA, J. y TIRADO-FABREGAT, D. A. (2018): *Regional income inequality in Spain, 1860-2015*. Palgrave-Macmillan. London.
- FUJITA, M. y THISSE, J. F. (2013): *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Globalization*. Cambridge University Press. Cambridge.
- GLAESER, E. L.; STUART, S. R. y STRANGE, W.C. (2010): "Urban economics and entrepreneurship". *Journal of Urban Economics*, 67, 1, pp. 1-14.
- GOERLICH, F. J. y MAS, M. (2008): "Algunas pautas de localización de la población española a lo largo del siglo XX." *Investigaciones Regionales*, 12, pp. 5-33.
- GOERLICH, F. J.; MAS, M.; AZAGRA, J. y CHORÉN, P. (2007): *Actividad y territorio. Un siglo de cambios*. Fundación BBVA. Bilbao.
- GUIRADO, C. (2008): "Dualidad territorial en espacios rurales de montaña. Repercusiones en el paisaje del Pirineo catalán". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII, 270 (82).
[En línea] <http://www.ub.es/geocrit/sn/SN-270/sn-270-82.htm> [24 de julio de 2014]
- HERRANZ, A. (1995): "La construcción de pantanos y su impacto sobre la economía y población del Pirineo Aragonés", en Acín, J. L. y Pinilla, V. (Eds.), *Pueblos abandonados. ¿Un mundo perdido?*, Rolde de Estudios Aragoneses. Zaragoza, pp. 79-101.

- IBARRA, P. y DE LA RIVA, J. (1995): "Dinámica de la cubierta del suelo como resultado de la despoblación y de la intervención del Estado: el valle de la Garcipollera (Huesca)", en Acín, J. L. y Pinilla, V. (Eds.), *Pueblos abandonados. ¿Un mundo perdido?*, Rolde de Estudios Aragoneses. Zaragoza, pp. 117-140.
- MATANLE, P. y SÁEZ, L. A. (2019): "Searching for a Depopulation Dividend in the 21st Century: Perspectives from Japan, Spain and New Zealand". *Journal of the Japanese Institute of Landscape Architecture*. 83 (1).
- MELENDEZ-PASTOR, I.; HERNÁNDEZ, E. I.; NAVARRO-PEDREÑO, J. y GÓMEZ, I. (2014): "Socioeconomic factors influencing land cover changes in rural areas: The case of the Sierra de Albarracín (Spain)". *Applied Geography* 52, pp. 34-45.
- MILES, D.; MYLES, G. y PRESTON, I. (2003): *The Economics of Public Spending*. Oxford University Press. New York.
- PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A. y TOMANEY, J. (2007): "What kind of local and regional development and for whom?" *Regional Studies*, 41, 9, pp. 1253-1269.
- PINILLA, V. y SÁEZ, L. A. (2021): "What do public policies teach us about rural depopulation: the case study of Spain", *European Countryside*, 13, 2, pp. 330-351.
- RODRÍGUEZ-CARRERAS, R.; ÚVEDA, X.; OUTEIRO, L. y ASPERÓ, F. (2014): "Perceptions of social and environmental changes in a Mediterranean forest during the last 100 years: The Gavarres Massif". *Journal of Environmental Management*, 138, pp. 75-86.
- SÁEZ, L. A. (2021); "Análisis de la Estrategia Nacional frente a la despoblación en el Reto Demográfico", *Ager* (en prensa).
- SÁEZ, L.A.; AYUDA, M. I. y PINILLA, V. (2016): "Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política". *Ager*, 21, pp. 11-41.
- WILLIAMSON, J. G. (1965): "Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns". *Economic Development and Cultural Change* 13(4), 1-84.

Apuntes

Nota informativa de la Confederación Sindical Internacional sobre la campaña “Crear empleos justos”

Creación de empleo: ¿Qué pueden hacer los Gobiernos?

Con más de 200 millones de empleos perdidos a causa de la pandemia y otros 100 millones más que corren el riesgo de perderse, con un elevado número de personas desempleadas –en su mayoría mujeres– excluidas del mercado de trabajo, la Jornada Mundial por el Trabajo Decente convocada por la CSI el 7 de octubre ha pedido a todos los Gobiernos el desarrollo de políticas de creación de empleos de calidad.

**EMPLEOS
JUSTOS**



**JORNADA MUNDIAL POR
EL TRABAJO DECENTE 2021**

CRISIS DEL EMPLEO A ESCALA MUNDIAL

LA pandemia de COVID-19 ha provocado una pérdida sin precedentes de empleos y medios de subsistencia de los trabajadores. El mundo ha perdido el equivalente de 255 millones de puestos de trabajo a tiempo completo desde el comienzo de la crisis y otros 130 millones de trabajos corren peligro en 2021. Algunos Gobiernos han adoptado medidas para proteger los empleos e ingresos mediante la ampliación de los sistemas de protección social y el uso de subvenciones salariales temporales en sectores muy afectados para prevenir la pérdida de empleo. Estas medidas han constituido un apoyo fundamental para los trabajadores; sin embargo, es poco probable que sean suficientes para reconstruir las economías y lograr el pleno empleo.

Los Gobiernos pueden formular políticas que fomenten la creación de empleos de calidad con el objetivo de apoyar una recuperación económica sólida, resiliente e inclusiva. Sin embargo, deben evitar las estrategias de creación de empleo fallidas que muchos Gobiernos adoptaron durante la última crisis económica y financiera, lo que condujo al aumento de la pobreza y las desigualdades y el deterioro de los derechos de los trabajadores. Los países no estaban preparados para esta pandemia y no han podido afrontarla eficazmente debido a la inversión insuficiente en los servicios de salud y de cuidados y otros servicios vitales.

575 MILLONES DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO PARA 2030

La CSI está comprometida con la creación de pleno empleo y ha establecido el objetivo mundial de que se creen 575 millones de nuevos puestos de trabajo

para 2030 y se formalicen al menos 1.000 millones de empleos informales, lo que representa la mitad de la economía informal mundial total. Lograr estos objetivos permitirá cumplir los compromisos de los Gobiernos de alcanzar “el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” como parte del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 de las Naciones Unidas.

Alcanzar estas metas exigirá adoptar políticas gubernamentales activas, en particular en cuanto a la creación de empleo en el sector público, y fortalecer la inversión pública en ámbitos críticos, como el desarrollo de infraestructuras, sectores respetuosos con el medio ambiente y la economía de cuidados. Los Gobiernos deben garantizar que los empleos creados son empleos de calidad, con derechos y salarios y condiciones de trabajo decentes, y esforzarse por formalizar la economía informal mediante la combinación de incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación adecuadas. El apoyo al empleo formal y la mejora de la calidad del empleo ayudarán a estimular la demanda agregada, reforzar los ingresos fiscales y seguir impulsando la recuperación económica. La inversión en educación y formación permitirá a los trabajadores aprovechar las enormes transformaciones que se están produciendo en el mercado de trabajo y les ayudará a estar preparados para desempeñar los nuevos trabajos que se creen. Estas estrategias deberían formar parte de las políticas industriales más amplias de los Gobiernos; deben gestionar activamente las transformaciones estructurales en el mercado de trabajo y proporcionar incentivos, dirección y coordinación para el desarrollo de industrias nacionales y la creación de empleos nuevos y decentes.

PLANES DE CREACIÓN DE EMPLEO EN ACCIÓN

Componentes clave de un plan de creación de empleo

- **Fortalecimiento de las políticas industriales** para apoyar a las industrias nacionales e **inversión pública**, especialmente en sectores respetuosos del medio ambiente y sectores que benefician directamente a las personas (p.ej. desarrollo de la infraestructura y cuidados).
- **Creación directa de empleos**, incluido en el sector público y programas de obras públicas.
- **Promoción del trabajo decente**, a través de prácticas de regulación, incentivos y adquisición y contratación.
- **Formalización de la economía informal** mediante medidas de incentivos y aplicación.

- **Inversión en formación y desarrollo de competencias** para ayudar a los trabajadores a adaptarse a nuevos puestos de trabajo.
- **Participación plena de los sindicatos** en la elaboración de los planes de creación de empleo.

Elementos que no deben figurar en un plan de creación de empleo

- **Utilizar niveles salariales bajos y normas laborales insuficientes como medio para atraer la inversión extranjera directa.**
 - **Desregulación y debilitamiento de los derechos de los trabajadores**, en particular en lo relativo a la legislación sobre la protección del empleo.
 - **Reducción de los costes del trabajo**, en particular los salarios y las cotizaciones a la seguridad social.
 - **Debilitamiento de la negociación colectiva**, incluido permitiendo desviaciones de los convenios colectivos y la descentralización de las negociaciones.
 - Proporcionar **recortes/subsidios fiscales sin condiciones** a empresas que no tengan que retener/crear empleos.
-

EL EFECTO MULTIPLICADOR DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Aumentar la inversión pública puede tener un efecto significativo en la creación de empleo y los niveles generales de empleo, en particular cuando la inversión pública se concentra en sectores que requieren mucha mano de obra, como la infraestructura y los cuidados. Los datos del FMI muestran el potencial de creación directa de empleo que tiene invertir otro millón de dólares estadounidenses en una serie de sectores de infraestructura diferentes. Los efectos de la creación de empleo son mayores en los países de rentas más bajas. Dentro de las economías avanzadas, la intensidad de empleos es mayor cuando se realiza una inversión respetuosa del medio ambiente que cuando se realiza una inversión tradicional.

Además de crear empleo, la inversión pública en la infraestructura puede tener beneficios más amplios en lo relativo al mantenimiento y la mejora de los niveles de vida para las comunidades. Según la OIT, están aumentando las carencias en infraestructura, ya que muchos países no prestan la atención adecuada a su ampliación y mantenimiento. Actualmente, hay un déficit anual mundial de gasto en infraestructura de alrededor de un billón de dólares.

Empleos respetuosos con el medio ambiente

La inversión en sectores respetuosos con el medio ambiente tiene un potencial significativo de creación de empleo. El FMI ha destacado que el impacto en la creación de empleo de las inversiones en infraestructura verde es mayor que el de otros tipos de infraestructura en las economías avanzadas. La Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) ha estimado que la energía renovable podría emplear a más de 40 millones de personas para 2050 y que el empleo total en el sector de la energía podría pasar de 58 millones actualmente a 100 millones en 2050 si se desarrolla plenamente el potencial de la energía renovable. IRENA asimismo estima que las medidas destinadas a mejorar la eficiencia energética también podrían ofrecer oportunidades significativas de creación rápida de empleo, o crear alrededor de 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo al año. La renovación y la ampliación de la infraestructura urbana y rural física tienen un fuerte potencial de creación de empleo. En los Estados Unidos, por ejemplo, se ha estimado que invertir 1.000 millones de dólares en el transporte público conduciría a la creación de 49.700 trabajos, un aumento significativo de la productividad y una rentabilidad económica de 5.000 millones de dólares de PIB adicional.

Empleos en la economía de cuidados

Se ha demostrado que invertir en la economía de cuidados en particular es beneficioso en términos de creación directa de empleo y tiene fuertes efectos multiplicadores en lo que respecta a la creación indirecta de empleo, debido en gran medida al papel que desempeñan los servicios de cuidados, los cuales permiten conciliar el trabajo con la vida privada y eliminar las barreras para la participación de la mujer en el mercado de trabajo. La OIT ha estimado que gastar un 3,5% adicional del PIB en la economía de cuidados llevaría a la creación de 269 millones de nuevos puestos de trabajo para 2030 (en comparación con 2015) y permitiría a los países alcanzar las metas de los ODS en materia de salud y educación. El análisis de la CSI también ha mostrado que si se invirtiera un 2% adicional del PIB en el sector de la salud y los cuidados en las economías en desarrollo se generarían aumentos del empleo global del 1,2% al 3,2%, dependiendo del país (Informe de la CSI sobre la economía de cuidados, 2017).

Empleos en un sector agrícola sostenible

La agricultura sostenible también tiene un potencial significativo de creación de empleo. El sector de la agricultura ya representa alrededor de 1.000 millones de tra-

bajos en todo el mundo y cerca del 3% del PIB mundial. Se prevé que la producción alimentaria mundial tendrá que aumentar en 70% para alimentar a la población que se prevé que habrá en 2050, lo que destaca el potencial del sector para seguir creciendo, así como la importancia de mejorar la eficiencia y la productividad. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha hecho hincapié en que la transición hacia prácticas agrícolas verdes y más sostenibles puede mejorar la calidad y la cantidad de los suministros alimentarios y podría propiciar la creación de 200 millones de trabajos para 2050. La calidad de los trabajos agrícolas también es importante, ya que una gran proporción de la fuerza de trabajo agrícola del mundo está excluida en la práctica o en la legislación de las protecciones laborales.

Si no cuidas de las personas, estas no pueden cuidar de la economía

Es importante tener en cuenta que **las políticas gubernamentales de inversión bien concebidas también pueden ayudar a obtener efectos rápidos y a largo plazo en los niveles de empleo y apoyar una mayor resiliencia económica.** Las inversiones en infraestructura tienen un gran impacto en el empleo de corta duración, el cual puede desaparecer con el tiempo cuando finalizan los proyectos de infraestructura material; por consiguiente, la inversión en infraestructura resulta particularmente útil como respuesta a la pérdida de empleos durante las crisis económicas. Se puede esperar que las inversiones en la economía de cuidados tengan efectos más duraderos en el empleo a lo largo del tiempo; además, pueden aumentar la resiliencia de sectores fundamentales, como la salud, la educación, el cuidado infantil y los cuidados de larga duración que han tenido una infrafinanciación crónica en muchos países, como ha revelado la pandemia de COVID-19. La inversión en sectores respetuosos con el medio ambiente tiene efectos en el empleo tanto a corto como a largo plazo y puede ayudar a crear resiliencia a largo plazo en los mercados de trabajo frente a los cambios estructurales provocados por el cambio climático. La combinación efectiva de estas inversiones diferentes puede ayudar a los Gobiernos a responder a las pérdidas de empleo en emergencias económicas, así como a apoyar una transformación estructural más amplia de los mercados de trabajo y la economía general.

INVERTIR EN EL SECTOR PÚBLICO Y CREAR PROGRAMAS DE EMPLEO PÚBLICO (PEP)

El Estado es el principal empleador en casi todos los países, ya que el sector público concentra alrededor del 21% de la totalidad de empleos, de media, en todos

los países de la OCDE. Según IZA, **aumentar el empleo en el sector público** puede ser un medio eficaz para reducir el desempleo a corto plazo, en particular durante las crisis, y ampliar el sector público durante las recesiones puede tener un efecto estabilizador en el empleo. El empleo en el sector público puede generar demanda en otros sectores de la economía, como los servicios privados.

Además de ampliar el sector público, los **programas de empleo público (PEP)** pueden ser una herramienta eficaz para crear empleo, ya que a menudo actúan como “empleador de último recurso” para los trabajadores en periodos de desempleo estructural. Se trata de programas de inversión a largo plazo de financiación pública y ejecutados por el Gobierno que crean empleo directamente a través de actividades productivas que requieren mucha mano de obra, en lugar de a través de la ampliación de los servicios civiles. Estas intervenciones tratan de proporcionar empleo a los trabajadores que no pueden mantenerse debido a la escasez de oportunidades de empleo en el mercado. Entre los ejemplos de programas de obras públicas cabe mencionar el Programa de la red de seguridad productiva en Etiopía, el Programa nacional de garantía del empleo rural en la India y el Programa ampliado de obras públicas en Sudáfrica. Según la OIT, los PEP a menudo ofrecen ventajas amplias para la sociedad, ya que suelen centrarse en áreas que benefician a la población general, como el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura, la promoción del empleo verde a través de la gestión de los recursos naturales y la rehabilitación ambiental, la construcción de activos sociales, como escuelas, hospitales e instalaciones hídricas, y el desarrollo de servicios para mejorar los servicios sociales, de salud, de educación y de saneamiento.

ESTIMULAR LA CREACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD

Apoyar el trabajo decente, en particular **con salarios dignos y contratos de empleo seguros**, puede crear un círculo económico virtuoso mediante el impulso de la demanda agregada, la cual a su vez puede estimular la economía y fomentar la creación de más puestos de trabajo, además de respaldar la estabilidad de las finanzas públicas aprovechando los ingresos de impuestos. Aumentar el trabajo decente también puede mejorar el atractivo de los trabajos y ayudar a responder a la escasez de trabajadores en sectores clave.

Garantizar la calidad de los trabajos comienza por una **reglamentación adecuada**, en particular en lo relativo a los salarios mínimos vitales, el respeto de los derechos laborales fundamentales y la salud y seguridad en el trabajo, y las limitaciones al tiempo de trabajo, entre otras reglamentaciones importantes, como la pro-

tección del empleo. La Declaración del Centenario de la OIT y las normas internacionales del trabajo proporcionan a todos los trabajadores marcos importantes en materia de derechos, protecciones y calidad del empleo.

Además de a través de la reglamentación, los Gobiernos pueden apoyar la calidad de los nuevos empleos de diferentes maneras. En el caso de los programas de obras públicas y las ampliaciones del servicio público, los Gobiernos tienen facultades para establecer directamente salarios y condiciones de trabajo, por lo que son capaces de garantizar directamente que estos trabajos son decentes. Ofrecer condiciones dignas en los programas de obras públicas y en el sector público puede tener el efecto de señalar de forma negativa a los salarios y las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector privado. Sin embargo, en algunos casos los salarios proporcionados en los programas de obras públicas son inferiores a los salarios mínimos (p.ej. Hungría) y en muchos países los trabajadores del sector público están excluidos de la legislación sobre el salario mínimo.

En el caso de los empleos que no están directamente organizados por el sector público, **los Gobiernos pueden adoptar medidas para incentivar a las empresas para que contraten a trabajadores para puestos de trabajo de calidad.** En lugar de ofrecer subvenciones generales a los empleadores sin condiciones, los Gobiernos pueden establecer condiciones para recibir la ayuda que garanticen que los empleadores subvencionados evitan o limitan los despidos y aseguran la creación neta de empleo en la empresa, contratan a trabajadores con salarios y condiciones de trabajo decentes (incluidas horas de trabajo regulares) y ofrecen contratos de larga duración y/o permanentes. Francia ha introducido recientemente incentivos financieros para que las empresas contraten a trabajadores jóvenes con contratos permanentes y salarios hasta 1,6 veces superiores al salario mínimo. El objetivo de la medida es ofrecer ingresos más elevados y una mayor seguridad laboral a los jóvenes poco cualificados y con perspectivas de empleo limitadas. Esto es particularmente importante, habida cuenta del impacto de la pandemia en las perspectivas de trabajo de los jóvenes.

Por último, los Gobiernos pueden promover el empleo y el trabajo decente a través de las **estrategias de adquisición y contratación**, las cuales pueden fomentar y apoyar explícitamente a los proveedores, fabricantes y proveedores de servicios locales, y crear condiciones claras en cuanto a la calidad de los empleos que se ofrecen. Las estrategias de adquisición y contratación también incluyen condiciones para el empleo de grupos desfavorecidos o infrarrepresentados en el mercado de trabajo. Estas estrategias de adquisición y contratación justas son especialmente importantes para apoyar el trabajo decente en todos los sectores relacionados con la acción climática, donde se utilizan ampliamente la adquisición y contratación públicas.

APOYAR LA TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL A LA FORMAL

La gran mayoría de la fuerza de trabajo mundial (61%) trabaja en la economía informal, sin los derechos y las protecciones que se ofrecen a los trabajadores de la economía formal. La prevalencia del trabajo informal es especialmente alta en las economías en desarrollo y emergentes, aunque la informalidad también está creciendo en muchos países de ingresos altos mediante el aumento de formas atípicas de trabajo, como las empresas “basadas en plataformas”. La informalidad puede plantear un gran reto para el desarrollo económico y social, así como para la estabilidad de las finanzas públicas, ya que los trabajadores de la economía informal a menudo no tributan en la base imponible general ni tienen acceso a las modalidades de contribución a la seguridad social. Es necesario apoyar la formalización de estos trabajadores y estudiar cómo las leyes laborales y los sistemas de protección social existentes pueden incluirlos en mayor medida.

La Declaración del Centenario de la OIT reafirmó que todos los trabajadores, incluidos los de la economía informal, deben disfrutar de protecciones laborales mínimas, así como de acceso a la protección social. Establece la ambición de apoyar la transición de la economía informal a la formal. **La Recomendación 104 sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la OIT** establece un marco convenido internacionalmente para apoyar la formalización de la fuerza de trabajo, haciendo hincapié en la necesidad de **combinar los incentivos con las medidas de cumplimiento de la legislación**. Los incentivos incluyen, aunque no de forma exclusiva, mejorar el acceso a los servicios financieros, como el crédito y los capitales, reducir los costos de registro de una empresa y reducir los costos de cumplimiento, simplificar los procedimientos para el registro de impuestos y contribuciones, mejorar el acceso a la formación y el desarrollo de las competencias profesionales, y mejorar el acceso a la seguridad social. Además, el aumento de las inspecciones del trabajo, los procedimientos eficaces y accesibles para la presentación de reclamaciones y recursos, y las medidas para asegurar que las sanciones administrativas, civiles o penales previstas en la legislación nacional sean adecuadas y se apliquen estrictamente en caso de incumplimiento son medidas importantes para reducir la informalidad.

Por último, en vista del aumento de las formas atípicas de trabajo, **reducir la clasificación errónea del empleo y garantizar que los empleadores registren y se responsabilicen de su fuerza de trabajo** también son medidas esenciales para reducir la incidencia de la informalidad. En este sentido, varios países, como Canadá, Grecia, Hungría, Italia y Arabia Saudita, han incluido en su legislación la presunción de la existencia de una relación laboral y sitúan la carga de la prueba en el empleador.

INVERSIÓN EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Incluso antes de la crisis actual, la evolución tecnológica y las nuevas formas de trabajo estaban alterando los trabajos y las competencias que los trabajadores necesitan para realizarlos. En 2017, el McKinsey Global Institute estimó que hasta 375 millones de trabajadores –el 14% de la fuerza de trabajo mundial– tendrían que cambiar de profesión o adquirir nuevas competencias para 2030 debido a los cambios tecnológicos. La OCDE ha señalado que, en la gran mayoría de los países, los trabajos de cualificación media y alta representan la mayor demanda, aunque la polarización del mercado de trabajo ha reducido en cierto modo la demanda de trabajos de cualificación media en algunos países. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 ha provocado alteraciones y transformaciones enormes en el mercado de trabajo y ha presionado todavía más a los trabajadores para que adapten sus competencias a los nuevos mercados de trabajo. Global Deal ha destacado que para prevenir la depreciación y obsolescencia de las competencias y facilitar las transiciones hacia sectores y trabajos que están creciendo, se necesitan más que nunca sistemas sólidos de aprendizaje para adultos. En la Declaración del Centenario de la OIT también se da importancia al aprendizaje permanente.

La inversión pública en la educación y la formación profesional es fundamental para facilitar el acceso de los trabajadores a nuevas competencias. Además, varios países están utilizando impuestos sobre la nómina o cuotas para la formación para incentivar a los empleadores a hacer mayor hincapié en la mejora de las competencias y la productividad de su fuerza de trabajo.

POLÍTICAS INDUSTRIALES PARA ESTIMULAR EL DESARROLLO DE LAS INDUSTRIAS NACIONALES

Maximizar la eficacia de dichas estrategias exige que los Gobiernos no las enfoquen de forma aislada, sino como parte de una política industrial coherente para apoyar el desarrollo de las industrias nacionales. La política industrial representa un esfuerzo estratégico oficial de un país (o grupo de países) encaminado a estimular el desarrollo o crecimiento de sectores específicos de la economía proporcionando orientación, coordinación e incentivos. Normalmente comprende una combinación de diferentes políticas y medidas que incluyen, aunque no exclusivamente, inversiones públicas, incentivos fiscales, políticas comerciales específicas, políticas sobre competencia, educación y formación profesional, tecnología y políticas de innovación. La importancia de la política industrial para apoyar el desarrollo de trabajos y el crecimiento económico general cada vez está más reconocida por

las instituciones financieras; en particular, el FMI ha reconocido que el rápido crecimiento registrado en Asia Sudoriental se ha basado en gran medida en políticas industriales sólidas que están orientadas hacia la exportación y respaldan la innovación tecnológica.

Como parte de sus programas de política industrial, algunos países han adoptado cada vez más medidas para estimular el desarrollo de sus industrias nacionales. El Gobierno de Francia, por ejemplo, ha anunciado recientemente que invertirá 35.000 millones de euros en medidas destinadas a la relocalización industrial para alentar a las empresas francesas a trasladar de nuevo la producción a Francia. Corea del Sur ha anunciado un “Nuevo Acuerdo Coreano” por un valor de 160 billones de won (141.000 millones de dólares) para apoyar el desarrollo de la digitalización y las industrias con bajas emisiones de carbono. Asimismo, existen ejemplos pertinentes de políticas industriales regionales. En 2020, la Comisión Europea adoptó su nueva estrategia industrial para una Europa ecológica, digital y competitiva a escala mundial, cuyo objetivo es estimular la competitividad y la autonomía de las industrias europeas, desarrollar industrias respetuosas con el clima y apoyar el desarrollo de infraestructuras digitales estratégicas y tecnologías instrumentales clave, entre otras medidas.

La pandemia de COVID-19 ha revelado brutalmente la vulnerabilidad de algunos países que dependen en gran medida de exportaciones mundiales, lo que ha catalizado reflexiones nacionales sobre cómo revisar las políticas industriales nacionales y fortalecer las industrias nacionales urgentemente. En Ghana, los sindicatos han puesto de manifiesto que las normas comerciales existentes deben revisarse para que las industrias nacionales puedan ser competitivas y estimular una mayor autonomía en la producción de bienes primarios. En Sudáfrica, la escasez de equipos de protección personal (EPP) al inicio de la pandemia generó debates nacionales en torno a la necesidad de aumentar la fabricación local. Esto culminó en el acuerdo alcanzado por el Consejo Nacional de Negociación Colectiva para aplicar una estrategia de producción nacional de EPP, incluidos 14 millones de mascarillas, así como otros productos, lo que permitió preservar y crear miles de trabajos en cientos de pequeñas y medianas empresas y microempresas. Desde entonces, el Gobierno de Sudáfrica ha anunciado importantes inversiones para seguir fortaleciendo el desarrollo de la fabricación nacional, con alrededor de un billón de rand (60.000 millones de dólares) para apoyar la producción local en diferentes sectores, en particular la maquinaria industrial y agroindustrial.

EVITAR ADOPTAR DE NUEVO ESTRATEGIAS FALLIDAS DE CREACIÓN DE EMPLEO

Una estrategia desacertada para crear empleo adoptada por muchos Gobiernos –a menudo promovida por las instituciones financieras internacionales– ha sido desreglamentar el mercado de trabajo y ejercer una presión a la baja sobre los salarios y los costes del trabajo como incentivo para que las empresas contraten a nuevos trabajadores. Esta estrategia fue empleada de forma generalizada en la última crisis económica y financiera, durante la cual muchos Gobiernos debilitaron la legislación en materia de protección del empleo, incentivaron la contratación de trabajadores con contratos temporales y precarios y realizaron recortes y congelaciones salariales, incluido de los salarios del sector público y los salarios mínimos. Sin embargo, la experiencia de esa crisis ha mostrado que estas estrategias a menudo dan lugar a un aumento de la precariedad para los trabajadores, así como a un incremento de la pobreza y las desigualdades. Una serie de estudios han cuestionado las supuestas pruebas que respaldan las recomendaciones de debilitar los mercados de trabajo y han mostrado que no se ha demostrado que dichas políticas tengan efectos claros en el aumento del empleo. Un metaanálisis de las medidas de flexibilización del mercado de trabajo ha mostrado, por ejemplo, que no tienen un impacto claro en el descenso del desempleo.

El debilitamiento de la negociación colectiva a través de su descentralización y la autorización a las empresas para desviarse de los convenios colectivos fue otra táctica utilizada por los Gobiernos en la última crisis para tratar de estimular la creación de empleo mediante la reducción de la denominada “rigidez” del mercado de trabajo. Sin embargo, la OIT ha puesto de relieve que estas medidas no han incidido positivamente en el empleo, sino que han presionado a la baja los salarios y las condiciones de trabajo y han contribuido a aumentar la desigualdad. También se ha demostrado que dichas medidas son contraproducentes, ya que reducen la productividad.

La suspensión o reducción de las obligaciones del empleador de pagar cotizaciones a la seguridad social ha sido otra estrategia aplicada por los Gobiernos con el objetivo de reducir los costes del trabajo para los empleadores y estimular la contratación. No solo no se ha probado que dichas estrategias funcionen, sino que a menudo han provocado que los trabajadores tengan que compensar la introducción de este tipo de medidas incrementando sus aportaciones a la seguridad social (p.ej. Rumanía). Esto, a su vez, reduce los ingresos netos de los trabajadores y podría disminuir todavía más la demanda agregada durante una crisis. La reducción de las cotizaciones a la seguridad social pagadas por los empleadores pone en peligro la financiación de los regímenes de protección social.

ESTABLECER UNA META MUNDIAL EN MATERIA DE EMPLEO

En 2008, en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores declararon conjuntamente su ambición de alcanzar el “empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Los Gobiernos renovaron su compromiso con este objetivo al adoptar el ODS 8 relativo al trabajo decente y el crecimiento económico y, de esta manera, reafirmaron los vínculos entre el objetivo de apoyar la creación de nuevos trabajos decentes y el programa internacional más amplio a favor del desarrollo económico sostenible e inclusivo.

Aunque no existe una definición universal de lo que constituye el “pleno empleo”, **los sindicatos piden que se creen al menos 575 millones de puestos de trabajo para 2030** para contribuir al logro del ODS 8. Esta meta se basa en el objetivo de lograr al menos el 75% de empleo a escala mundial, en consonancia con los mercados de trabajo de mejor rendimiento del mundo. Esta estimación se basa en el tamaño actual de la fuerza de trabajo de 3.386 millones de personas y una tasa de participación actual del 58%. Además de esta meta, los sindicatos piden **formalizar mil millones de trabajos en la economía informal** —es decir, la mitad de los 2.000 millones de trabajadores informales del mundo— para proporcionar mejores derechos y protecciones a los trabajadores. Formalizar la economía informal contribuirá positivamente a las finanzas públicas mediante el aumento de los ingresos fiscales y de las cotizaciones a la seguridad social y ayudará a sacar a los trabajadores de la economía informal de la pobreza.

La razón por la que se selecciona una meta basada en un nivel más alto de empleo en lugar de establecer una meta consistente en reducir la tasa de desempleo es que los criterios de desempleo varían en función de los países. Además, la tasa de desempleo a menudo excluye a segmentos involuntariamente inactivos de la fuerza de trabajo que no se consideran oficialmente desempleados, como trabajadores “desalentados” que han tratado de encontrar empleo durante mucho tiempo antes de darse por vencidos, así como padres/cuidadores, la mayoría de ellos mujeres, que tal vez no trabajen debido a la falta de servicios formales de cuidados disponibles.

Esta meta mundial en materia de empleo no tiene en cuenta la evolución prevista en cuanto al tamaño del mercado de trabajo en los próximos años, ni la cantidad de trabajos que deberían crearse específicamente para hombres o mujeres. Existen brechas de género persistentes en materia de empleo a escala mundial; en promedio, la tasa de empleo femenina está 27 puntos porcentuales por debajo de la mas-

culina (74% de hombres frente a 47% de mujeres). Por consiguiente, queda claro que una gran mayoría de los nuevos trabajos creados debe ir destinada a las mujeres a fin de cumplir los compromisos internacionalmente convenidos en materia de igualdad de género, en particular el ODS 5 de lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Asimismo, formalizar al menos la mitad de la economía informal contribuiría positivamente a la igualdad de género, ya que las mujeres están representadas desproporcionadamente en la economía informal. La formalización mejoraría significativamente el acceso de los trabajadores que desempeñan esos trabajos a los derechos y aumentaría sus salarios y condiciones de trabajo.

Estas metas mundiales son ambiciosas, pero no son imposibles de lograr y deberían verse en consonancia con el ODS 8. Para alcanzarlas, los Gobiernos deben adoptar un enfoque activo respecto de la creación de empleo y gestionar las transformaciones estructurales en el mercado de trabajo, en particular la transición a una economía de bajas emisiones de carbono, mediante la elaboración de políticas industriales sólidas. Deben garantizar una inversión pública importante, acometer la labor de crear empleos públicos y ofrecer incentivos, orientación y coordinación para el desarrollo de industrias nacionales. Las medidas destinadas a apoyar la educación y la formación profesional para que los trabajadores estén preparados para desempeñar nuevos trabajos son esenciales. La calidad del empleo debe ser el elemento central de cualquier estrategia de creación de empleo y los Gobiernos deben dejar de depender de la estrategia ineficaz de tratar de atraer el empleo reduciendo los salarios y las normas laborales. Crear empleos en la economía formal y aumentar el trabajo decente exigen una combinación integral de medidas de incentivos y de cumplimiento de la legislación para formalizar la economía informal, en consonancia con la Recomendación 204 de la OIT. Por último, el diálogo social debe ser un componente esencial de cualquier plan fructífero de creación de empleo; en calidad de representantes directos de los trabajadores, los sindicatos deben estar implicados verdaderamente en la elaboración de las medidas de creación de empleo, ya que son los que mejor entienden las necesidades de los trabajadores afectados y pueden promover un apoyo público firme de las medidas adoptadas.

FUENTES Y OTRAS PUBLICACIONES

ACTU (2020): Rebuilding jobs and our economy beyond the COVID-19 crisis

APTA (2020): Economic Impact of Public Transportation Investment: 2020 Update

BANCO MUNDIAL (2012): Balancing Regulation to Promote Jobs

- CSI (2016): Invertir en la economía de cuidados - Un análisis de género sobre los incentivos de empleo en siete países de la OCDE
- CSI (2017): Invertir en la economía de cuidados: Simulación de los efectos en el empleo por género en países del Sur Global
- DOSI *et al.* (2020): The impact of deunionization on the growth and dispersion of productivity and pay
- FAO (2020): Public employment programmes in the time of COVID-19
- FAO (2011): Green Jobs for a Revitalized Food and Agriculture Sector
- FMI (2019): The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy
- FMI (2020): Monitor fiscal: Políticas para la recuperación
- GLOBAL DEAL (2020): Social Dialogue, Skills and COVID-19
- HEIMBERGER (2020): Does employment protection affect unemployment? A meta-analysis
- IZA (2014): Public works programs in developing countries have the potential to reduce poverty
- IZA (2017): The effects of public sector employment on the economy
- L20 (2018): Defender un crecimiento impulsado por los salarios
- OCDE (2014): Effective local strategies to boost quality job creation, employment, and participation
- OCDE (2020): Making the green recovery work for jobs, income and growth
- OIT (2012): Debilitar la negociación colectiva perjudica la recuperación
- OIT (2014): Deregulating labour markets: How robust is the analysis of recent IMF working papers?. Documento de trabajo
- OIT (2018): Mujeres y hombres en la economía informal
- OIT (2020): El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente
- OIT (2020): Public Employment Programmes (PEPs): Creating decent jobs through national investments
- OIT (2020): Temporary Wage Subsidies
- OIT y UNCTAD (2014): Transforming Economies: Making Industrial Policy work for growth, jobs and development
- STEVENS (2011): Agriculture and Green Growth
- STORM y CAPALDO (2019): Labour institutions and development under globalization
- UNCTAD (2020): Informe sobre el comercio y el desarrollo

NOTA BIOGRÁFICA DE VERA ROCKLINE

Vera Rockline nació en Moscú en el año 1896, de padre ruso y madre francesa. En esta ciudad asistió a clases en el estudio del artista Ilya Mashkov, quien la consideraba una de sus alumnas más brillantes. En 1918 trabajó en el estudio de Aleksandra Ekster en Kiev, Ucrania. Ekster, que conocía personalmente a Pablo Picasso y Guillaume Apollinaire, tuvo una gran influencia en el estilo inicial de Vera y en potenciar su espíritu creativo y de pintura libre.

En 1918, expuso sus primeras obras en la 24.^a Exposición de la Asociación de Artistas de Moscú, en colaboración con un grupo de artistas judíos, y participó en otras exposiciones de galerías y asociaciones. También en 1918 se casó con Rokhlin, de quien adoptó su nombre. En mayo de 1919 dejó Rusia, pasó dos años en Tbilisi y en 1921 emigró a Borgoña, en Francia, donde finalmente obtuvo la ciudadanía francesa. En 1922, se trasladaron a París, donde había una gran comunidad rusa, de la que Vera Rockline pasó a formar parte activa.

En 1922, Vera Rockline exhibió pinturas en la sección rusa del Salon d'Automne, en el Salon des Indépendants y en el Salon Tuileries, donde tuvo una acogida muy positiva. Algunas de sus pinturas ganaron premios en las exposiciones.

En 1927 pasó a ser miembro de la Sociedad Salon d'Automne y se unió a la Sociedad de Artistas Mujeres, donde estableció un contacto cercano con varias compañeras de arte, en particular Zinaida Serebriakova, que influirían significativamente en su desarrollo pictórico. Se suicidó en 1934, a la edad de 38 años, en el momento álgido del reconocimiento de su carrera artística.

Sus primeras obras muestran la influencia del cubismo, y posteriormente del realismo y del impresionismo, aunque sus pinturas muestran su gran creatividad al desarrollar un estilo propio difícilmente clasificable.

Aunque Rockline fue casi olvidada en la segunda mitad del siglo XX, a partir del 2000 surgió un nuevo interés por su arte. En 2002 se realizó una gran exposición en Montparnasse, "Elles de Montparnasse", donde se exhibieron sus obras junto con obras de pintoras como Tamara de Lempicka, Marie Laurencin, Hannah Orlova, Sonia Delaunay y Natalia Goncharova.

La exposición fue una afirmación de la labor de las mujeres artistas de Montparnasse, pintoras que por derecho propio y por su personalísimo estilo han contribuido en gran medida a la creación del "mito de Montparnasse", y cuyo papel no se limitó a ser modelos y musas de sus más célebres homólogos masculinos, sino creadoras y pintoras con mayúsculas¹.

¹ Una biografía más extensa se puede encontrar en: https://en.wikipedia.org/wiki/Vera_Rockline

Boletín de Suscripción

GACETA SINDICAL: Reflexión y debate

Deseo suscribirme a **GACETA SINDICAL: Reflexión y debate**

**GACETA SINDICAL:
REFLEXIÓN Y DEBATE**

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Suscripción anual: 2 números

España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados)

Europa: 50 euros

Resto del mundo: 60 euros

Ejemplares sueltos:

España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)

Europa: 27 euros

Resto del mundo: 35 euros

Forma de pago:

Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO:

LA CAIXA

Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - ES82 - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544

(Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd@ccoo.es)

Nombre y apellidos o Entidad.....

Profesión..... Empresa.....

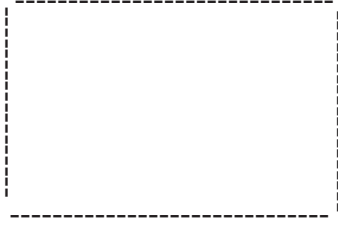
Teléfono..... Fax..... E-mail.....

Calle..... Código postal.....

Población..... Provincia..... País.....

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta
28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es



Cortar

gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa n.º 37. oct. 2021

**Manuel Aguilar
Jorge Aragón
Ana Arriba
Oscar Carpintero
Cecilia Castaño
Inmaculada Cebrián
Jesús Cruz Villalón
Begoña Cueto
Capitolina Díaz
Javier Doz
Fernando Lezcano
Vicente Marbán
José Moisés Martín
José Molero
Andoni Montes
Gloria Moreno
Rafael Muñoz de Bustillo
Jaime Nieto
Nuria Oliver
Miguel Pajares
Vicente Pinilla
Agustín Reoyo
Jesús Ruiz-Huerta
María Ángeles Sallé
Begoña San José
José Antonio Sanahuja
Unai Sordo
José Ignacio Torreblanca
Luca Visentini**

LAS POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EN LA PANDEMIA Una primera evaluación y propuestas de futuro



**confederación sindical
de comisiones obreras**