



# gs

## gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº14. junio 2010

**Carlos Arenillas**

**Jesús Bárcenas**

**Máximo Blanco**

**Isidor Boix**

**Christophe Degryse**

**Javier Doz**

**Miguel Ángel García**

**Ángel García Castillejo**

**Ramón Górriz**

**Javier Jiménez**

**Gonzalo León**

**M<sup>a</sup> Magdalena del Llano**

**Ángel Martín Acebes**

**José María Martínez**

**Cristina Narbona**

**José Manuel Naredo**

**Joaquín Nieto**

**Emilio Ontiveros**

**Luis Ángel Oteo**

**Philippe Pochet**

**José Ramón Repullo**

**Juan Antonio Sánchez**

**Álvaro Sanmartín**

**Cecilia Sanz**

**Rosa Urbanos**

**Juan Manuel Vera**

# DESARROLLO SOSTENIBLE Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

**CCOO**

# gs

## **gaceta sindical**

**reflexión y debate**

nueva etapa nº 14, junio 2010

**CCOO**

**confederación sindical  
de comisiones obreras**

**Edita:**

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

**Dirección:**

Jorge Aragón  
jaragon@1mayo.ccoo.es

**Coordinación:**

Aida Sánchez  
aida@ccoo.es

**Consejo Editorial:**

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

**Administración:**

Pilar Álvarez  
palvarez@ccoo.es

**Diseño de cubierta:**

Juan Vidaurre  
Ediciones Cinca, S.A.

**Producción editorial,  
maquetación e impresión:**

Grupo Editorial Cinca

**ISSN:** 1889-4135

**Depósito legal:** M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta  
e interiores:**

Ignacio Pinazo

Título de ilustración de cubierta:  
*Barca de pesca, 1895*

Las imágenes de las obras  
y nota biográfica de Ignacio  
Pinazo han sido facilitadas por  
el Instituto Valenciano de Arte  
Moderno - IVAM.

# índice

Jorge Aragón .....	11
<i>Notas sobre desarrollo sostenible y políticas públicas en España</i>	
Christophe Degryse Philippe Pochet .....	19
<i>Parámetros para un desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible: una perspectiva europea</i>	
Emilio Ontiveros .....	35
<i>Recuperación y crecimiento inteligente</i>	
Javier Jiménez .....	43
<i>Análisis de la estrategia de economía sostenible</i>	
Ramón Górriz .....	65
<i>El papel de las relaciones laborales en el desarrollo sostenible</i>	
Jesús Bárcenas .....	79
<i>Las pymes en el tejido productivo y en el desarrollo sostenible. ¿Hasta qué punto el tamaño es una limitación?</i>	
Ángel Martín Acebes .....	89
<i>La internacionalización de las pymes españolas: factor clave para un desarrollo productivo sostenible</i>	
José María Martínez Juan Antonio Sánchez .....	101
<i>El tamaño sí importa: el problema de la financiación de la PYME</i>	

Máximo Blanco .....	111
<i>¿De qué cambio de modelo productivo para España hablamos?</i>	
Joaquín Nieto Cristina Narbona .....	125
<i>La puesta en valor socioeconómico de los servicios de los ecosistemas</i>	
Cecilia Sanz .....	149
<i>Políticas agroalimentarias y trabajadores asalariados</i>	
Ángel García Castillejo.....	161
<i>El papel del sector de las telecomunicaciones y las Redes de Nueva Generación</i>	
Gonzalo León .....	185
<i>El sistema español de ciencia, tecnología e innovación y su papel en el desarrollo sostenible</i>	
M. <sup>a</sup> Magdalena del Llano .....	203
<i>La educación, estrategia clave para el desarrollo sostenible</i>	
Luis Ángel Oteo José Ramón Repullo Rosa Urbanos .....	231
<i>Gobernabilidad y sostenibilidad en el sistema sanitario público</i>	
Miguel Ángel García.....	251
<i>El sistema fiscal español ante la crisis. El pesado lastre de las decisiones adoptadas durante el ciclo expansivo</i>	
Carlos Arenillas Álvaro Sanmartín.....	297
<i>El debate internacional sobre la fiscalidad de la actividad financiera</i>	

Juan Manuel Vera .....	315
<i>La lucha contra el fraude fiscal: algunas prioridades en el nuevo contexto internacional</i>	

## **APUNTES**

José Manuel Naredo .....	337
<i>Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible</i>	

Isidor Boix	
Javier Doz .....	351
<i>Ante el segundo Congreso de la CSI</i>	

Nota biográfica de Ignacio Pinazo .....	367
---	-----



# autores

**Carlos Arenillas**

Economista, miembro del  
Consejo Internacional de Normas  
de Valoración (IVSC)  
Ex vicepresidente  
de la CNMV

**Jesús Bárcenas**

Presidente de CEPYME

**Máximo Blanco**

Secretario de Política Sectorial  
Federación de Industria  
de CCOO

**Isidor Boix**

Secretario de Acción  
Sindical Internacional  
FITEQA-CCOO

**Christophe Degryse**

Periodista  
Colaborador del  
Observatorio Social  
Europeo

**Javier Doz**

Secretario confederal de  
Internacional de CCOO

**Miguel Ángel García**

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

**Ángel García Castillejo**  
Consejero  
Comisión del Mercado  
de las Telecomunicaciones  
(CMT)

**Ramón Górriz**  
Secretario confederal de  
Acción Sindical de CCOO

**Javier Jiménez**  
Secretario confederal de  
Política Sectorial de CCOO

**Gonzalo León**  
Vicerrector de Investigación  
Universidad Politécnica de Madrid

**M.ª Magdalena del Llano**  
Socióloga  
Área de Estudios e Investigaciones  
Consejo Económico y Social  
de España

**Ángel Martín Acebes**  
Vicepresidente Ejecutivo  
Instituto Español de Comercio  
Exterior (ICEX)

**José María Martínez**  
Secretario general  
COMFIA-CCOO

**Cristina Narbona**  
Embajadora de España  
ante la OCDE  
Ex ministra de Medio Ambiente

**José Manuel Naredo**  
Doctor en Ciencias Económicas  
Estadístico facultativo

**Joaquín Nieto**

Presidente de honor  
Fundación Sustainlabour  
Ex secretario confederal  
de CCOO

**Emilio Ontiveros**

Catedrático de Economía  
Universidad Autónoma de Madrid  
Presidente de Analistas  
Financieros Internacionales (AFI)

**Luis Ángel Oteo**

Jefe Dpto. Desarrollo Directivo y GSS  
Escuela Nacional de Sanidad.  
Instituto de Salud Carlos III

**Phillipe Pochet**

Director General  
Instituto Sindical Europeo  
(ETUI)

**José Ramón Repullo**

Jefe Dpto. Planificación y  
Economía de la Salud  
Escuela Nacional de Sanidad.  
Instituto de Salud Carlos III

**Juan Antonio Sánchez**

Economista  
Gabinete Técnico  
de COMFIA-CCOO

**Álvaro Sanmartín**

Técnico Comercial y  
Economista del Estado

**Cecilia Sanz**

Presidenta de la Fundación  
para la Investigación y el Desarrollo  
del Trabajo Alimentario (FIDTA)

**Rosa Urbanos**

Profesora de Economía Aplicada  
Universidad Complutense de Madrid

**Juan Manuel Vera**

Inspector de Hacienda del Estado  
Jefe de la Oficina Nacional  
de Investigación del Fraude

**Jorge Aragón**

Notas sobre desarrollo sostenible  
y políticas públicas en España



**E**STAMOS todavía lejos de comprender en toda su amplitud las dimensiones e implicaciones de la crisis actual, por su carácter global y sistémico —la primera crisis de la globalización— y sus complejas y múltiples implicaciones políticas, sociales y culturales. Parece evidente que la crisis económica ha puesto en tela de juicio el paradigma de la globalización económica, social y cultural basada en el libre mercado o, como se ha denominado acertadamente, la ideología neoliberal del «fundamentalismo del libre mercado». Sin embargo, aunque algunos tertulianos se apresuraron a anunciar un supuesto triunfo de la política sobre la economía —sin comprender, a pesar de su buenismo, ninguno de los dos conceptos— las consecuencias de esta crisis están todavía por perfilarse, porque hunde sus raíces en el propio núcleo de un sistema en el que actúan múltiples fuerzas sociales, con distintos intereses y en distintas situaciones para ejercer su poder social.

La crisis también ha puesto de manifiesto la interrelación entre la economía de todos los países y la esterilidad de pensar en salidas exclusivamente nacionales, a pesar de la posición diferente que cada uno pueda tener como en el caso de China y de otros países emergentes. Las reacciones en el ámbito internacional así parecían ponerlo de manifiesto con las sucesivas reuniones del G20 y su búsqueda de acuerdos para intentar construir nuevas formas de un gobierno mundial de la globalización, como también los compromisos en la Cumbre de Copenhague contra el cambio climático. Sin embargo, los avances son escasos y parecen reducirse a una mera búsqueda de frágiles equilibrios de intereses de los países más importantes, incapaces de hacer frente a la magnitud de la crisis.

Como ha señalado recientemente Eric Hobsbawm: «la revolución de las comunicaciones creó un mundo genuinamente internacional donde hay poderes de decisión que funcionan de manera transnacional, actividades que son transnacionales y, desde luego, movimientos de ideas, comunicaciones y gente que son transnacionales mucho más fácilmente que nunca. Incluso las culturas lingüísticas se complementan ahora con idiomas de comunicación internacional. Pero en la política no hay señales de esto (...) el intento de establecer Estados supranacionales fracasa (...). El problema sin resolver continúa siendo esta contradicción: por una parte, hay prácticas y entidades transnacionales que están en curso de vaciar el Estado quizá hasta el punto de que colapse. Pero si eso sucede —lo que no es una perspectiva inme-

diata, por lo menos en los Estados desarrollados—, ¿quién se hará cargo entonces de las funciones redistributivas y de otras análogas, de las que hasta ahora sólo se ha hecho cargo el Estado? Este es uno de los problemas básicos de cualquier clase de política popular hoy en día».

Quizás esta contradicción permita explicar la paradoja —más evidente en la Unión Europea que en otras regiones— de que tras los ingentes esfuerzos por rescatar de la quiebra a importantes instituciones financieras, generadoras y transmisoras de la crisis —en un espectacular y singular proceso de «socialización» de pérdidas privadas— y la adopción de importantes programas de estímulo fiscal para paliar en alguna medida sus destructivos efectos sobre la economía real y el desempleo, generando un importante aumento de los déficit públicos, vuelvan a cobrar un creciente protagonismo los ataques especulativos de los agentes privados que operan en los mercados financieros contra la deuda pública de los países más endeudados. También, que las agencias privadas de calificación de riesgos —las agencias de *rating* tan involucradas en las burbujas especulativas origen de la crisis— se centren ahora en descalificar de manera reiterada la solvencia de los estados más afectados por la crisis, agravando cada vez más su situación, mientras los procesos de corrupción y los paraísos fiscales siguen llenando páginas de los periódicos o incluso son utilizados como reclamo publicitario —como ejemplo, el reciente titular de un anuncio en nuestro país «los concesionarios Ford declarados paraíso fiscal» al «regalar» el IVA en junio y julio— ajenos al drama del desempleo y la creciente desigualdad y pobreza. Tampoco los que anunciaron el fin de la avaricia como código de conducta del capitalismo globalizado parecen haber estado muy acertados pensando que con la crisis se iba a desarrollar automáticamente una nueva ética económica.

Una cruel paradoja que necesariamente se está cerrando con la adopción de planes de austeridad en las políticas públicas y recortes sociales que solo traerán más destrucción de empresas productivas y de pérdidas de puestos de trabajo, y el peligro de que la rescisión se transforme en una prolongada depresión. Los llamados ataques a la deuda pública de países como Grecia, pero también de Irlanda, Portugal, España o Italia y Reino Unido, aunque algunos líderes políticos lo achaquen al comportamiento de una «manada de lobos hambrientos» —un eufemismo para designar las acciones de las empresas especuladoras— lo que indican es la inadecuada regulación de mercados globalizados y la insuficiencia de acuerdos políticos y de instituciones que gobiernen la globalización.

La crisis económica se ha transformado así en una crisis política, que ha afectado con especial intensidad al proyecto de construcción europea y a uno de sus núcleos centrales: la Unión Monetaria. Las carencias de un gobierno económico europeo han sido reiteradamente señaladas desde la creación del euro pero no se había previsto un retorno a las posiciones nacionalistas como respuesta a la crisis, como han

puesto de manifiesto las acciones del gobierno Merkel en Alemania. La adopción *in extremis* de un mecanismo de estabilidad financiera de 750.000 mill. de € (de los que el FMI aportará 250.000 mill.) que conlleva unas condiciones leoninas, no reflejan en su esencia solidaridad ni un proyecto de gobierno económico europeo sino miedo; y el miedo siempre ha atraído a los depredadores especuladores.

No se está actuando contra el origen especulativo de la crisis en los mercados financieros a pesar de que la UE tiene suficiente potencial y capacidad para desarrollar nuevas y mejores regulaciones que los impidan. Actuar sobre las causas y no sobre las consecuencias. Tampoco se está avanzando en el desarrollo de una nueva fiscalidad a las transacciones financieras o a los bancos, mientras se abandonan medidas de estímulo a la actividad productiva, al empleo y a la protección social. Si no se actúa en estos ámbitos, las medidas de ajuste fiscal seguirán sucediéndose y ampliándose y solo llevarán a la depresión.

Y esta triste paradoja se remata hoy en Europa, bajo una cariacontecida presidencia española de la UE, con el debate sobre la estrategia a seguir en los próximos diez años: la Estrategia de la UE 2020 que tan a bombo y platillo se anunció y que debe sustituir a la maltrecha Estrategia de Lisboa 2000-2010. Su reflejo en documentos clave como la Comunicación de la Comisión de enero 2010 «Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»; las líneas directrices integradas de política económica y empleo de abril; o el documento de los expertos —liderado por Felipe González— «Europa 2030. Retos y oportunidades» en mayo son un desgraciado ejemplo de la falta de proyecto y de ambiciones para impulsar el proyecto europeo en tiempos de globalización. Si no se hace frente de manera consistente a los problemas actuales es absurdo discutir de una estrategia a diez años que no va a tener ninguna credibilidad política ni social.

Posiblemente, estamos viviendo no solo una crisis económica y política sino una crisis de civilización que marca un periodo histórico de transición, en el que es esencial identificar actores y construir políticas para transitarlo en una u otra dirección, porque como señalaba José Luis Sampedro: «Una civilización puede entenderse como una complejísima estructura de fronteras, determinantes de actores y relaciones en el sistema social. Y no sólo fronteras en el espacio, sino también en el tiempo. Cada acto y cada suceso se aparta con una irreversible frontera de las alternativas simultáneamente rechazadas o eliminadas, así como también de los actos anteriores y de los posteriores. Todo período de transición es una frontera temporal entre dos épocas históricas.» (*«Desde la frontera»*. Discurso de ingreso en la Real Academia Española, leído el 2 de junio de 1991).

En este contexto cobra una especial importancia el concepto de sostenibilidad. Concepto con no pocas ambigüedades —como lo son también el de patrón de cre-

cimiento o el de modelo productivo— pero que tiene una presencia creciente en la conformación de las ideas, de las políticas y de las teorías que toman cuerpo en el debate social y político. Buena muestra es la propia definición de economía sostenible que se incorpora en la reciente propuesta de una Ley de economía sostenible elaborada por el gobierno de Rodríguez Zapatero: «A los efectos de la presente Ley, se entiende por economía sostenible un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades». En principio cualquiera estaría de acuerdo en tan loables propósitos, pero ¿qué hay detrás de la poesía, qué objetivos, qué compromisos? De estos temas trata este número de Gaceta Sindical que el lector tiene en sus manos.

Merece por ello aproximarse con espíritu crítico al concepto de sostenibilidad, porque las palabras no son solo envoltorios de marketing consumista más o menos creativo sino que expresan construcciones sociales que encierran intereses y propósitos distintos, que no son ajenos a las relaciones de poder. Como apuntaba irónicamente Lewis Carrol en «Alicia a través del espejo», en la conversación de Alicia con el hombre huevo:

«—Cuando yo empleo una palabra —insistió Humpty Dumpty en tono desdeñoso— significa lo que yo quiero que signifique... ¡ni más ni menos!

—La cuestión está en saber —objetó Alicia— si usted «puede» conseguir que las palabras signifiquen otras cosas diferentes.

—La cuestión está en saber —declaró Humpty Dumpty— quién manda aquí... ¡si ellas o yo!»

No es irrelevante el análisis y debate sobre los conceptos que utilizamos habitualmente, porque como señalaba Carlos Marx en un escenario diferente pero todavía vigente: «La economía política se ha contentado, en general, con tomar los términos corrientes de la vida comercial e industrial y operar con ellos tal y como los encontró, sin advertir que de este modo quedaba encerrada dentro de los estrechos horizontes de las ideas expresadas por aquellas palabras» (*C.Marx. Prólogo a la 1ª edición de El Capital, 1867*).

Cuando a finales del pasado año se discutieron en el Consejo de Redacción de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate las principales líneas que articularían este número, se decidió tomar como eje de referencia las políticas para fomentar un desa-

rollo sostenible que modificara los patrones de crecimiento que han dado lugar a la crisis actual, centrándonos en España en la medida en que de la situación internacional han dado cuenta los dos números de 2009, dedicados a la crisis económica en el nuevo escenario mundial (n.º 12) y a las políticas de la Unión Europea y la presidencia española del Consejo Europeo como oportunidad para renovar el proyecto europeo (n.º 13).

Ciertamente, la propia crisis ha cambiado significativamente estos patrones de crecimiento por sus propios efectos, como inercia de la propia crisis. Un ejemplo claro, con todas sus peculiaridades, es el de España, donde la caída de las actividades relacionadas con la construcción residencial o en sectores de servicios de bajo valor añadido, sustentadas en procesos especulativos y en la segmentación del mercado de trabajo por la disponibilidad de «mano de obra barata», ha modificado notablemente nuestro patrón de crecimiento. Valga comparar los datos de crecimiento y productividad sectorial, empleo y desempleo entre 2007 y 2009, para comprobar las dramáticas diferencias.

Pero ahora se trata de que el cambio del patrón de crecimiento esté guiado no por el desastre de la crisis y sus inercias sino por la apuesta por un modelo productivo sostenible a largo plazo, tanto en los aspectos económicos como sociales y medio ambientales. Y en esta apuesta son imprescindibles las políticas públicas; sin ellas, el cambio del patrón de crecimiento será pan para hoy —aunque no para muchos— y hambre para mañana, —para los más.

Desde esta perspectiva, el índice de temas que articulan este número busca plantear una visión crítica del concepto de desarrollo sostenible y dibujar algunos de sus principales parámetros a largo plazo en las tres vertientes antes mencionadas —económica, social y medioambiental— que contribuyan a perfilar los contenidos de las políticas públicas responsables de su realización, centrándose en aspectos de fomento del capital físico, humano y tecnológico. A ello, hemos querido añadir algunas reflexiones sobre la sostenibilidad financiera de las políticas públicas, estrechamente relacionadas con el sistema fiscal español y la necesidad de que aporten no sólo suficiencia sino equidad y cohesión social y territorial.

Defendemos que el desarrollo de un nuevo modelo productivo, en el sentido antes comentado, debe tener un pilar fundamental en la profundización del Estado de Bienestar —que queremos compartir en el modelo social europeo— del que las políticas redistributivas de gasto son una pieza inseparable. Sólo por problemas de espacio y de tiempo hemos llevado a cabo una separación, que sabemos artificial, entre los números 14 y 15. Este primero, más centrado en lo que convencionalmente se ha llamado la primera distribución de la renta, que tendría su continuidad en el

siguiente, más orientado a las políticas sociales y la segunda distribución de la renta.

Valgan estas breves consideraciones para intentar que se comprendan las intenciones y las limitaciones del índice de este nuevo número de *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* y su proyección futura. También, para señalar al lector el espacio transcurrido entre la petición de colaboraciones a los distintos autores a principios de este año y los intensos avatares vividos desde entonces. Pero no es esta una publicación dirigida a analizar la coyuntura, cuyo espacio cubren otras publicaciones de CCOO, sino promover una mirada de más largo plazo que se complemente con ellas.

Situadas estas páginas en el espacio y en el tiempo en que se han llevado a cabo, sólo cabe agradecer el trabajo que nos aportan las personas que desde muy distintos ámbitos han contribuido a construir este nuevo número de *Gaceta Sindical*. Como el lector podrá comprobar, los espacios de reflexión que plantean son muy distintos y también los enfoques y temas de debate que proponen. No hay recetas mágicas ni curas de aplicación inmediata, salvo que se defiendan los discursos de efecto placebo o edulcorantes que solo adormecen la conciencia ante una situación difícil y compleja como la que vivimos. Por el contrario, es necesario conformar acciones colectivas que contribuyan a la vertebración de propuestas sociales que apuesten por un cambio profundo en nuestras formas de convivencia. Como señala Ignacio Fernández Toxo: «abordar un cambio profundo que busque las raíces de la situación en la que nos encontramos, que transforme esta situación, es la única vía posible para salir de esta crisis; serán necesarias, sí, medidas que en el corto plazo sirvan para paliar los efectos que están sufriendo ya millones de personas. Pero nadie puede pretender quedarse cautivo en el cortoplacismo porque sería tanto como sucumbir a la irracionalidad que nos ha traído hasta aquí».

Este ha sido nuestro empeño y el de las personas que nos han aportado desinteresadamente su trabajo.

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

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

Parámetros para un desarrollo económico,  
social y ambientalmente sostenible:  
una perspectiva europea



*Coche de caballos, s.f. Ignacio Pinazo.*

---

*La crisis financiera ha demostrado por la vía del absurdo las aberraciones de ciertos paradigmas de la teoría económica neoliberal dominante, que pretende organizar todos los aspectos de nuestras sociedades.*

*Pero esta crisis aún no ha terminado y los países europeos se enfrentan a un trilema: reducir el déficit público, invertir en infraestructuras verdes, y preservar el Estado del Bienestar y los servicios. Es evidente que las elecciones actuales tendrán implicaciones determinantes sobre las posibilidades futuras de cambio.*

*Tras un breve esbozo de cómo podría ser el mundo en 2020, se desarrollan tres planteamientos posibles y las condiciones para su éxito: el «green washing» o 'lavado de cara verde' del neoliberalismo; el desarrollo sostenible, para unos una contradicción en sus términos y para otros una síntesis equilibrada; y el cuestionamiento del dogma del crecimiento.*

## INTRODUCCIÓN

**P**ARA reflexionar sobre las perspectivas a medio y largo plazo, hay que partir de los hechos actuales, y uno de los hechos más destacados del momento es el de una convergencia de los desafíos. El desajuste climático ya no sólo es un problema ecológico, sino que se ha convertido en un problema sistémico. Cuestiona nuestro modelo de crecimiento, y en general todo el sistema de producción, transporte, distribución y consumo. Altera los equilibrios y alianzas geopolíticas, la diplomacia, las relaciones sociales, las políticas económicas e industriales y otras.

La crisis financiera, por su parte, ya no se plantea como un simple problema de regulación o de supervisión, sino que ha resultado ser un verdadero problema social. Ha puesto al desnudo un capitalismo descontrolado que ha demostrado por la vía del absurdo las aberraciones de ciertos paradigmas de la teoría económica dominante, que pretende organizar todos los aspectos de nuestras sociedades (eficiencia de los mercados financieros, racionalidad de los actores, etc.). También ha puesto de manifiesto esta paradoja aparente: por culpa de ese capitalismo productor de tantas riquezas, nuestros países van a estar largo tiempo atados a una trayectoria de austeridad, de reducción del gasto público, y también de desempleo, precarización y empobrecimiento. Las desigualdades sociales se agrandan a ritmo imparable, y la concentración de capitales avanza de forma geométrica. Si bien es cierto que la economía de mercado es una poderosa máquina de creación de riqueza, los costes ocultos de ese capitalismo descontrolado parecen cada día más gravosos.

En este artículo, quisiéramos comenzar con un breve análisis de la crisis y de los retos a corto plazo. Aunque estos últimos son de suma importancia de cara a las decisiones que habrá que tomar más adelante, sin embargo no constituyen el objeto principal de este artículo, que pretende reflexionar sobre las opciones de desarrollo a medio plazo. Del análisis de la crisis pasaremos a un esbozo de cómo podría ser el mundo en 2020 (los grandes retos), tras lo cual desarrollaremos tres planteamientos posibles y las condiciones para su éxito. El primero es el «green washing» (el lavado de cara o engaño verde, que consiste en pintar de verde claro

la fachada del neoliberalismo); el segundo es el desarrollo sostenible, que unos consideran un oxímoron y otros una síntesis equilibrada; la tercera opción es la que cuestiona el dogma del crecimiento. Pero ya no basta con que cada cual proclame sus preferencias: es hora de estudiar qué implica concretamente cada una de las alternativas.

## 1. LOS DESAFÍOS DE SALIDA DE LA CRISIS

La realidad es que la crisis aún no ha terminado. Resulta especialmente difícil reducir los déficit en un momento en que se empieza a notar el envejecimiento demográfico. Así pues, habrá que rebajar los déficit a la vez que se incrementa el gasto en pensiones (y sanidad). Además, la crisis medioambiental y el cambio climático exigirán importantes inversiones, por valor de al menos un punto de PIB (Stern, 2008), y seguramente más, en infraestructuras verdes (transporte, redes eléctricas inteligentes, energías alternativas, etc.). Todos los países afrontarán pues un trilema: reducir el déficit público, invertir en infraestructuras verdes, y preservar el Estado del Bienestar y los servicios públicos (Figura 1). Probablemente resulte difícil atender más de dos de estos retos a la vez. Imponer a los trabajadores el grueso de los principales costes del ajuste presupuestario exigido por una crisis en la que no han tenido responsabilidad alguna podría originar fuertes protestas. La complejidad de este estado de cosas se agrava con la necesidad simultánea de replantearse por completo el modelo de consumo y de producción para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> (el sector del automóvil es el más evidente al respecto). Además, es sumamente probable que la reducción de la deuda y el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento tengan un impacto duradero en la política social nacional. Cada elección de prioridad tendrá sus conse-

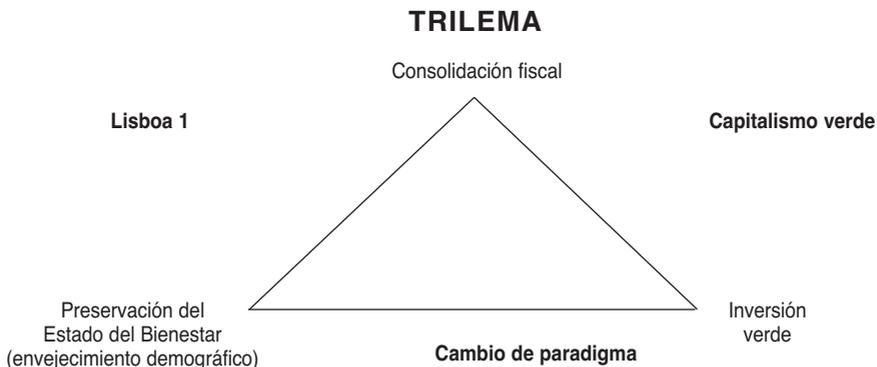


FIGURA 1. *El trilema que afrontan actualmente los países.*

cuencias en términos de equilibrio político. La consolidación fiscal y el mantenimiento del estado del bienestar significarían volver al espíritu de Lisboa en 2000; la consolidación fiscal y las inversiones verdes desembocarían en un capitalismo verde. Por último, lo social y la ecología supondrían un cambio de paradigma.

La Comisión indica claramente qué ámbitos se tendrían que abordar prioritariamente: (Comisión Europea, 2011:28): «El saneamiento presupuestario y la viabilidad financiera a largo plazo deberán ir acompañados de importantes reformas estructurales, sobre todo en los ámbitos de la jubilación, la sanidad y los sistemas de protección social y de educación. Las administraciones públicas deberían ver en ello una ocasión de mejorar la eficacia y la calidad de los servicios.» En cambio (Comisión Europea, 2010: 27) el saneamiento de las cuentas públicas «debería dar prioridad a las partidas ‘promotoras del crecimiento’, como la educación y el desarrollo de capacidades, la I&D y la innovación, y la inversión en las redes.» Lo que aquí está en juego es nada menos que la vía de la salida de la crisis y su impacto en las instituciones sociales y los servicios públicos, entre ellos la educación. En su agenda 2020, la Comisión ha optado claramente por el ángulo del trilema correspondiente al saneamiento presupuestario con una pizca de verde pero sin que su financiación esté garantizada, y sin objetivos ambiciosos.

Aunque no desarrollaremos ese punto (véase una crítica de la agenda 2020 en Pochet, 2010), está claro que las elecciones actuales tendrán implicaciones determinantes sobre las posibilidades futuras de cambio.

## 2. ¿QUÉ PLANTEAMIENTO ALTERNATIVO?

El desarrollo de un planteamiento alternativo requiere una reflexión sobre cómo sería el mundo en 2020. A continuación esbozamos rápidamente algunas hipótesis.

**Equilibrios geopolíticos:** para 2020, el reto para Europa consiste en lograr hacer oír su voz en un contexto de tensiones crecientes entre China y Estados Unidos.

¿Los países europeos han aprendido la lección de que si pretenden jugar solos acaban marginados? *De lo contrario* cada gran país sigue intentando conservar alguna influencia, pero sin conseguirlo.

**Desafío climático:** en 2020 se han producido importantes evoluciones industriales, y el nuevo pacto de estabilidad y crecimiento verde ya hace posibles las in-

versiones verdes. Pero ahora el reto consiste en conseguir una reducción del 40% al 50% para 2030 (respecto a los niveles de 1990). *De lo contrario* la comunidad internacional fracasa por completo, lo cual desata fuertes tensiones diplomáticas y comerciales con el resto del mundo.

**Finanzas:** a partir de 2014 la UE sale de la crisis declarada en 2008. Se ha reforzado el sistema de supervisión y gobernanza, así como la coordinación de las políticas dentro de la zona euro a raíz de la crisis griega. *De lo contrario*, en 2015 se desata una nueva crisis financiera debida a la burbuja especulativa sobre las tecnologías verdes y a la insuficiencia de las medidas adoptadas tras la crisis de 2008; la zona euro sufre nuevos desequilibrios derivados de la estrategia de moderación salarial continua alemana.

**Demografía:** a partir de 2013 se empieza a sentir el envejecimiento demográfico, que conlleva carencias de mano de obra y de capacitaciones en ciertos oficios y ramos. Al mismo tiempo, los empleos poco cualificados se siguen deslocalizando masivamente. Por lo tanto, sigue existiendo una bolsa de personas con poca o casi ninguna cualificación. Persisten los flujos migratorios externos moderados y ahora el debate versa sobre los refugiados climáticos, sobre todo en la región del África subsahariana del Sahel. En todos los países se ha retrasado la edad de jubilación efectiva.

En otras palabras, para empezar a esbozar alternativas hay que procurar distanciarse un momento de las contingencias actuales, aunque siendo conscientes de su peso. A partir de esas opciones, se puede reflexionar sobre el camino a seguir para resolver el desafío central a medio plazo, que no es otro que el del medio ambiente.

### 3. TRES ENFOQUES DEL CAMBIO

**El primer nivel** sería el *green washing* o lavado de cara, o «engaño verde», término acuñado a principios de los años 90 para designar prácticas, de marketing en su mayor parte, destinadas a convencer o hacer creer al consumidor que el producto que compra es respetuoso con el medio ambiente. Por ejemplo, una compañía petrolífera intenta rehabilitar su imagen ante la opinión pública a través de grandes campañas publicitarias sobre la eficiencia energética; una empresa química da a entender que su insecticida es *compatible con el medio ambiente*; una marca de automóviles presume del bajo nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> generadas por sus vehículos; una multinacional agroalimentaria promociona sus productos «bio», etc.

Este primer nivel inscribe claramente la protección del medio ambiente en el discurso comercial. Como el consumidor está más sensibilizado a las preocupaciones medioambientales, se le sigue el juego. Hojeando, por ejemplo, un ejemplar del *Financial Times* del mes de diciembre, se podía ver un anuncio publicitario a plena página según el cual «*it's time for green banking*»; y hojeando un ejemplar de *Le Monde*, otro sobre «EDF, Líder de la electricidad 'baja en carbono'», o uno de IBM apostando por «Una gestión del agua más inteligente» (y, de paso, es de celebrar enterarse de que los ingenieros e informáticos de IBM han descubierto que el agua de lluvia podría servir para regar las plantas —extracto de su anuncio: «IBM utiliza soluciones hidro-económicas en su nueva sede francesa, entre las cuales destaca un sistema de aprovechamiento del agua de lluvia para el riego de las zonas verdes»).

El *engaño verde* no cuestiona el crecimiento económico, la competitividad, la lucha por las cuotas de mercado. Y por mucho que tome prestado el léxico del desarrollo sostenible (véase, por ejemplo, el «Consejo mundial de empresas por el desarrollo sostenible»)<sup>1</sup>, no se preocupa demasiado por uno de los aspectos determinantes de la sostenibilidad: la cuestión social.

En efecto, la innovación se inscribirá en el corazón del proceso, pero planteará la cuestión de las patentes y de la propiedad intelectual (precio de las transferencias a los países menos desarrollados, véase el debate sobre los fármacos contra el SIDA) que al día de hoy todavía no está resuelta.

Esa es, básicamente, la opción de la Comisión en su proyecto 2020 (aunque otras actuaciones de la Comisión encajen mucho más en la opción siguiente, que es la del desarrollo sostenible).

Esta hipótesis apuesta por la capacidad del planeta de encontrar el equilibrio por sí mismo, o por que las proyecciones más bajas del GIEC<sup>2</sup> sean las correctas.

**Un segundo nivel** podría ser el del desarrollo sostenible. Es un concepto polémico, pues en ocasiones se asimila a un denuedo del capitalismo verde, sobre todo entre la izquierda. Sin embargo, se puede diferenciar del *engaño verde*. En primer lugar, a nivel conceptual, incluye una vertiente social. La propia noción de sostenibilidad exige solidaridad entre las generaciones actuales y las futuras (para las cuales debemos ser sostenibles hoy). Esa solidaridad es generacional, pero también geográfica: el desarrollo sostenible incluye —al menos en sus principios— una ver-

---

<sup>1</sup> <http://www.wbcsd.org/>

<sup>2</sup> GIEC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU.

tiente de lucha contra la pobreza en el mundo y contra la exclusión social en los países desarrollados. Se traduce asimismo por financiaciones públicas de los países del Norte a beneficio de los países del Sur.

Otra diferencia importante reside en su aplicación concreta. Mientras que el lavado de cara verde es siempre una iniciativa voluntaria de las empresas, el desarrollo sostenible se basa sobre todo en un arsenal legislativo y, por lo tanto, el papel de la política es preponderante. Desde hace algunos años, la proporción de la actividad legislativa europea dedicada al crecimiento sostenible crece de forma considerable. Sólo en el año 2009, la «Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible» ha dado lugar a un proyecto de refuerzo de la «euroviñeta»<sup>3</sup> para tomar en cuenta los costes externos del transporte (cambio climático, contaminación local, ruido y congestión); a un reglamento para reducir aún más las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos nuevos y, pronto, de los vehículos comerciales ligeros; a una legislación sobre el etiquetado de los neumáticos en función de su eficiencia en términos de consumo de carburante; a una directiva sobre el «ecodiseño» que afecta a la fabricación de productos como calentadores de agua, ordenadores, televisores, ventiladores industriales, bombillas, frigoríficos, etc.; a una directiva sobre el «etiquetado energético» de los aparatos electrodomésticos; al fomento de los contratos públicos verdes, etc.

Esta lista, que dista mucho de ser exhaustiva, crea un contexto legislativo jurídicamente vinculante que obliga a las empresas a adaptar sus procesos de producción y sus productos a las exigencias medioambientales y climáticas. Desde ese punto de vista, estamos lejos del *lavado de cara*, y para convencerse de ello basta con observar las estrategias de presión desplegadas por los empresarios afectados con el fin de obstaculizar o al menos influir en la definición de todas esas normas medioambientales: industria del automóvil, industria química, empresas de transporte por carretera, fabricantes europeos de electrodomésticos, etc. Los intereses (financieros) en juego son enormes («quien detenta las normas detenta los mercados»), como también lo son las presiones de los *lobbies* industriales, que con frecuencia —¿siempre?— desembocan en compromisos insatisfactorios. Lo cual, por otro lado, es lo que a menudo confiere cierta insipidez a las políticas de desarrollo sostenible.

En resumen, el desarrollo sostenible es una estrategia política de lo posible, que pretende adaptar a los actores a las nuevas exigencias, pero sin modificar el marco. Promete un crecimiento verde, industrias ecológicas, empleos verdes, energías re-

---

<sup>3</sup> N. del E.: Euroviñeta («distintivo europeo» o «eurovignette») es la tasa que pagan los camiones pesados por utilizar la red vial durante un cierto periodo de tiempo (un día, un mes o un año).

novables y nuevas tecnologías verdes, sin modificar los paradigmas de la economía de mercado capitalista.

Tampoco es que abunden las vías hacia un crecimiento sostenible, es decir un crecimiento que no choque con los límites físicos de nuestro biotopo: la primera, basada en la confianza en la tecnología, consiste en dilatar los límites ecológicos (en materia de cambio climático, mediante las soluciones preconizadas sobre todo por la geo-ingeniería); la segunda pretende conseguir desacoplar el crecimiento de sus necesidades energéticas y sus efectos nefastos sobre el medio ambiente (crecimiento verde, desarrollo sostenible, innovaciones ecológicas, nuevas tecnologías, etc.).

Hasta la fecha, el GIEC ha calificado los proyectos de geo-ingeniería —que consisten, por ejemplo, en fertilizar los océanos con sulfato de hierro, enviar azufre a la estratosfera o instalar espejos en el espacio para reducir el cambio climático— de «en buena medida especulativos», asegurando que conllevan «un riesgo de efectos colaterales desconocidos». A pesar de ello tienen sus adeptos, debido a su principal «ventaja»: no exigen cuestionar el sistema actual.

El proyecto de desacople del crecimiento de sus necesidades energéticas resulta seductor. De hecho, parte de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible se basa precisamente en ese desacople: inventar un crecimiento menos intensivo en energía y materias primas. Ahora bien, varios estudios aseguran que ese desacople es un «mito»: durante los últimos 25 años, la tendencia de consumo de energías fósiles (petróleo, carbón, gas natural) ha seguido más o menos la misma evolución que el producto interior bruto mundial (Jackson, 2009). Por otro lado, hace ya tiempo que se ha demostrado que, las más de las veces, la mejora de la eficiencia energética conduce a un mayor consumo global de energía<sup>4</sup>. El tema de las energías, y en especial del pico de petróleo, sigue por tanto abierto.

Por último, el tema de los límites energéticos no se reduce a la energía y al clima, sino que incluye asimismo las cuestiones de la biodiversidad, la degradación de los suelos, la contaminación de las aguas y de los acuíferos, etc., a las que el desacople no aporta una solución convincente.

---

<sup>4</sup> A este respecto, véase la paradoja de Jevons. (N. del E.: William Jevons, en su obra «The Coal Question», de 1865, observó el uso del carbón en las calderas de vapor en Inglaterra y se dio cuenta de que aunque estas calderas iban consumiendo menos carbón, gracias a los perfeccionamientos técnicos, el consumo global de carbón iba aumentando por el incremento del número de calderas. La paradoja de Jevons, formalmente dice: «Aumentar la eficiencia disminuye el consumo instantáneo pero incrementa el uso del modelo, lo que provoca un incremento del consumo global»).

**Un tercer nivel** sería, precisamente, el cuestionamiento de esos paradigmas fundamentales. Esta vez, se trata de aprovechar la oportunidad del cambio climático para cuestionar radicalmente el modelo económico dominante, la acumulación y la concentración del capital, la atadura a una agotadora persecución del crecimiento económico, de la mejora de la productividad, y de la competitividad. Un crecimiento económico que, además, se mide en función de un indicador especialmente engañoso y limitado, como es el PIB, y en cuyo nombre hemos transformado la agricultura en agro-industria, la ciudad en centro comercial, la alimentación en comida rápida, la cultura en negocio del espectáculo, la movilidad en congestión motorizada, etc. Por lo tanto, lo que se cuestiona es la totalidad de un modelo energívoro, derrochador, contaminante, al que se achaca la responsabilidad del desajuste climático. Como demostraron las movilizaciones que rodearon la conferencia de Copenhague de diciembre pasado, este cuestionamiento aglutina a multitud de movimientos ecologistas, sociales, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y sindicatos, todos en busca de una alternativa a ese modelo.

Lo que distingue este tercer nivel del anterior (desarrollo sostenible) es, principalmente, el rechazo del objetivo de «crecimiento económico» como fin último de las políticas. Este rechazo se basa en varias observaciones, entre las cuales destaca el desacople entre crecimiento económico y bienestar que desde hace al menos dos décadas se produce en todas las sociedades desarrolladas; y en la amplitud de los estragos ecológicos causados por dicho crecimiento. Pero ahí es precisamente donde empiezan las dificultades, pues aún queda por construir una alternativa al crecimiento económico. ¿Se trata de «otro» crecimiento más cualitativo, o del fin del crecimiento, o de decrecimiento?

En opinión de algunos, como Reginald Savage, hay que crear una «economía ecónoma» basada en la «sostenibilidad de los productos, el reciclaje sistemático obligatorio de los materiales, la reconversión acelerada y descentralizada de los sistemas energéticos (...), la relocalización de algunas producciones (...), el desarrollo de los valores de uso intangibles (servicios sociales, prevención) preferiblemente no mercantiles, la reducción —y no el incremento— de la jornada laboral obligatoria» (Savage, 2009). El economista francés Jean Gadrey ya no habla de crecimiento del volumen del PIB, sino de mejora de la calidad y la sostenibilidad de la producción. Partiendo del ejemplo de la agricultura, intenta demostrar que se puede crear empleos útiles y reducir el desempleo (y preservar la protección social) sin crecimiento del PIB, pero mejorando la calidad de los productos. Su proyecto apuesta por una sociedad sostenible de sobriedad y pleno empleo, liberada de la obligación de crecimiento, y que reduzca drásticamente las desigualdades. Por otro lado, demuestra

de forma convincente que hace 50 años que nuestros países desarrollados iniciaron una tendencia de disminución de la tasa de crecimiento<sup>5</sup>.

Pero otros van más lejos, y piensan que la única salida es un decrecimiento del PIB en los países desarrollados. Para ellos, hay una sola consigna: la reducción (de la producción, del consumo, del transporte, etc.). Según Serge Latouche, «nos han formateado con ese imaginario del «cada vez más», de la acumulación ilimitada, de esa mecánica que parecía virtuosa y cuyo carácter infernal se manifiesta en sus efectos destructores sobre la humanidad y el planeta». Lo que hace falta en lo sucesivo es hacer redescubrir a la gente «la alegre embriaguez de la austeridad voluntaria»<sup>6</sup>. Pero estos partidarios radicales del decrecimiento son poco explícitos sobre la reducción de las desigualdades, el futuro del empleo y de la protección social en su avance hacia una sociedad sostenible. ¿Cómo financiar la asistencia sanitaria o el futuro de las pensiones en un régimen de decrecimiento?

Esta tercera vía también exige reflexionar sobre un nuevo compromiso social democrático que ya no tenga esa dependencia vital del crecimiento del PIB cuando las limitaciones del biotopo impidan perpetuarlo. Pero esta opción plantea muchos problemas de entrada, pues el compromiso socialdemócrata de las sociedades europeas se basa precisamente en un incremento continuo de la riqueza de las naciones. Es más, se alimenta de ese crecimiento que permite suavizar o incluso enmascarar los conflictos de reparto y redistribución.

¿Se podría crear otro modelo de sociedad basado en un mejor reparto del empleo y la riqueza? La reflexión sobre ese modelo se halla en su fase incipiente y tropieza con numerosos obstáculos. Son muchas las dificultades, pues surgen temores relativos al empleo, a la financiación de la protección social, la inversión pública y los servicios públicos (si bien todos esos temores también están presentes en el modelo de crecimiento actual).

Algunos economistas abogan por la implantación de una «economía ecónoma» basada en la relocalización de algunas producciones, la sostenibilidad de los productos, la reconversión acelerada y descentralizada de los sistemas energéticos, el reciclaje sistemático y obligatorio de los materiales, el desarrollo de valores de uso intangibles (servicios sociales, prevención) así como la reducción de la jornada la-

---

<sup>5</sup> <http://alternatives-economiques.fr/blogs/gadrey/2009/10/26/la-baisse-tendancielle-du-taux-de-croissance-14-les-constats/>

<sup>6</sup> Léase concretamente su entrevista en [http://contreinfo.info/article.php3?id\\_article=581](http://contreinfo.info/article.php3?id_article=581)

boral obligatoria (Savage, 2009). El economista francés Jean Gadrey, por su parte, preconiza la mejora de la calidad y la sostenibilidad de la producción, e intenta demostrar que esa mejora permitiría crear empleos útiles, reducir el desempleo, y preservar la protección social sin crecimiento imperativo del PIB. Su proyecto es una sociedad sostenible de sobriedad y pleno empleo, que implica una reducción radical de las desigualdades.

En casi todos los países occidentales (Reino Unido, Francia, Canadá, etc.) asistimos al surgimiento de movimientos que promueven la «transición» (*transition towns*, *transition communities*, *transition networks*...) desde la perspectiva del pico del consumo de petróleo y de la lucha contra el cambio climático; otros se empeñan en desarrollar el *slowfood*, la movilidad blanda, la «simplicidad voluntaria». Aunque no son un «modelo de sociedad» en el sentido en que se suele entender éste, estas iniciativas tienen el mérito de demostrar que se puede mejorar el bienestar individual y colectivo fuera de los caminos marcados por la sociedad industrial desde hace cerca de dos siglos. Y cuadran la demostración: más bienestar y mejor medio ambiente sin crecimiento. Por otro lado, estas iniciativas sacan a relucir, por la vía del absurdo, las incoherencias de los países ricos europeos que, por ejemplo, subvencionan (con planes «Renove» de prima por desguace) a sus ciudadanos para que compren coches a fin de lograr salida a los excesos de capacidad industrial, ¡y todo ello en el contexto de la lucha contra el cambio climático! Estamos muy lejos de la vía de una economía ecónoma.

También hay que debatir sobre el decrecimiento como inversión (de los paradigmas económicos del capitalismo). Este debate no se debe abordar de manera literal, como una regresión negativa del crecimiento, sino como una invitación a medir el progreso de otro modo. En el año 2009 se han multiplicado los cuestionamientos teóricos del crecimiento del producto interior bruto (PIB) como máximo objetivo de todas las políticas. Esos cuestionamientos se multiplican en un momento en que las encuestas e indicadores sobre largos periodos demuestran que, en nuestras sociedades desarrolladas, hace ya varias décadas que el crecimiento del PIB se ha desacoplado del aumento del bienestar [a este respecto, véase el Índice de Bienestar Económico Sostenible (*Index of Sustainable Economic Welfare*, ISEW), o el Indicador de Progreso Auténtico (*Genuine progress indicator*, GPI)]. Por encima de cierto umbral de comodidad material, ya no hay correlación entre crecimiento del PIB y evaluación (subjativa) del bienestar. Además, durante estas últimas décadas, los detentores de capitales han captado el grueso del incremento del valor añadido, produciéndose una disminución constante del peso de la cuota de los salarios. No contento con agravar las desigualdades entre países y dentro de cada país, este modo de crecimiento crea una amenaza ecológica sin precedentes. Siendo así, ¿para qué

esforzarse entonces por continuar un crecimiento del PIB agotador, no igualitario y degradante?, se preguntan cada vez más economistas occidentales.

Se empieza a plantear la posibilidad de una prosperidad sin crecimiento (Jackson, 2009). A nuestro modo de ver, este tema se podría convertir en uno de los grandes debates políticos de los próximos años. ¿Es posible que el panorama que describía el economista británico John Maynard Keynes en sus «Perspectivas económicas para nuestros nietos» pase a ser un nuevo proyecto progresista para Europa? En ese texto, escrito en 1930, Keynes subrayaba que no sería nada sorprendente que, dentro de cien años, «en promedio seamos todos ocho veces más ricos económicamente que hoy.» De ello deduce que las necesidades de los seres humanos «estarán tan bien satisfechas, que preferiremos dedicar nuestras energías a objetivos distintos de los económicos». Obviamente, no había previsto que esta multiplicación de las riquezas iría acompañada de una multiplicación de las desigualdades. En 1944, Karl Polanyi subrayaba la necesidad de subordinar lo económico a la sociedad, encajándolo en ésta. En 1988, André Gorz escribía que la actividad económica debía estar al servicio de objetivos que la superan y que fundamentan su utilidad. «Reencajar» la economía en una sociedad justa y sostenible, desplegando mecanismos de reparto y de redistribución menos intensivos en (o sin) crecimiento: ¿una nueva vía estratégica a largo plazo para la UE?

## CONCLUSIÓN

Esta parrilla, sumamente imperfecta todavía, se debe cotejar con tres interrogantes: ¿cada una de estas opciones aporta una verdadera respuesta a los retos climáticos? ¿Cada una de estas opciones integra la cuestión social? ¿Cada una de estas opciones ofrece un programa de organización de la sociedad (por no decir un modelo de «desarrollo») y de vida en común? Sin duda los progresistas contestarán fácilmente a las dos primeras preguntas. En cuanto a la tercera, a nuestro modo de ver, es con la que tropiezan tanto la izquierda como los ecologistas. Para definir ese nuevo modelo no basta con hablar de transición. Para construir una alternativa no basta una crítica radical. Sin embargo, desde hace poco —con ayuda de la crisis ecológica, financiera, económica, social, alimentaria, etc.— el debate político sobre estas alternativas consigue ser más escuchado. Pensemos en el informe Stiglitz<sup>7</sup>, que preconiza una nueva manera de medir las riquezas alternativa al PIB, o en el

---

<sup>7</sup> N. del E.: *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*, encargado en 2008 por el Presidente de la República Francesa, Nicolás Sarkozy, a J. Stiglitz y otros des-

informe *Prosperity without growth* publicado por una agencia oficial del gobierno británico que hace un llamamiento a poner término al crecimiento económico.

¿Qué opciones se impondrán en ese debate —que ganaría mucho si se convirtiera en un debate público abierto— que constituirá el reto político de los próximos años: la de los partidarios del «crecimiento» más o menos verde (opciones 1 y 2), o la de los «objetores del crecimiento» más o menos brutos (opción 3)? Si se imponen los primeros, hipótesis altamente probable visto el estado actual de las relaciones de fuerza y de las vías que se barajan actualmente para salir de la crisis, gracias a las tecnologías verdes estaremos todos instalados en nuestros coches verdes, atrapados en atascos verdes, para acudir a nuestros puestos de trabajo verdes y precarios en nuestras industrias ecológicas, para pelear por cuotas de mercados verdes, reforzando nuestra competitividad baja en carbono para luchar contra la eco-competencia internacional. No habrá cambiado casi nada.

Si esa no es la opción preferente de la izquierda, los sindicatos y los ecologistas, entonces habrá que seguir cuestionándose las nociones de «crecimiento», «desarrollo», «progreso» y sus alternativas. Como subraya el economista Daniel Cohen: «Debemos pensar cómo podría ser un mundo que no haya encontrado la manera de perpetuar su huida hacia adelante planetaria en un crecimiento perpetuo»<sup>8</sup>. Se trata de acometer una inmensa obra intelectual, política y estratégica que cuestiona los modelos, las alianzas y las relaciones de fuerza.

El desarrollo verde planteará las cuestiones de la justicia social y la redistribución (Degryse y Pochet, 2009). Habrá que volver a discutir en profundidad toda una serie de políticas, como la política fiscal, las políticas industriales, los modos de transporte, la política comercial, las políticas de empleo (transiciones, empleos verdes). Se trata, pues, de una agenda centrada en el empleo de calidad, la seguridad social, los derechos sociales, el diálogo social, los servicios públicos, que es necesario discutir con el fin de garantizar una transición justa, y que los actores colectivos participen en este cambio radical de modelo económico y social. Pero más allá de los comportamientos, lo decisivo son las actitudes, es decir cómo concebimos los problemas e interpretamos los desafíos de hoy y de mañana (Laurent, 2010).

---

tacados economistas, para determinar los límites del PIB como indicador de los resultados económicos y del progreso social, reexaminar los problemas relativos a la medición, identificar datos adicionales para obtener indicadores del progreso social más pertinentes, evaluar la viabilidad de nuevos instrumentos de medición y debatir sobre una presentación adecuada de datos estadísticos.

<sup>8</sup> Entrevista en *Le Monde* del 8 de diciembre de 2009.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DEGRYSE, C. y POCHET, P. (2009) *Europe and sustainable development: a paradigm shift*, WP 2009/02, Brussels: ETUI.
- EUROPEAN COMMISSION (2010) *Communication from the Commission. Europe 2020: a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020 3.3.2010.
- GORZ, A. (1988) *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*, Paris: Éd. Galilée.
- JACKSON, T. (2009) *Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy*, London: Sustainable Development Commission.
- KEYNES, J. M. (1931) *Perspectives économiques pour nos petits-enfants*, Paris: Gallimard.
- LAURENT, E. Y LE CACHEUX, J. (2009) *An ever less carbonated Union? Towards a better European taxation against climate change*, Paris: Notre Europe.
- POCHET, P. (2010) What's wrong with EU2020?, *ETUI Policy Brief European Social*, (2).
- SAVAGE, R. (2009) La croissance a-t-elle un sens? *La Revue Nouvelle*, (3)
- STERN, N. (2008) *The economics of climate change: the Stern review*, Cambridge: University Press.



**Emilio Ontiveros**

Recuperación y crecimiento  
inteligente



*En el puerto, s.f. Ignacio Pinazo.*

---

*Cuando aún no existen evidencias suficientes que amparen una pronta recuperación de la más severa crisis económica desde los años treinta del siglo pasado, la Unión Europea ha lanzado la estrategia «Europa 2020», sustitutiva de la fracasada «Estrategia de Lisboa». Las notas que siguen comentan la necesidad y las posibilidades de que la economía española asuma las tres direcciones de crecimiento definidas en esa estrategia, sorteando las importantes restricciones derivadas de un impacto de la crisis más importante que el que acusarán las restantes economías europeas.*

**L**A crisis desencadenada en el verano de 2007 en el sistema bancario estadounidense pone fin a una de las más dilatadas fases de crecimiento de la economía española. La tasa media de expansión del PIB durante esos trece años es del 3,5%, determinado en gran medida por un crecimiento del empleo también sin apenas precedentes. En todo ese período, el otro término esencial en la contabilidad del crecimiento económico, la productividad del trabajo, apenas crece. La intensificación de la inversión que reflejan las cifras de formación bruta de capital fijo se materializó en gran medida en una ampliación de capital físico de naturaleza pública, mayoritariamente concretado en infraestructuras de transporte, y en un aumento igualmente excepcional de la producción del sector de construcción residencial. En realidad, la construcción pasa a ocupar un mayor peso específico en el valor añadido bruto de la economía y en el empleo que el que tenía a mediados de la década anterior. No hace falta subrayar que también esa participación de la construcción duplicaba prácticamente el peso que el sector tenía en la Unión Europea al inicio de la crisis, finales de 2007.

En esos casi tres lustros en los que la economía española intensificaba la acumulación de capital físico, tenían lugar transformaciones en la economía mundial que contribuirían de forma muy significativa a modificar las posiciones competitivas de las naciones. La más destacada fue la extensión y versatilidad funcional de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC). El rápido asentamiento de su dimensión de tecnologías de uso general fue propiciado por ese maridaje entre el aumento en la capacidad de computación, por un lado, y la amplia conectividad derivada de la extensión de la red, por otro. Todo ello a costes decrecientes, facilitando una amplia difusión entre países y agentes económicos. Pocos ámbitos relevantes de la actividad económica o áreas de la gestión empresarial quedaban al margen de los favorables efectos de esas tecnologías. Los fundamentos para la generación de ganancias de productividad estaban servidos. Y así fue en las economías cuyos sectores públicos y privados asumieron la inversión en las mismas y la alfabetización en su uso como objetivos prioritarios de la política económica.

A diferencia de otras discontinuidades tecnológicas, la protagonizada por las TIC incorporaba dos atributos esenciales: su coste decreciente con aumentos de su capacidad

(el cumplimiento de la Ley de Moore) y su fácil difusión geográfica. Ambas características han sido aprovechadas por algunas economías emergentes para fortalecer y diversificar ventajas competitivas, al tiempo que contribuían a la intensificación de la conectividad, al fortalecimiento de la dinámica de integración global. La economía española tardó en asumir la inserción en la sociedad de la información con la misma prioridad.

Durante esos años en la economía española se generaban tasas de rentabilidad elevadas en otros sectores poco intensivos en conocimiento, prolongando la más dilatada fase expansiva de las últimas décadas. En consecuencia, las AAPP registraban incrementos de recaudación sin precedentes. Las advertencias acerca de la conveniencia de diversificación del patrón de crecimiento, de aprovechamiento de la capacidad inversora pública en esos destinos, caían en saco roto. Reducción del déficit público a ritmos desconocidos, caída del desempleo hasta niveles europeos y ascensos en el valor de los activos, conformaban un entorno de bonanza cuya única contrapartida era un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de los más elevados del mundo, tanto en términos absolutos como relativos. Su relevancia era minimizada, dada la rentabilidad que remuneraba esa creciente dependencia del ahorro del resto del mundo.

La crisis financiera global que emerge en el verano de 2007, además de interrumpir de forma brusca esa fase expansiva, revela en toda su extensión las insuficiencias del patrón de crecimiento de la economía española y convierte en prioritaria su diversificación. No se trata tanto de «cambiar de modelo» (como si en ese enunciado subyacieran pretensiones de alcance sobre aspectos básicos del sistema económico) como de conseguir que en la prudente diversificación de la tracción los sectores más intensivos en conocimiento jueguen un papel más destacado que el desempeñado hasta ahora. Se trata de reducir esa asimetría entre el tamaño de la economía española y su capacidad para generar ganancias de productividad propias de una economía moderna.

Esa reclamación de diversificación en el patrón de crecimiento no es precisamente nueva. Algunos trabajos argumentando en esa dirección se remontan a varios años antes de las elecciones de 2004. Pero nunca es tarde. Y al tiempo que se gestiona la recuperación a la más severa de las crisis sufridas en las últimas décadas, deberán anticiparse decisiones tendentes a acelerar esa mayor intensidad en «crecimiento inteligente», una de las tres direcciones definidas en la nueva estrategia europea.

En este año 2010 expira el plazo asignado a la «Estrategia de Lisboa», que se fijó como objetivo hacer de la economía europea la más próspera del mundo y la

más avanzada en la inserción del conocimiento. Evidentemente no ha sido así. Aun cuando no falten razones para contemplar con escepticismo el relevo de aquella estrategia por la recientemente anunciada, «Europa 2020», desde una perspectiva española haríamos bien en asumir esos tres ejes como las direcciones en las que insertar cualquier decisión de alcance sobre el patrón de crecimiento de la economía española. En esa estrategia se plantean tres prioridades perfectamente asumibles por la economía española:

- a) Crecimiento inteligente, mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. El objetivo central a este respecto es alcanzar un 3% del PIB en inversiones en I+D.
- b) Crecimiento sostenible, primando un uso más eficaz de los recursos, y tratando de que el cumplimiento de este objetivo no menoscabe la competitividad. La reducción de emisiones es el enunciado más concreto al respecto.
- c) Crecimiento integrador, traducido en un elevado nivel de empleo y una mayor cohesión social y territorial. Los objetivos más relevantes a este respecto se cifran en la pretensión de que el 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada y la reducción en 20 millones de las personas amenazadas por el riesgo de pobreza.

Asumir la hegemonía de esa forma de crecimiento inteligente equivale a potenciar sectores intensivos en conocimiento y hacer de la innovación en su más amplia acepción, tanto de procesos como de productos, una prioridad transversal de la actividad de todos los sectores económicos. Para ello es necesario aumentar la natalidad empresarial neta, que está sufriendo daños sin precedentes en esta crisis, como consecuencia no solo de la debilidad de la demanda, sino también del severo racionamiento crediticio, particularmente explícito en economías tan «bancarizadas» como la española.

Efectivamente, el fomento de la capacidad para emprender –y, desde luego, la eliminación de los obstáculos a su concreción legal y administrativa– debería asumirse igualmente como seña de identidad de una economía como la española, necesitada de impulsar la regeneración empresarial. Esta es una de las esperanzas asociadas a la superación de la crisis. Como en cualquier otra discontinuidad, la crisis ofrece oportunidades para que nuevos y mejores talentos, más próximos a los emprendedores paradigmáticos de Schumpeter y más distantes de aquellas figuras de los logrerros frente a los que advertía Keynes, lideren esa renovación y diversifi-

cación del patrón de crecimiento de la economía. Que se haga asumiendo la capacidad competitiva como atributo esencial en esa sostenibilidad del crecimiento económico a largo plazo exige disponer de facilidades de financiación de proyectos con riesgo. Los fondos de capital riesgo orientados a los nuevos proyectos, en mayor medida que a financiar la movilidad de la propiedad de los existentes, no se han prodigado en exceso en nuestro sistema económico. La experiencia de otros países también nos indica que sin esas modalidades diferenciales de financiación de proyectos con riesgo superior al normal, no es fácil garantizar esa regeneración empresarial y su parcial asignación a sectores intensivos en conocimiento.

La otra gran intervención que actúa como precondition para que ese desarrollo del conocimiento, en su más amplia acepción, arraigue es la educación. Puede resultar tópico a estas alturas, pero es una de las certezas: mejorar la calidad de nuestra educación es una exigencia central. Ello exige antes que nada la racionalización de su impartición, la adecuación y la orientación a los requerimientos de habilidades que esas tres formas de crecimiento demandan. Todo ello en un contexto internacional crecientemente competitivo, ya no solo por la presencia de economías avanzadas con una tradición educativa, sino por las más agresivas y no menos intensivas recientemente en conocimiento, como son las economías consideradas emergentes. Los recursos asignados en algunos de estos países a educación y a I+D ya son homologables con los de algunas economías consideradas avanzadas, España entre ellas.

Transversal catalizador de las otras contribuciones al fortalecimiento de la intensidad en conocimiento de las economías es la aceleración de la inserción en la sociedad de la información, y más concretamente el uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) en la actividad de las empresas. El potencial de esas tecnologías para favorecer el crecimiento de la productividad del trabajo y la productividad total de los factores (PTF) hace años que quedó fuera de toda duda. Su coste decreciente está siendo aprovechado también por economías emergentes para afianzar ventajas competitivas. Como la evidencia ha demostrado en los casos considerados de éxito, la potenciación de las TIC, su uso prescriptivo por las AAPP, favorecerá la alfabetización y amplio uso de las mismas en ámbitos próximos a la generación de ganancias de eficiencia en todo tipo de organizaciones. Haríamos mal en echar esa evidencia en saco roto.

A diferencia del que dominaba hace una década, el escenario sobre el que se asienta esta nueva estrategia lo conforma la crisis más severa desde los años treinta del siglo pasado. Se trata, efectivamente, de un entorno que no favorece precisa-

mente un impulso inmediato y cuantitativamente significativo de la inversión pública, destinado al fortalecimiento de la base de capital que, entre otras exigencias, demanda la satisfacción de las fases en las que se articulan esas tres modalidades de crecimiento. Esto es más relevante si cabe para la economía española, dada la mayor severidad con que esa crisis global se está particularizando en nuestro país. Las cifras de desempleo son ya suficientemente explícitas. Constituyen uno de los reflejos más inquietantes de la rápida descapitalización de la economía, que acabará determinando un pronunciado retroceso en el principal indicador de prosperidad, el nivel de renta per capita.

Las amenazas que transmiten los mercados financieros internacionales, en particular los de bonos públicos, ya explícitas en el caso de Grecia, han obligado a no pocos gobiernos a adoptar estrictas políticas de austeridad que sacrificarán avances en la intensidad del capital no solo físico sino, lo que es más relevante para la convergencia real, de capital humano y capital tecnológico. Asumir que el liderazgo de la inversión pública quedará seriamente hibernado no debería significar el abandono de aquellas otras actuaciones que pueden fortalecer la calidad de las instituciones o la reestructuración de sectores de nuestra economía, como el sistema bancario, y para cuya consecución es básico disponer de esa otra modalidad de capital, el capital social, basado en la confianza de los agentes económicos y del conjunto de los ciudadanos entre sí y con todas sus instituciones. Ésa es hoy, el mismo día en que conocemos que nuestra tasa de paro ha superado el 20% de la población activa, la principal contribución que debería hacerse para conciliar la urgente recuperación con una salida que abone el crecimiento inteligente de la economía española.



**Javier Jiménez**

Análisis de la estrategia  
de economía sostenible



*Escena de Mercado*, s.f. Ignacio Pinazo.

---

*La crisis actual nos obliga a cambiar el patrón de crecimiento para que éste se fundamente sobre bases sólidas y para que, junto a una mayor prosperidad general, se consiga mayor cohesión social y nuestra economía sea menos vulnerable a los cambios de ciclo. Esto requiere de una negociación y compromiso en el que se impliquen con capacidad de liderazgo el Gobierno, la patronal y las organizaciones sindicales.*

*CCOO hemos promovido la idea de un Pacto por la Economía, el Empleo y la Cohesión Social, porque enfrentarse a los problemas actuales de la economía española exige de la adopción de medidas inmediatas, pero es imprescindible adoptar otras sobre las que se articulen, en el medio y largo plazo, las bases de la necesaria transformación del modelo productivo español. Las medidas desarrolladas desde el Gobierno, a nuestro juicio, resultan insuficientes para ello.*

## 1. ANTECEDENTES

**E**L debate sobre el Estado de la Nación celebrado el 12 de mayo de 2009 fue el ámbito elegido por el presidente del Gobierno para lanzar, por primera vez, la idea de elaborar una Ley de Economía Sostenible, recogida dentro de la iniciativa denominada 'Once nuevas medidas para un nuevo modelo de crecimiento económico sostenible'.

Este documento contenía 5 ejes:

- Impulso a la economía sostenible: donde se anunciaba las cantidades destinadas al efecto, 20.000 M€ de financiación pública a través del ICO y privada y 5.000 M€ para un nuevo Fondo de Inversión Local.
- Medidas fiscales: afectación de la desgravación en el IRPF de las hipotecas, equiparación de las deducciones de alquiler y compra de vivienda junto al desarrollo de beneficios fiscales para las viviendas destinadas al alquiler, reducción en 5 puntos del Impuesto de Sociedades a las empresas que mantengan o mejoren sus plantillas y la exención de tributación para el «cheque transporte».
- Educación: Programa Escuela 2.0 y matrículas gratis de master para licenciados en paro.
- Apoyo a empresas y sectores de actividades emprendedoras: ayudas directas a la compra de automóviles y subvención para la renovación de autobuses eficientes energéticamente.
- Austeridad: reducción de 1.000 M€ en el gasto corriente.

Entre las resoluciones aprobadas en el debate y que fueron valoradas por CCOO en su momento, la mayoría de los contenidos recogidos en el documento, con la excepción de los más coyunturales fruto de la evolución de los indicadores econó-

micos, se derivaban de las resoluciones números 4 «Sobre las medidas económicas a adoptar ante el actual contexto de crisis», 19 «Hacia un nuevo modelo productivo», 20 «Educación», 22 «I+D+i», 24 «Infraestructuras y movilidad sostenible», 25 «Política de vivienda», 26 «Justicia», 35 «Lucha contra el cambio climático», 42 «Por un cambio profundo de la política económica: más productividad, más internacionalización, más investigación y menos dependencia energética» y 45 «Plan de austeridad y de mejora de la eficiencia de la Administración General del Estado», siendo recogidas muchas de ellas de una manera parcial y limitada.

Al hilo del debate suscitado, desde CCOO propusimos abrir una nueva etapa en el diálogo social, con la propuesta de Pacto de Estado por la Economía, el Empleo y la Cohesión Social, en la lógica de reconsiderar los límites que establecía la «Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social» de 29 julio de 2008, habida cuenta del deterioro experimentado por la situación económica y social de nuestro país.

La declaración de julio de 2008 contenía la necesidad de construir un «nuevo modelo productivo» que tuviera como referentes la innovación, el desarrollo tecnológico y actividades de mayor valor añadido, e identificaba la necesidad de que el Gobierno mantuviera un «diálogo social reforzado» con los interlocutores sociales en materia de infraestructuras y medio ambiente, política industrial y energética, I+D+i, políticas educativas, políticas sanitarias, vivienda y eficiencia de las administraciones públicas.

El resultado del proceso de diálogo social reforzado en la primavera de 2009 era decepcionante y las reuniones mantenidas, en el mejor de los casos, no superaban los límites de la información y consulta.

El Ministerio de Economía había hecho entrega a los interlocutores sociales de un documento que realizaba «... una primera aproximación a los ejes para configurar un nuevo modelo de crecimiento económico», titulado ‘Hacia una Economía Sostenible’, con la pretensión de constituir un grupo de trabajo que permitiera identificar y debatir la formulación de propuestas concretas. La realidad fue que sólo se convocó una reunión, donde por parte de CCOO y UGT se le hizo entrega al Gobierno del documento conjunto «Propuestas sindicales para un acuerdo por el empleo y la protección social».

En septiembre de 2009, el Gobierno remitió un nuevo documento a los agentes sociales denominado «Líneas básicas del Anteproyecto de Ley de Economía Sos-

tenible», que se trataba básicamente de una memoria justificativa donde se señalaban los principales enunciados de algunas de las medidas que el Gobierno tenía previsto adoptar.

Su contenido no ofrecía continuidad con el documento entregado en mayo, que valorábamos como una buena base de partida al recoger los elementos necesarios para una revisión a fondo del modelo productivo, ya que no encontraban reflejo, o lo hacían mediante vagas referencias, muchas de las líneas de actuación que contenía el anterior.

La nueva versión dibujaba una Ley omnibus, con algunas propuestas que ya formaban parte del Plan Nacional de Reformas o del Plan «E»<sup>1</sup>, o medidas que estaban en ese momento en trámite parlamentario, como las referidas a simplificación administrativa y eliminación de autorizaciones y procedimientos administrativos en el marco de la transposición a la legislación nacional de la Directiva de Servicios, o estaban ya previstas, como por ejemplo, el desarrollo de las empresas de servicios energéticos contemplado en el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética.

Además, diferentes propuestas se superponían con procesos abiertos como el desarrollo de una nueva Ley de Ciencia o la revisión del Plan Avanza para la reducción de la brecha digital y el fomento de la sociedad de la información, o eran la variación parcial de orientación de instrumentos en vigor, como el Plan Nacional de Vivienda.

De hecho, el eje de desarrollo de la mayoría de las propuestas era un compendio de actuaciones emanadas de los compromisos del Presidente del Gobierno y de las resoluciones aprobadas en el Debate sobre el Estado de la Nación celebrado en mayo.

A finales del mes de noviembre de 2009, se produce una nueva reunión con el Gobierno tras la aprobación en el Consejo de Ministros del Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, previa a la comparecencia del Presidente para la presentación del mismo que se celebró el día 2 de diciembre.

Por primera vez se enmarca esta propuesta en el desarrollo de una estrategia general, la denominada «Estrategia de Economía Sostenible 2020».

---

<sup>1</sup> Ver documentos de seguimiento del PNR y Plan «E» elaborados por la CS de CCOO.

El día 14 del mismo mes, se celebró una Conferencia de presidentes de CCAA para debatir la iniciativa. De todos los asuntos abordados, sólo se alcanzó un acuerdo en dos declaraciones, una sobre la lucha contra la violencia de género y otra sobre las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea.

Sin embargo, no hubo acuerdo en materia económica ni en la propuesta sobre el empleo, pues los presidentes autonómicos pertenecientes al Partido Popular se abstuvieron en la votación final.

## 2. LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

Los principios rectores enunciados en la Estrategia dan continuidad a los objetivos fijados en el Plan Nacional de Reformas (PNR) en sus siete ejes —Refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria; Infraestructuras; Aumento y mejora del capital humano; Estrategia de I+D+i; Competencia, regulación de las Administraciones Públicas y competitividad (cargas administrativas, modernización de la Administración, Servicios, Transporte, Energía, Vivienda, Sector Industrial y Turístico y lucha contra el cambio climático); Mercado de trabajo y Diálogo Social; Plan de Fomento Empresarial.

Ello parece coherente al configurarse el PNR como el programa que integra y orienta toda la política económica y social de España y que conecta los múltiples programas ministeriales con una estrategia de medio plazo, en la dirección de la «Estrategia de Lisboa Renovada». Así mismo, la propuesta recoge las directrices emanadas del Plan Europeo de Recuperación Económica.

CCOO no compartimos la caracterización que sobre el conjunto de las medidas contempladas se realizaba como de «reformas estructurales», ya que aunque la Estrategia podía dar cabida a medidas que dependiendo de su alcance real y desarrollo pudieran configurarse como tales, al no alcanzar ese umbral muchas de las disposiciones contempladas, especialmente en el anteproyecto, están más cerca de ser una ley de acompañamiento al uso que de convertirse en una palanca para la reorientación de nuestro modelo económico.

En la presentación de la iniciativa se apostaba por un ambicioso programa de reformas estructurales con un horizonte de diez años. Pero a nuestro juicio, en las propuestas contenidas en el anteproyecto y en la Estrategia no se concretaba el catálogo de actuaciones que pudiera ser considerado en el horizonte temporal reite-

radamente publicitado, de tal forma que del escalado temporal que se da a conocer, sólo una medida se realizará en el primer trimestre de 2011, teniendo las restantes actuaciones que ser desarrolladas a lo largo de 2010.

Un conjunto amplio de propuestas se han podido adoptar con anterioridad, mediante su inclusión en diferentes modificaciones normativas realizadas recientemente, o se encontraban en trámite parlamentario en el momento de la puesta en marcha de la iniciativa (a título de ejemplo se pueden citar las Leyes para efectuar la transposición de la Directiva de Servicios, la Ley de medidas de fomento del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, la Ley de captación de financiación en los mercados por los concesionarios de obras públicas, los Presupuestos Generales del Estado para 2011 o el Proyecto de Ley de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la empresa española), o completando las actuaciones recogidas en la revisión anual del PNR.

Otras propuestas anticipan parcialmente la transposición a nuestra legislación de Directivas comunitarias en materia de morosidad o del recientemente aprobado «Tercer paquete Telecom».

Finalmente, otras actuaciones pretenden dar cumplimiento a compromisos previos del Gobierno no desarrollados hasta la fecha, como en el caso de la modificación en la gestión aeroportuaria o el impulso al transporte de mercancías por ferrocarril, anunciados en julio de 2008 en el marco del Informe sobre la situación económica de España, elaborado por Presidencia del Gobierno e incluidas en las previsiones del PNR, al igual que sucede con la elaboración de una nueva Ley de Servicios Profesionales, el acortamiento en los plazos de concesión de las líneas interurbanas regulares de viajeros, la eliminación parcial de la deducción por adquisición de la vivienda habitual, la reforma del sistema de financiación local o la 'modernización' de los servicios públicos de empleo.

Con respecto al contenido de la Estrategia, ésta identifica veinte propuestas de actuación clasificadas en tres áreas:

### **Área de sostenibilidad Económica**

Contempla el desarrollo de nuevos instrumentos legales como la Ley de Mediación y Arbitraje, la Ley de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), la Ley de Ciencia y Tecnología, la Ley de calidad Agroalimentaria o la Ley de Servicios Profesionales.

Propone la reforma de la legislación actual en materia de Registro Civil, Procedimiento Laboral, Ley Concursal, modelo aeroportuario y Cajas de Ahorros.

Se pretende desarrollar además un Plan de acción contra el fraude y la economía sumergida, un Plan Integral de Política Industrial y un Plan Estratégico de Innovación.

### **Área de sostenibilidad Medioambiental**

En este campo se propone la elaboración de nuevas leyes como la Ley de Eficiencia Energética y de energías renovables, la Ley de almacenamiento geológico de CO<sub>2</sub>, la Ley de protección del Medio Marino y la Ley de Residuos.

Se reformará parcialmente la legislación sobre energía nuclear y se revisará el régimen de comercio de derechos de emisión (medida que había que efectuar en cualquier caso, debido al cambio futuro del régimen de comercio de emisiones y a los compromisos que se han alcanzado en la Unión Europea).

Se pretende desarrollar un Plan de Rehabilitación energética de la Administración General del Estado, un Plan Estratégico Estatal de patrimonio natural y biodiversidad y un Plan Nacional de reutilización de aguas regeneradas y de modernización de regadíos, un Plan Integral del vehículo eléctrico y un nuevo Plan Nacional del carbón 2012-2018.

Se señala la presentación de una planificación estratégica indicativa en materia de energía para el tercer trimestre de 2010 y en materia de infraestructuras la prioridad en la licitación a los accesos ferroviarios a puertos y aeropuertos de interés general.

### **Área de sostenibilidad Social**

Pacto por la Educación, refuerzo del sistema de Seguridad Social (Pacto de Toledo, integración de regímenes, etc.), reformas laborales y renovación del modelo productivo (reforma de la negociación colectiva, fomento del empleo juvenil, intermediación laboral, reforma de la regulación de empleo para facilitar la reducción de jornada frente al despido, control de la IT, bonificaciones, etc.), reformas normativas en el ámbito de la salud pública y un Plan de promoción de la inclusión social.

En la Estrategia, además, se recogen la puesta en marcha de dos procesos de evaluación, uno sobre el ritmo de ajuste del sector de la construcción residencial y otro sobre el funcionamiento del sistema de atención a la dependencia.

Como ya indicábamos en el documento que se remitió al Gobierno en el mes de septiembre, compartimos el punto de partida basado en la sostenibilidad económica, ambiental y social, junto a la necesidad de establecer un marco de apoyo para revitalizar la economía, generar empleo y sentar las bases de un nuevo modelo económico.

Situar en el centro del debate político y ciudadano la necesidad de reorientar el patrón de crecimiento de la economía española, era una necesidad largamente reivindicada por las organizaciones sindicales, incluso en los períodos de crecimiento económico.

Queda por conocer cómo se integrarán las diferentes propuestas contenidas en la Estrategia, en los objetivos que definirán las políticas incluidas en el PNR, dando respuesta al nuevo escenario de la 'Estrategia Europa 2020', que prevé integrar los diferentes Programas Nacionales de Reforma con la situación financiera de cada país miembro, mediante un análisis anual sobre políticas concretas, en aplicación de los mecanismos de coordinación en materia de política económica recogidos en los artículos 121 y 136 del Tratado de Lisboa, así como la reforma del catálogo de Directrices Integradas, lo que obligará a reformular los objetivos nacionales.

La Estrategia 2020, desde el punto de vista sindical es claramente insuficiente, ya que sobre todo limita el pilar social de la misma a la lucha contra el fracaso escolar y la reducción de la pobreza, objetivos muy importantes pero que no pueden ser los únicos en ese campo, y donde el Consejo de Primavera celebrado en marzo de 2010 bajo presidencia española, ha cuestionado los indicadores concretos de estos dos objetivos: reducir la pobreza en un 25% y reducir la tasa de fracaso escolar en la enseñanza obligatoria hasta el 10%.

En ese sentido, nuestra prioridad es la puesta en marcha de un gran plan de recuperación del empleo, la consecución de una Europa con un modelo bajo en carbono, políticas industriales sostenibles, un presupuesto comunitario más importante y mecanismos de regulación europeos comunes para los mercados financieros, todo ello con el fin de conseguir un equilibrio entre el mercado único y los derechos sociales, insistiendo en la necesidad de que se ponga en marcha el Protocolo de Progreso Social defendido por la CES.

Uno de los aspectos más novedosos y que en su formulación compartimos, es la propuesta de establecer un Plan Integral de Política Industrial con el horizonte del 2020. Esta iniciativa ha venido acompañada recientemente por la creación, mediante Real Decreto, de una Comisión Interministerial que coordinará la elaboración del Plan.

Según el Gobierno, *«El Plan contendrá las líneas maestras de una nueva política industrial dirigida a aumentar el peso de la industria en el PIB, adaptar la política industrial a los nuevos retos y oportunidades del entorno económico y asegurar la contribución de la industria a la recuperación del crecimiento y del empleo.»*

Aparte del trabajo que desarrolle la Comisión Interministerial, el Real Decreto contempla la participación de *«... los agentes sociales, en el marco del Diálogo Social Reforzado a través del Grupo de Trabajo de Industria y Energía, las CCAA, mediante la Conferencia Sectorial de Industria y Energía, y el Parlamento.»*

No obstante, los antecedentes no mueven al optimismo. La mesa de Diálogo Social Reforzado de Industria y Energía no se ha reunido para abordar los temas que se establecieron como prioritarios en marzo de 2009 sobre competitividad industrial, asuntos energéticos y el sector de automoción, y en la puesta en marcha de las ayudas a los sectores estratégicos en el sector de la industria para los años 2010 y 2011 se ha producido la actuación unilateral del Gobierno suprimiendo un aspecto fundamental que se contemplaba con anterioridad, relacionado con la obligación de que las empresas que soliciten las ayudas *«...constaten en la memoria una referencia al proceso e información realizado a los órganos de representación sindical sobre el plan presentado»*.

Es necesario explorar esta iniciativa para poder evaluar su verdadero alcance, aprovechando todas las potencialidades que este marco pueda ofrecer y demandando una verdadera negociación de los aspectos centrales que deban configurar una política industrial activa.

El desarrollo del sector industrial en España parte de una menor dimensión en términos generales que el de otros países del área europea. La gestión del proceso de reestructuración y privatización empresarial ha debilitado aún más el posicionamiento de la actividad industrial en la economía, es el elemento principal de su dependencia tecnológica y del nivel de su baja participación en el comercio exterior.

Para que el cambio sea efectivo es preciso atender a la estructura y las características de cada sector en la actualidad. Es imprescindible definir los sectores pro-

ductivos más estratégicos, ya sea por el volumen de empleo o por el nivel tecnológico que aportan, y garantizar su mantenimiento y desarrollo a través de planes específicos de futuro.

No sólo es necesario potenciar nuevos sectores, sino modernizar los existentes, analizando su potencial de dinamismo en términos de producción, innovación y empleo, e identificar cuales no se ajustan a este patrón. Para alcanzar un nivel de desarrollo económico sostenible hay que establecer una base industrial amplia y fuerte, proceso de una reflexión colectiva sobre el futuro de la industria, y fortalecerla con nuevas ventajas competitivas.

Al mismo tiempo, debieran establecerse medidas dirigidas al seguimiento exhaustivo y sistemático de los procesos sectoriales y locales de reestructuración, que incorporan la descentralización productiva y la deslocalización, mediante estrategias de anticipación ante los futuros cambios en los sectores productivos.

La planificación indicativa propuesta en materia de energía, debe convertirse en el vehículo para fijar a medio y largo plazo la composición de nuestro mix energético, pero desconocemos cómo se pretende integrar con el Pacto Energético propuesto por el Gobierno y su compatibilidad con el desarrollo de medidas parciales que afectan al sector energético, tanto desde el punto de vista de su desarrollo como sobre el establecimiento de nuevas condiciones para el régimen especial.

Se plantea que el gobierno aprobará un documento de planificación, donde se establecerá un modelo de generación de energía acorde con los objetivos en materia de ahorro, eficiencia energética y energías renovables previstos en la norma.

Por el momento, el Gobierno solo ha realizado un llamamiento a negociar un acuerdo con los diferentes partidos políticos en el ámbito parlamentario. No ha mostrado la misma intención con los interlocutores sociales, aun a pesar de ser la política energética uno de los espacios definidos en los acuerdos para el Diálogo Social y el Diálogo Social Reforzado.

El relevante impacto socio-económico de los cambios necesarios para la transición del actual mix energético a otro más sostenible, exige que el debate y la toma de decisiones en materia de energía se lleven a cabo también en el marco de diálogo social, garantizando la transparencia del proceso y la implicación de los interlocutores sociales en la gestión y seguimiento del mismo, a fin de propiciar la compatibilidad entre empleo y medio ambiente.

En 2007 se acometió la labor de desarrollar un Plan de Trabajo para la Prospectiva Energética en España en el horizonte del año 2030, con el objetivo de planificar una estrategia energética a largo plazo en la que se priorizarían las fuentes energéticas y se conjugaría la ordenación y distribución territorial con las necesidades sectoriales de la actividad industrial.

Este trabajo se desarrolló a través de una Comisión de expertos, de cuyos resultados y conclusiones no existe información alguna a pesar de las reiteradas reclamaciones sindicales en este sentido.

Es necesario que la economía y la industria en España se encaminen hacia el uso energético menos intensivo. Por lo tanto, medidas incentivadoras de la industria tecnológica podrán ayudar, de manera indirecta, a reducir la intensidad energética y a las emisiones por unidad de PIB producidas.

Existe la necesidad de una gestión más eficiente y el refuerzo del equilibrio entre diversas fuentes energéticas mediante una correcta diversificación en el suministro y distribución de energía (combustibles fósiles, hidráulica, nuclear e hidrógeno o renovables), así como la búsqueda de fuentes sostenibles que aseguren el suministro a largo plazo.

Al mismo tiempo, la importancia que las fuentes de energía autóctonas tienen en un país tan energéticamente dependiente como el español, exige una apuesta decidida por desarrollar energías renovables con expectativas de futuro.

Los esfuerzos realizados en el ámbito de las energías renovables sólo tendrán un impacto positivo en el nivel de actividad y en el potencial de crecimiento si el desarrollo de este sector va asociado a exportaciones y a actividad internacional. No solo debemos limitarnos a incrementar el peso de las energías renovables en el sistema, sino que nuestro país debe convertirse en suministrador y agente de las políticas energéticas de otros países.

### 3. EL PROCESO CONSULTIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE Y EL TEXTO REMITIDO AL CONGRESO

A la aprobación en Consejo de Ministros del Anteproyecto de Ley, siguió un largo proceso consultivo, ya que éste fue remitido a diecinueve organismos de carácter sectorial y, como es preceptivo, al Consejo Económico y Social (CES) y al Consejo de Estado (CdE).

El Dictamen 1/2010 del CES aprobado por todos los grupos presentes en la institución, destaca entre sus observaciones generales «...*la heterogeneidad en el contenido del Anteproyecto, ya que dentro del amplio elenco de reformas propuestas, se pueden observar mezcladas medidas que tienen una naturaleza estructural, junto con medidas de alcance más coyuntural orientadas a producir efectos a corto plazo, resultando de este conjunto la modificación, a veces profusa, de gran número de leyes, en algunos casos aprobadas en un periodo temporal reciente.*»

Así mismo recoge que esta heterogeneidad que presenta el Anteproyecto también se pone de manifiesto en la combinación de regulaciones de determinados aspectos en términos muy generales, en las que se echa en falta una mayor concreción, junto con regulaciones que descienden a un nivel de detalle más propio de un desarrollo reglamentario, lo que tampoco parece adecuado para una norma que, por la ambición de sus propósitos y la complejidad que de ello se deriva, demanda un mayor esfuerzo en términos de homogeneidad y de cohesión interna.

El CES también llama la atención sobre «...*el prácticamente nulo desarrollo de la dimensión social del patrón de crecimiento que la Ley pretende impulsar. Así, aunque la propia definición de economía sostenible establece que el modelo de desarrollo, además del crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental, debe favorecer el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, no existen a lo largo del articulado más que menciones muy esporádicas a dichos objetivos, lo que contrasta poderosamente con el importante desarrollo que muestran los otros dos pilares de la Estrategia.*»

El Dictamen del CdE 215/2010, señala que la exposición de motivos del Anteproyecto recuerda que tal Estrategia pretende servir a un nuevo crecimiento sostenible, entendiendo este último calificativo en una triple acepción: económica, medioambiental y social. Siendo ello así, «...*entiende este Consejo que la rúbrica que emplea el Anteproyecto no se corresponde con su actual alcance, por lo que convendría reemplazarla por otra que destaque adecuadamente los aspectos económicos y medioambientales que constituyen el objeto propio y específico de la proyectada nueva legislación.*»

Este dictamen señala que en algunos casos, «...*el Anteproyecto resulta ser una suerte de proyecto de Ley ómnibus, en el sentido de que acumula y yuxtapone modificaciones de diversos textos legales.*»

Desde el punto de vista de la técnica jurídica señala que no faltan los casos en los que el Anteproyecto contiene importantes previsiones en determinadas materias, que no van acompañadas, sin embargo, de la modificación de la regulación preexistente en esas mismas materias.

Este último enfoque es *«...claramente desaconsejable, ya que produce una considerable incertidumbre sobre el exacto alcance de las correspondientes modificaciones normativas...»*, que no se corresponde con los objetivos de seguridad jurídica que deben alcanzarse a la hora de preparar cualquier innovación jurídica.

Señala igualmente que *«...varias de las novedades que contiene se inspiran en un criterio de degradación normativa y en rebajar el rango de los correspondientes instrumentos normativos. Así, se remiten a regulación reglamentaria cuestiones que hasta ahora están abordadas por leyes y, dentro del escalón reglamentario, se encomiendan a órdenes y resoluciones administrativas extremos que están actualmente tratados por reales decretos»*.

En líneas generales, las diferencias entre el Anteproyecto y el Proyecto no son sustancialmente amplias ya que en un análisis del nuevo texto se visualizan sobre todo adecuaciones que no modifican los objetivos definidos en los distintos artículos, capítulos y títulos.

Es necesario reseñar que la mayoría de los contenidos que han dejado de formar parte del texto articulado del proyecto, se encuentran regulados por el «Real Decreto Ley 6/2010 de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo», lo que también ha supuesto la eliminación de diversas Disposiciones Adicionales o Finales que recogía el Anteproyecto de Ley.

Quizá la diferencia más significativa radique, como el sindicato había reclamado, en que los contenidos que modificaban leyes orgánicas que contemplaba el Anteproyecto se han remitido al Congreso en una Ley Complementaria, como en el caso de numerosos aspectos relacionados con la política educativa.

En la actualidad, el Proyecto de Ley y la Ley Complementaria se encuentran en trámite parlamentario, habiendo sido asignadas para su tratamiento a la Comisión de Economía y Hacienda.

#### 4. LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

La Ley puede ser una condición necesaria pero no suficiente para provocar un cambio de modelo. Acompañarla de una estrategia global basada en los mismos fines, es el elemento que puede garantizar ese cambio estructural si se comprometen, durante su vigencia, los recursos y el liderazgo político necesarios para su desarrollo.

No hay una sola mención en todo el Proyecto de Ley de Economía Sostenible a la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros el 23 de noviembre de 2007, y enmarcada en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, renovada en el Consejo de Bruselas de 2006, y complementaria de la Estrategia de Lisboa.

En esta Estrategia Española de Desarrollo sostenible ya se recogía «... *un enfoque integrador de la dimensión económica, social, ambiental y global de la sostenibilidad del desarrollo con los objetivos de garantizar la prosperidad económica, asegurar la protección del medio ambiente, evitar la degradación del capital natural, fomentar una mayor cohesión social teniendo en cuenta las tendencias demográficas actuales y contribuir solidariamente al desarrollo de los países menos favorecidos en aras de la sostenibilidad global*».

La Ley no incluye ninguna propuesta sobre cuestiones ambientales de relevancia también económica, como son las políticas de prevención y gestión de residuos y de gestión del agua.

La redacción actual de la Ley no introduce ninguna concreción respecto a las diferentes iniciativas a lo largo de los últimos años en las políticas de servicios e infraestructuras del transporte; reitera la línea política de transportes establecida ya en el PEIT y en el Programa Nacional de Reformas.

Según se definía en el propio PEIT, la revisión del mismo debería realizarse «... *tras realizar un seguimiento y evaluación de las actuaciones emprendidas en la primera fase*» y con la finalidad de «*adecuar sus directrices y actuaciones en función de los objetivos marcados, la evolución de la economía y el marco de financiación, así como nuevas directivas europeas y normativas españolas*».

En la actualidad este proceso no se ha emprendido, a pesar del compromiso adquirido por el ministro de Fomento y de que en el PEIT se fija la conveniencia de

someterse a una primera revisión al finalizar el primer cuatrienio de su aprobación, en el horizonte del 2008-2009.

No admite más retrasos evaluar el grado de desarrollo del PEIT y cómo afecta el actual contexto económico a su aplicación, ya que no se justifican la puesta en marcha de manera aislada de diferentes medidas parciales como el Plan Extraordinario de 17.000 M€ aprobado por el Ministerio de Fomento, que además de aumentar el grado de dispersión de las actuaciones, rompen el papel que éste tiene como instrumento de planificación indicativa en materia de infraestructuras.

Según la revisión del Programa de Estabilidad y Crecimiento 2009-2013, las inversiones en infraestructuras «*se resentirán significativamente*» y se fijarán prioridades para su ejecución, atendiendo a su «*coste global relativo*» y a su capacidad de interconexión. Los Presupuestos Generales del Estado ya recogían para 2010 la disminución del gasto en infraestructuras en un 1,4%.

Es imprescindible la finalización de los ejes transversales que tienen carácter estructurante (autovías y alta velocidad ferroviaria), vertebrando el territorio y estableciendo una red transversal de comunicaciones, a la vez que se garantiza el mantenimiento del *stock* de infraestructuras existentes, con especial atención a los corredores viarios de uso intensivo y a la red de ferrocarril convencional, que como consecuencia del actual contexto económico, no pueden de nuevo quedar excluidos de las actuaciones a acometer.

Ello ha de ir acompañado de un programa de reequilibrio modal del transporte de mercancías, con medidas de gestión y construcción de las infraestructuras necesarias y el impulso a la integración modal y la adopción de medidas para favorecer el cabotaje marítimo.

El Gobierno pretende un mayor impulso de las fórmulas de cooperación público-privada, dando así respuesta a la reducción prevista, pero no es posible presentar dicha cooperación como una solución milagrosa para el sector público y resulta preocupante comprobar que no existen mecanismos de seguimiento adecuados que permitan evaluar el impacto en las cuentas públicas de estas operaciones. La manera en que se configura la colaboración suele introducir múltiples limitaciones al seguimiento por parte de mecanismos de control democrático.

En su conjunto, el articulado que guarda relación con movilidad se inscribe en la línea de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, donde predomina el tono

general de invitación a actuar a las administraciones, pero resulta escasa la componente prescriptiva que vaya más allá de la persuasión.

Se detecta una falta de concreción, que se viene repitiendo de forma generalizada en los documentos sobre planes y estrategias en relación con la movilidad y el transporte, donde se identifican y describen sobradamente los problemas pero se aplazan las medidas necesarias para atajarlos o se definen aquéllas de menor calado.

A nuestro juicio, el establecimiento de medidas de apoyo a la movilidad sostenible, encontraría un reflejo más adecuado a través del desarrollo de una Ley de bases destinada a tal fin, por lo que los Planes de Movilidad Sostenible autonómicos, comarcales o locales debieran ajustar su contenido mínimo a lo establecido en la nueva norma, integrando las políticas de desarrollo urbano y económico y las políticas de movilidad.

El marco regulatorio de las telecomunicaciones se basa únicamente en conceptos de competencia y liberalización de mercados; por ello, en este contexto, se debe poner énfasis en la inversión en nuevas infraestructuras, con su consiguiente impacto en la creación de empleo, en la calidad de las telecomunicaciones y en el Servicio Universal, fortaleciendo la inversión con un despliegue efectivo de las redes de nueva generación.

El cometido es que se propicie la igualdad ciudadana en cualquier escala de la sociedad, ya sea en lo referente al nivel territorial (el mundo rural), como por las circunstancias personales que amenazan desembocar en la brecha digital (accesibilidad para las personas y alfabetización digital).

Otra materia que ha suscitado un fuerte debate social, es la disposición que pretende luchar contra la «piratería» en la Red.

El posicionamiento que hemos defendido al respecto ha sido el de considerar que, con el fin de ofrecer un marco legal suficientemente claro, predecible y generador de certidumbre para todos los actores involucrados, usuarios y operadores, que a la vez conjugue los diferentes derechos constitucionales e intereses en juego, se debería producir una reforma integral del marco regulatorio de la protección de la propiedad intelectual y de la normativa de aplicación que regula el funcionamiento de las entidades y sociedades de gestión de derechos de autor.

La Ley no puede obviar elementos como la protección de derechos constitucionales en concurrencia, la necesaria tutela judicial efectiva durante cualquier pro-

ceso que pueda afectar a la limitación de esos mismos derechos, los modelos de negocio que se deban desarrollar para la comercialización de los contenidos culturales en la red, la adecuada ponderación de la cadena de valor de esos contenidos y su ciclo de vida, y por supuesto, la protección de los creadores y de las industrias (por lo tanto, de su empleo) que intervienen en este campo: operadores de telecomunicaciones, gestores y desarrolladores de hardware y software e industria cultural.

En materia de I+D+i, la trascendencia económica de las deducciones por I+D+i en España tiene un impacto menor que en otros países de la Unión Europea, por lo que si se tiene en cuenta el contexto actual de restricciones presupuestarias destinadas al sistema, no parece coherente que la Ley vuelva a apostar por medidas con un escaso impacto a la hora de movilizar el gasto empresarial en I+D+i.

Algo está fallando en la dinamización de la I+D+i privada y no parece que incidir más en un instrumento, que el propio Gobierno consideraba no hace mucho como poco efectivo y de una incidencia limitada, vaya a resolver los déficit que existen en este campo, especialmente cuando el objetivo es fomentar el número de empresas innovadoras, y las deducciones fiscales no son la vía para conseguirlo en la medida en que tienden a concentrarse en un reducido número de empresas beneficiarias.

La Ley no integra medidas específicas para el desarrollo rural y la industria agroalimentaria, como factor de cohesión económica, social y territorial, a través de la coordinación de las iniciativas estatales con las autonómicas y locales, más allá de las intenciones recogidas entre las actuaciones que integran la estrategia.

Estas actuaciones deben permitir profundizar en los cambios estructurales necesarios que posibiliten una mayor competitividad, la puesta en valor de una nueva agricultura multifuncional, una mejor conservación y utilización de los recursos naturales y el desarrollo económico de las poblaciones que componen el medio rural.

El medio rural debe servir y considerarse como un valor en sí mismo para la diversificación de nuestra economía, promoviendo las competencias necesarias para adoptar nuevos métodos de trabajo basados en los avances tecnológicos, los requerimientos ambientales, de seguridad y calidad, organizacionales y de demanda de los mercados, con el fin de promover en este ámbito el acceso y la permanencia a empleos de calidad.

## 5. LA 'COMISIÓN ZURBANO' Y EL REAL DECRETO LEY 6/2010

El 9 de abril el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto Ley 6/2010, de «Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo», siendo convalidado en el Congreso de los Diputados, por la práctica totalidad de los grupos parlamentarios, el 20 de abril.

Su contenido ha sido presentado como desarrollo de la 'Comisión de Zurbarano' y fruto de la voluntad de alcanzar amplios acuerdos en materias concretas.

El presidente del Gobierno en su comparecencia parlamentaria del día 17 de febrero, anunció que designaría una Comisión encabezada por la vicepresidenta económica, Elena Salgado, en la que también participan el ministro de Fomento, José Blanco, y el titular de Industria, Turismo y Comercio, Miguel Sebastián, con el fin de emprender un diálogo y una negociación con los diversos grupos parlamentarios, que buscará un «gran pacto para la salida de la crisis y la generación de empleo».

En la comparecencia citó cuatro puntos en los que consideraba muy conveniente alcanzar un entendimiento, estando abierto a tratar otros temas y a estudiar nuevos enfoques.

El primero se refería a las medidas para mejorar la competitividad de la economía española y fomentar la creación de empleo, el segundo a la política industrial para impulsar la renovación del modelo productivo, el tercero se centra en el cumplimiento del Plan de consolidación fiscal para asegurar la reducción del déficit público, y el cuarto alude al sistema financiero y versa sobre su estabilidad, la morosidad y el acceso al crédito.

Fruto de este anuncio, el 25 de febrero hizo llegar a los grupos parlamentarios un documento índice de tres folios con las materias a tratar, que fue objeto de un primer encuentro el día siguiente, tras el que se remitió el 1 de marzo un nuevo documento denominado 'Acuerdo político para la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo', que recogía 55 medidas concretas a negociar, de las que se destacan «el apoyo a la rehabilitación de viviendas, la reducción de la morosidad pública y el acceso directo a la financiación ICO por parte de empresas y autónomos».

Los días 3 y 4 de marzo se realizó la ronda de reuniones bilaterales con los diferentes grupos parlamentarios. Tras esta ronda de reuniones celebradas

fuera de la sede parlamentaria (en el Palacio de Zurbano, que ha dado nombre a esta iniciativa), es en el Congreso de los Diputados donde se continúan negociando las diferentes propuestas para convertirlas en acuerdos parlamentarios.

Las 55 medidas recogidas en el documento original del Gobierno se sustentaban, en su mayoría, en el texto de la Ley de Economía Sostenible o en las medidas a desarrollar contempladas en la denominada Estrategia de Economía Sostenible.

Otro bloque hace referencia al desarrollo de la reciente actualización de las líneas ICO, o son medidas que varían la intensidad de medidas actualmente en vigor, como en el caso de la transposición a nuestra legislación de la Directiva de Servicios, la reforma de los Fondos para la Internacionalización de las empresas o los créditos FAD-PYME y la modificación de las tasas de navegación aérea actualmente en trámite parlamentario; el Plan FuturE 2010 o el Plan de Turismo Español 2008-2012, el Plan de fomento del vehículo eléctrico o el Plan Estratégico del Sector Aeronáutico, por citar las más relevantes.

Las propuestas referidas a la estabilidad económica están recogidas en la revisión del Plan de Estabilidad remitido a Bruselas o entre las previsiones del recientemente aprobado Plan de Austeridad de las Cuentas Públicas.

Con respecto a las medidas que más se destacaron, en materia de rehabilitación de viviendas CCOO entendemos que se debería ser más ambicioso por parte del Gobierno y que sería necesario desarrollar una Ley de Bases para la Rehabilitación Urbana Sostenible, que elimine la actual dispersión normativa y que posibilite alcanzar estos objetivos y complementarlos con otros cuya dimensión propiciara ciudades más sostenibles, socialmente más confortables y las dotara de una mayor cohesión social, que generara más empleo, y así avanzar hacia un nuevo enfoque en el patrón de crecimiento económico en nuestro país.

Mantener el mismo tratamiento sobre la rehabilitación que sobre la adquisición de vivienda, insistiendo en medidas exclusivas de carácter fiscal mediante la rebaja de las desgravaciones fiscales —ya que no se arbitran mecanismos de ayuda directa distintos a los ya establecidos a través del Plan de Vivienda y Rehabilitación (Plan Renove)—, no es la orientación adecuada. En realidad supone una transferencia de rentas desde el presupuesto público (es decir, el de toda la población) hacia el colectivo con ingresos superiores a la media.

La Rehabilitación y Renovación Urbana Sostenible debe significar un cambio de concepto en la sociedad en general; no puede ser una actuación puntual, sino que tiene que extenderse en el tiempo y consolidar la rehabilitación y el mantenimiento como cuestiones permanentes en la vida de los edificios.

La constitución del ICO como mecanismo financiero con la capacidad de otorgar créditos directos, asumiendo el 100% del riesgo hasta el límite de 200.000 €, se realizará mediante la adjudicación por concurso a una entidad financiera para la gestión de los mismos, sin aclarar como se imputarán y que cuantía tendrán los costes derivados de la gestión de la iniciativa, ni la contradicción que puede suponer que una entidad oferte, en la misma red de comercialización, créditos donde debe asumir un 50% del riesgo de impagos a la vez que los previstos en la nueva iniciativa, lo que puede redundar en la falta de liquidez que actualmente existe, al priorizar aquéllos que no supongan ningún riesgo para la entidad.

Con respecto a la reducción de la morosidad los mecanismos que obligan al pago en un periodo determinado —sin posibilidad de modificar los plazos mediante acuerdos entre partes, entre empresas, o entre empresas y el sector público—, son compartidos por el sindicato, pero sigue en discusión, mediante la proposición de Ley de reforma de la ‘Ley 3/2004 por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales’, el plazo para la entrada en vigor de la medida con efectos plenos.

## 6. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La presente crisis nos obliga a cambiar el patrón de crecimiento para que éste se fundamente sobre bases sólidas y para que, junto a una mayor prosperidad general, se consiga mayor cohesión social y nuestra economía sea menos vulnerable a los cambios de ciclo.

Cambiar de patrón de crecimiento, a través de la fórmula de una Ley o de cualquier otra, exige algo más. Nosotros hemos promovido la idea de un Pacto por la Economía, el Empleo y la Cohesión Social.

Volcar todos los esfuerzos de la sociedad para enfrentar la crisis, sus efectos más negativos en términos de destrucción de empleo y de tejido productivo, y establecer las bases de un nuevo patrón de crecimiento que garantice mayor riqueza y un mejor reparto de la misma, asegurando la cohesión social, requieren de una

negociación y compromiso en el que se impliquen con capacidad de liderazgo el Gobierno, la patronal y las organizaciones sindicales.

En consecuencia, éstos deben ser protagonistas y el marco para llevar a cabo esta negociación debe ser también el del diálogo social. Sin embargo, se ha desplazado esta negociación exclusivamente al ámbito de los diferentes grupos parlamentarios, sin definir el procedimiento de participación de los interlocutores sociales en este proceso.

A falta de profundizar en el desarrollo concreto de la aplicación de las medidas, se puede afirmar que muchas de las materias reseñadas deberían formar parte del contenido contemplado en el Acuerdo del Diálogo Social de julio de 2008, al estar identificadas como materias del Diálogo Social Reforzado.

Enfrentarse a los problemas actuales de la economía española exige de la adopción de medidas inmediatas, pero es imprescindible adoptar medidas sobre las que se articulen, en el medio y largo plazo, las bases de la necesaria transformación del modelo productivo español, donde las medidas desarrolladas desde el Gobierno, a nuestro juicio, resultan insuficientes.

**Ramón Górriz**

El papel de las relaciones laborales  
en el desarrollo sostenible



*Nieve sobre Valencia*, 1885. Ignacio Pinazo.

---

*Hacer avanzar los derechos sindicales, desde un renovado papel del sindicato en la empresa, es la cuestión clave en la participación sindical en el gobierno de la organización del trabajo que redunde en una democratización de las relaciones laborales. La generación de confianza entre todos los que hacen posible que una empresa funcione y la búsqueda de intereses colectivos amplios, con reconocimiento de la participación sindical y el avance de los derechos sindicales, constituyen la mejor garantía para que el proyecto empresarial consiga sus objetivos y funcione con criterios de mayor equidad, justicia social y sostenibilidad económica.*

## I. RELACIONES LABORALES EN EL CONTEXTO DE CRISIS

**E**L contexto de crisis económica ha puesto en evidencia la vulnerabilidad y enorme debilidad de nuestro sistema productivo, dejando al descubierto los ‘pies de barro’ de nuestro modelo de crecimiento. La intensidad de la crisis se manifiesta en la brutal destrucción y desplome del empleo, con enormes repercusiones sobre el sistema de protección social, y está poniendo en entredicho la sostenibilidad de este modelo económico y de crecimiento.

La idea neoliberal de que el mercado es el mejor organizador de la vida económica y social ha saltado por los aires, y las instituciones económicas y fiscales a nivel mundial se han visto obligadas a intervenir ante el riesgo de colapso del sistema mundial. El resultado de este proceso es que obliga a reconocer que la crisis evidencia algo más que un fracaso de los mercados financieros y que lo más acuciante es hacer frente a los problemas económicos, sociales y ecológicos que han sido creados por este modelo de crecimiento.

En este contexto, la errática y confusa respuesta del gobierno en su forma de abordar esta excepcional situación no ha contribuido a eliminar la incertidumbre ante el crecimiento del desempleo, el saldo negativo de las cuentas públicas, la urgente necesidad de reformar el sistema financiero para ayudar a que el crédito llegue a las empresas y a las familias, la revisión necesaria de la política fiscal, la política industrial y energética, o un tema central como es la educación.

Por el momento —y a falta de otros proyectos o propuestas— la valoración sindical de esta respuesta es que no se están tomando las medidas necesarias para impulsar un modelo de crecimiento basado en el desarrollo de ventajas comparativas como la innovación, la apuesta por el cambio tecnológico, el desarrollo de infraestructuras, la productividad y los productos con valor añadido, o la cualificación del factor trabajo. En su lugar, una vez más, se recomienda la utilización de las ya conocidas recetas de intervención en el mercado de trabajo e intentar reducir los costes laborales como fórmula competitiva. En el mismo sentido valo-

ramos que solo un mes después de que el Parlamento sancionara los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno aprobara un Plan de Austeridad que, con el objetivo básico de reducir el gasto público, anunciaba al mismo tiempo una reforma de la Seguridad Social, poniendo en riesgo el pacto de Toledo y creando una gran alarma social.

Por otro lado, la crisis ha puesto en evidencia la debilidad de nuestras instituciones laborales. Al tiempo que se manifestaban las mayores resistencias empresariales a ceder en sus posiciones —llegando a la paralización de una parte de la negociación colectiva—, impidiendo la renovación del Acuerdo sobre negociación colectiva en 2009. Estos acuerdos, que de manera ininterrumpida desde 2002 habían venido suscribiendo las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, han constituido una auténtica ‘seña de identidad’ del sistema español de relaciones laborales, y en ellos, por encima de las diferencias, las partes convenían en identificar y diagnosticar los principales problemas del mercado de trabajo y del sistema productivo español. Entre ellos destacaba la declaración compartida de preocupación por la estabilidad en el empleo, así como el consenso básico en torno a la importancia de la negociación colectiva como herramienta insustituible para la búsqueda activa de soluciones.

Finalmente, en febrero de 2010 se ha firmado el ‘Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva’ con vigencia trianual, en el que se recomienda que en los convenios colectivos se promueva la contratación indefinida y la reducción de la temporalidad —eliminando la injustificada—, el uso correcto de las diferentes modalidades de contratación, y se evite el encadenamiento de contratos, proponiéndose también fomentar la contratación de jóvenes.

Respecto a la determinación de los incrementos salariales se ha llegado a un acuerdo para el crecimiento moderado de los salarios que permita el mantenimiento y recuperación del empleo y que contribuya a la recuperación económica. Con esta premisa, las referencias establecidas para la determinación de los incrementos salariales son las siguientes: para el año 2010 hasta el 1%, para 2011 entre el 1 y el 2% y para 2012 entre el 1,5 y el 2,5%, debiendo ser objetivos los criterios para determinar los incrementos y tener en cuenta las realidades específicas de cada sector o empresa.

Se ha llegado también al compromiso de que de forma bipartita se aborde la negociación de otras materias como la flexibilidad interna, la reforma de la negociación colectiva, la igualdad, la salud laboral, el absentismo y las Mutuas.

El diálogo social, tanto a nivel bipartito como tripartito, debe asumir el reto de lograr un desarrollo que sea a la vez equilibrado y sostenible; es decir, debe tratar de asegurar que la toma de decisiones esté basada en el equilibrio entre las partes, y no únicamente dirigida por la creencia de que el mercado puede reemplazar a las políticas públicas en la respuesta a las necesidades económicas, sociales y medioambientales. La principal lección que se podría extraer de esta reciente experiencia es que se debe conceder un mayor papel y relevancia a la participación de los interlocutores sociales, ya que son un factor clave para garantizar el crecimiento bajo patrones más estables y sostenibles, tanto económica como social y medioambientalmente.

## II. EL RETO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Los esfuerzos deben centrarse de nuevo en la creación de empleo: que no se abandonen las medidas de estímulo fiscal hasta que no se hayan alcanzado unos niveles adecuados de crecimiento, se haya superado el peligro de una nueva depresión y exista una recuperación del empleo. El tamaño, la duración, la coordinación y la focalización de los paquetes de estímulo deben maximizar la creación de empleos decentes.

Ayudar a cimentar un modelo sostenible para el mercado de trabajo quiere decir que en el corazón de las políticas anticrisis debe estar presente la lucha contra las desigualdades en el mercado de trabajo y la lucha contra la precariedad, y específicamente las desigualdades en materia de bajos ingresos. La no discriminación por razón de género, edad, etnia o raza ha de garantizarse en la negociación colectiva para que la inestabilidad y la mala calidad del empleo no se ceban con estos colectivos.

El papel de las políticas laborales para mitigar la crisis, además de tratar de apoyar la recuperación de puestos de trabajo, debería ser el de desarrollar instituciones más fuertes y de base más amplia en el mercado de trabajo que, junto con sistemas de seguridad social, pudieran actuar como estabilizadores automáticos durante los periodos de crisis. El problema principal no es la dualidad del mercado laboral, sino que ésta es efecto de un problema más profundo: el de un tejido económico cuya estrategia de competitividad pivota en los costes laborales como factor de productividad. Desde el acuerdo interconfederal por el empleo y la negociación colectiva estamos contribuyendo a la generación de un entorno más favorable que debería ir acompañado de una línea de reformas estratégicas como la fiscal —incluida la per-

secución del fraude—, la del sistema financiero, industrial y energético y educativo. Todas ellas son reformas prioritarias a cualquier reforma del mercado de trabajo y sobre las que el sindicato se ha venido pronunciando de forma reiterada.

Recientemente el Gobierno presentó la ‘Estrategia para la economía sostenible’ como una línea de acción para la salida de la crisis. En ella se incluye la participación de los agentes sociales y una referencia a la reforma del sistema de negociación colectiva, en la perspectiva de fortalecer su estructura y permitir su adaptación a las necesidades de las empresas y los trabajadores, y en la que se recordaba que esta materia pertenece al ámbito bilateral. Este concepto de desarrollo sostenible requiere de la construcción de un marco sólido de reglas que esté consensuado y aceptado por todos. En dicho marco, el fortalecimiento de las relaciones laborales y de su puesta en práctica en el lugar de trabajo son requisitos previos para una recuperación sostenida y el crecimiento futuro, así como el desarrollo de vías para asegurar el trabajo decente para todos, en condiciones de igualdad para los colectivos más desfavorecidos.

Por el momento, sin embargo, se puede afirmar que muchas de las materias recogidas y que deberían formar parte del Diálogo Social Reforzado, han visto desplazada su negociación al ámbito parlamentario, dejando sin definir el procedimiento de participación de los interlocutores sociales en este proceso.

### III. LA FLEXIBILIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES

Las propuestas que desde el lado empresarial se están desplegando como posibles vías para facilitar la salida a la crisis sitúan el plano laboral como el principal objetivo de las reformas. Sin embargo, junto a otras voces, hemos denunciado en repetidas ocasiones y en distintos foros que el origen de la crisis no es laboral, por lo que buscar soluciones en este plano no resultará suficiente para el objetivo planteado. La política de facilitación del uso de formas contractuales flexibles (como los contratos de duración determinada, a tiempo parcial y temporales) ha construido un sistema de relaciones laborales extraordinariamente flexible, con capacidad para crear un enorme volumen de empleo en la fase expansiva del ciclo económico con gran rapidez, pero con la misma capacidad de destruirlo en la fase recesiva.

Respecto al modelo español de regulación laboral, todos los indicadores de flexibilidad externa muestran que, en comparación, tenemos el más alto nivel de despido y de rotación laboral. El gobierno defiende la tesis de que este modelo de fle-

xibilidad en la contratación ha terminado por configurar un mercado de trabajo altamente segmentado —dual— donde los empleos temporales son muy precarios y donde los indefinidos están superprotegidos. Por ello, plantean que es necesaria una convergencia entre ambos colectivos mediante una mayor flexibilidad de la negociación colectiva, evitando el despido y permitiendo el mantenimiento del trabajador en el empleo en épocas desfavorables o de crisis coyuntural.

Desde otro punto de vista, por el contrario, entendemos que el problema derivado de la altísima flexibilidad en el empleo es que se produce sin que haya una inversión sólida en los sistemas de protección por desempleo, acompañada de la debilidad de las instituciones públicas de gestión del empleo, al contrario de lo que sucede en otros países del entorno europeo. La segunda consecuencia de la extrema flexibilidad contractual es que en demasiadas ocasiones va acompañada de bajos salarios, de desregulación del tiempo de trabajo, de penosidad y peligrosidad laboral, provocando precariedad, inestabilidad y vulnerabilidad laboral para muchos trabajadores y dificultando el ejercicio de los derechos laborales básicos.

Por el momento, las posibles soluciones propuestas por el gobierno van encaminadas a causalizar la contratación temporal, medidas para fomentar la contratación indefinida, mejorar el contrato a tiempo parcial y la contratación juvenil, y un tratamiento todavía no definido sobre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de colocación y recolocación. Asimismo se plantean medidas para fomentar el uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal del empleo. Todas ellas muy ambiguas y sesgadas, encerrando incluso alguna de ellas un tema tan grave como el abaratamiento del despido.

CCOO cree que es en el marco del Diálogo Social Tripartito donde deben adoptarse medidas para contener la destrucción del empleo, para favorecer el empleo estable y de calidad y evitar el deterioro de los derechos laborales. Se trata de reorientar el mercado laboral hacia una mayor estabilidad y menor precariedad, reducir la temporalidad injustificada, regular el contrato a tiempo parcial e impulsar el reparto del tiempo de trabajo en empresas con dificultades. El objetivo es mantener el empleo en escenarios de crisis, en especial el empleo juvenil, incorporando la protección social necesaria.

Estas propuestas apuestan por el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo y por el control de las empresas de recolocación que actúan al margen de los SPE y de la legalidad vigente. Desde CCOO promovemos en el Diálogo Social Tripartito cambios en la normativa que regula el mercado laboral para reducir la

fuerte dualidad y segmentación existente; todo ello, sin menoscabo de los derechos de los trabajadores y sin abaratamiento de los derechos indemnizatorios del despido.

Existe otra dimensión de la flexibilidad laboral que es la flexibilidad negociada, interna, de carácter colectivo, cuya gestión se ha derivado al ámbito bipartito de negociación y en el que existe ya un compromiso de las partes para tratar la citada reforma de la negociación colectiva. La idea central es buscar la manera de especializar la negociación colectiva, con la finalidad de intentar que en la regulación de las condiciones de trabajo primen los mecanismos de flexibilidad interna sobre los de flexibilidad externa.

En relación a esta cuestión, la clave es la capacidad de control compartido de esta flexibilidad, evitando que tenga un carácter coercitivo o sea unilateralmente dirigida desde la dirección de las empresas. En este sentido, el papel de la negociación colectiva en la defensa y tutela de los intereses de los trabajadores es determinante. El debate reside en torno a la manera en que la negociación colectiva consigue flexibilizar las condiciones de trabajo y salario a cambio de seguridad, estabilidad y mantenimiento del empleo. Entre los aspectos que en ella se regulan se puede señalar la evolución de tres aspectos básicos de la relación laboral: la clasificación profesional, el tiempo de trabajo y el salario.

Acerca de la prestación laboral, ya desde 1994 se vienen transformando las antiguas estructuras profesionales (derivadas de las ordenanzas laborales) hacia sistemas de encuadramiento profesional más abiertos y flexibles basados en el doble vínculo de nivel y área profesional. La búsqueda, a través de la negociación colectiva, de un equilibrio entre un requerimiento genérico de mayor flexibilidad en el contenido de la prestación laboral y el control de tal flexibilidad no es un camino fácil. Según hemos observado, la dinámica que siguen los convenios colectivos es muy desigual, manteniéndose en algunos el encuadramiento tradicional de las categorías profesionales, mientras que otros lo hacen a través de los grupos profesionales.

El hecho de que la configuración del sistema de clasificación profesional sea una competencia reservada en exclusiva a los convenios colectivos sectoriales de ámbito estatal no ha conseguido articular en los niveles inferiores la transformación definitiva hacia sistemas más flexibles, perviviendo en el tiempo, e incluso dentro de un mismo sector de actividad, convenios que compartiendo el mismo ámbito funcional utilizan sistemas y criterios reguladores diferentes. Esta falta o incompleta adecuación de los sistemas de clasificación profesional a las nuevas formas de or-

ganización del trabajo y a los sistemas postfordistas de producción flexible, crea disfuncionalidades en algunas empresas y sectores.

Esta cuestión se ha ido soslayando mediante el recurso a las cláusulas de movilidad y polivalencia funcional, pero a menudo sin la necesaria participación de los representantes de los trabajadores y, en general, sin que exista una vinculación directa con una cuestión clave para las nuevas exigencias productivas: el reconocimiento de la formación de los trabajadores y su utilización como ventaja competitiva por la empresa, y la vinculación de la formación con la calidad en el trabajo. Relación que no ha sido especialmente explorada por la negociación colectiva pero que debería ser tenida en cuenta al tratar la flexibilización de la prestación laboral.

Respecto al tiempo de trabajo, no hay duda de que es una de las materias que más se ha transformado en la negociación colectiva y que se encuentra estrechamente vinculada con las políticas de empleo y los salarios. La transformación del tiempo de trabajo se ha realizado principalmente en favor de la distribución irregular y la anualización de la jornada. Las fórmulas de distribución flexible del tiempo de trabajo por parte de las empresas son múltiples y tan diversas que señalan inequívocamente hacia una intensificación del trabajo y la producción, lo cual además se corrobora porque el cómputo anual de jornada ha dejado de reducirse progresivamente como venía siendo la pauta anterior.

A este respecto habría que añadir que, mientras en algunos sectores y actividades se ha avanzado de forma considerable en la eliminación de las horas extraordinarias (o al menos hacia su compensación por tiempo y no por salario), existen sectores y colectivos enteros donde los 'excesos' en tiempo de trabajo hacen que su ordenación y distribución hayan dejado prácticamente de existir, ejemplificándose simbólicamente en que la 'hora de salida' se difumina.

La inexistencia, por otro lado, de contrapartidas a dicha desregulación en relación, por ejemplo, a compromisos empresariales de mantenimiento o estabilidad del empleo o bien dirigidos a aumentar el control sindical para la verificación y seguimiento de dicha distribución irregular, advierte del desequilibrio que han alcanzado los convenios colectivos en esta materia, donde los intereses empresariales están satisfechos, pero no se están garantizando los derechos de los trabajadores.

Esta sospecha de asistir a una nueva forma de subordinación se avala por la escasez de cláusulas en los convenios que tratan la flexibilidad del tiempo de trabajo en beneficio de los trabajadores, y ponen sobre la mesa la cuestión, cada vez más

importante y demandada, de cómo resolver la difícil —pero obviamente posible— ecuación de conjugar los derechos individuales y básicos del trabajador —como el derecho a conciliar vida y trabajo— con la regulación de la materia del tiempo de trabajo.

Reconociendo la pluridimensionalidad de las relaciones colectivas —orientadas cada vez más a reconocer y regular materias diversas—, la cuestión salarial constituye un factor nuclear, especialmente en este contexto de intensa crisis. No hay más que recordar la dificultad y conflictividad generada en los últimos meses, debido al bloqueo empresarial y al incumplimiento de los compromisos en relación a la aplicación de las cláusulas de revisión de los convenios suscritos incluso en años anteriores.

El salario como factor nuclear puede ser examinado desde distintos planos: desde sus controvertidas relaciones con otras materias —especialmente con el empleo— que se han dejado ver y todavía lo hacen, en las recomendaciones de moderación salarial o en el objetivo de que los beneficios empresariales se reinviertan y se conviertan, por tanto, en empleo. Desde la perspectiva de la cantidad de trabajadores y sectores enteros que perciben salarios bajos y muy bajos, sin que la cualificación o el nivel formativo de la persona tengan una relación directa con la ocupación. Pero también desde la perspectiva de la discriminación salarial que sufren los colectivos más débiles en el ámbito de las relaciones laborales, con especial incidencia entre las mujeres, cuya ‘brecha’ salarial con los varones, lejos de disminuir en el tiempo, sigue aumentando, con especial incidencia en los niveles intermedios y superiores.

Además de la cuantía de los salarios, y desde el plano de la negociación colectiva, el reto reside en alcanzar una mayor racionalización e innovación de las estructuras salariales, a lo que todavía no se ha llegado. El problema de fondo se refiere a la necesidad de establecer y definir criterios realmente objetivos para la determinación y concreción de todos los conceptos salariales, con la correspondiente participación de la representación sindical, de forma que los convenios aclaren de forma transparente las pautas de concreción de la estructura salarial, evitando situaciones de arbitrariedad e imposiciones empresariales de forma unilateral.

El aumento del peso de las partes variables del salario y del tipo y naturaleza de los complementos abonados por el empresario, como indican los estudios específicos realizados sobre la materia, no hace sino corroborar esta progresiva tendencia hacia la individualización y flexibilización salarial.

Por otro lado, en momentos de crisis como el actual, se escuchan de nuevo propuestas dirigidas a profundizar en la fragmentación de la estructura de la negociación colectiva, priorizando el ámbito de la empresa frente al ámbito sectorial para la negociación de las pautas salariales. En nuestra opinión, y dado el escaso tamaño medio de las empresas, dichas propuestas solo agravarían el problema de las desigualdades salariales, y además dificultarían el objetivo del aumento de los salarios más bajos y de aquellos más alejados del salario medio, lo cual finalmente tiene efectos directos sobre la demanda y el consumo, factores indispensables para la producción y el crecimiento económico. La acusación de rigidez hacia nuestro sistema de negociación colectiva es, pues, una acusación interesada y desde luego poco acorde con la realidad.

#### IV. REFORMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Siendo el diagnóstico sobre la estructura de la negociación colectiva un diagnóstico común en relación a sus limitaciones y disfuncionalidades y, en especial, sobre su atomización, el excesivo número de convenios existente y la falta de coordinación y articulación entre los diferentes niveles, los elementos centrales para la discusión en torno a una hipotética reforma se podrían resumir en: simplificación y reducción del número de convenios y adecuado reparto de espacios normativos (articulación) entre los convenios de sector y los de niveles inferiores. Pero además, comprenderían los siguientes aspectos:

- La imprescindible ampliación de la cobertura de la negociación colectiva, ya que existe un porcentaje considerable de trabajadores y trabajadoras en este país cuya única regulación de condiciones laborales es el Estatuto de los Trabajadores.
- Ampliación de la eficacia de los convenios sectoriales, con una mejor articulación entre los diversos ámbitos de negociación. La idea es construir y configurar amplios convenios generales de sector, que proyecten hacia ámbitos inferiores los principales contenidos que requieren un tratamiento homogéneo, al menos en sus niveles mínimos. Esta ha sido la tendencia de las recomendaciones consensuadas en torno a los sucesivos ANC.
- El establecimiento de reglas más precisas dirigidas a regular la problemática concurrencia entre convenios de distinto ámbito.

- La revisión de la función que desarrollan los convenios provinciales en algunos sectores, así como la posibilidad de su agrupación en convenios de la Comunidad Autónoma correspondiente.
- Dar respuesta a realidades y fórmulas empresariales complejas, caracterizadas por la segregación y descentralización de empresas y subcontratación de actividades hacia otras empresas, que en general repercuten negativamente sobre las condiciones de trabajo y salarios.
- La extensión de la negociación colectiva a las nuevas formas organizativas empresariales, como los grupos de empresa.
- La ampliación de los ámbitos funcionales de los convenios para que incluyan nuevas actividades económicas, que faciliten una mejor regulación de los derechos de los trabajadores y una más amplia cobertura de sectores emergentes o que se han visto sometidos a una mayor desregulación.
- La extensión de los convenios colectivos hacia sectores carentes de negociación colectiva sectorial.
- Mayor articulación de los convenios de empresa con sus convenios provinciales o estatales, marcando expresamente la competencia reservada al ámbito superior y definiendo lo que lícitamente puede quedar reservado al ámbito de la empresa. La flexibilidad de la negociación colectiva no puede significar el autismo de los convenios de empresa respecto a lo regulado en ámbito superior.

## V. APUNTES SOBRE UN NUEVO SISTEMA DE PARTICIPACIÓN SINDICAL

Hacer avanzar los derechos sindicales, desde un renovado papel del sindicato en la empresa, es la cuestión clave en la participación sindical en el gobierno de la organización del trabajo que redunde en una democratización de las relaciones laborales. La generación de confianza entre todos los que hacen posible que una empresa funcione y la búsqueda de intereses colectivos amplios, con reconocimiento de la participación sindical y el avance de los derechos sindicales, constituyen la mejor garantía para que el proyecto empresarial consiga sus objetivos y funcione con criterios de mayor equidad, justicia social y sostenibilidad económica.

La condición indispensable para tal flexibilización es la participación sindical, sin cuyo concurso nos encontraríamos ante situaciones que poco o nada tienen que ver con la regulación colectiva de condiciones de trabajo y salario; es decir, con la desregulación laboral.

Parece llegado el momento de eliminar de los convenios colectivos aquellas cláusulas que —derivadas de las antiguas ordenanzas laborales— afirman que la organización del trabajo es potestad exclusiva del empresario, para transformarlas por fórmulas que restrinjan la autoridad unilateral del poder empresarial y regulen con claridad la dimensión colectiva de las relaciones laborales y, con ello, el derecho de los trabajadores y sus representantes a participar en la organización del trabajo.

Nuestra acción va a tratar de ir desplazando el centro de atención de las relaciones laborales desde el poder discrecional del empresario hacia una mayor y más activa intervención sindical, que actúe como mediadora de las múltiples dimensiones de la actividad laboral. Y sin embargo, este cambio en las pautas de actuación en las relaciones colectivas no parece que sea posible sin el concurso de una ley de participación institucional que permita aumentar o equilibrar el rol de la representación sindical en las empresas, donde se exprese la relevancia y la utilidad práctica de los sindicatos y se avance en el reconocimiento concreto de los derechos sindicales.

Asimismo, entre nuestros objetivos a corto plazo se encuentra el de continuar avanzando en el debate que permita mejorar los modelos de representación sindical en las empresas y superar algunas disfunciones que presenta nuestro modelo dual de representación.

La mayor presencia de los intereses de los trabajadores, no sólo en el reparto de la riqueza generada en la empresa sino también en las decisiones sobre la organización del trabajo y la actividad, permiten que el marco de actuación empresarial esté presidido por otras motivaciones distintas a las del rápido enriquecimiento. Las buenas formas de crecimiento de las economías fundadas en el aumento y calidad del empleo, fomento de habilidades y en el valor por hora trabajada, son las mejores herramientas para las organizaciones que buscan un alto grado de fortaleza y sostenibilidad. Para ello, lograr una mayor implicación del sindicato en la empresa y en la organización del trabajo, junto a una mayor inversión en innovación y desarrollo tecnológico, llevaría aparejado un incremento de la productividad muy necesario para garantizar una mayor capacidad competitiva de nuestros bienes y servicios.



**Jesús Bárcenas**

Las pymes en el tejido productivo  
y en el desarrollo sostenible.  
¿Hasta qué punto el tamaño  
es una limitación?



*En la puerta del estudio, Godella, 1898. Ignacio Pinazo.*

---

*El análisis y estudio de la dimensión empresarial es un factor relevante a la hora de entender la evolución de otros factores que determinan la competitividad de los sectores de actividad, así como la del conjunto de la economía. La relación que se produce entre el tamaño empresarial con factores tales como los procesos de innovación, la formación y la cualificación de los trabajadores, los niveles de productividad o los procesos de internacionalización caracterizan la competitividad de la estructura empresarial y son un elemento clave a la hora de diseñar cualquier iniciativa de actuación pública que tenga como fin la consecución de un modelo económico de desarrollo sostenible.*

**S**EGÚN los datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE) publicados por el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2009 el número de empresas existentes en la economía española es de 3.355.830. Del total de estas empresas, el 99,9% son pymes, es decir, tienen menos de 250 empleados y su volumen de negocio no es superior a los 50 millones de euros. Estas empresas generan aproximadamente el 68,5% del total del valor añadido y sustentan en torno al 78,7% del empleo. De acuerdo con los datos facilitados por la Oficina Estadística Europea el porcentaje de pymes frente al total de empresas es muy similar al resto de países de la Unión Europea. No obstante, las pymes españolas ocupan a un porcentaje mayor del total de trabajadores y contribuyen en mayor medida al valor añadido total.

La principal diferencia con respecto al resto de nuestros más importantes socios comerciales radica en el elevado peso que tienen en nuestra economía las microempresas, es decir, aquéllas que presentan menos de 10 trabajadores y que tanto en su cifra de negocio como en el balance se sitúan por debajo de los 2 millones de euros. La estructura empresarial española presenta como uno de sus rasgos más destacados el elevado grado de concentración de empresas de muy escasa dimensión. Más de la mitad de las pymes no tienen asalariados y, del resto, el 78,8% son microempresas con menos de cinco empleados. Por tanto, se podría establecer, en este sentido, una primera relación entre la estructura empresarial española y el menor valor añadido por persona ocupada o productividad aparente del factor trabajo que generan con respecto a la media comunitaria, siendo ésta una de las principales debilidades de las pymes españolas.

En cuanto a la dinámica empresarial, en los últimos años se produjo un intenso crecimiento del número de empresas. En concreto, si se considera el periodo 2001-2007, la tasa media de creación de empresas se situó en el entorno del 4,0%. Junto a este hecho también se manifestó un aumento del tamaño medio empresarial a favor de las microempresas con asalariados, lo que supuso un avance significativo en el proceso de consolidación de las nuevas iniciativas empresariales durante la etapa de expansión de la actividad. El dinamismo de la actividad económica, que mantuvo

al ciclo de la economía española en un periodo de expansión prolongado, tuvo un reflejo favorable sobre la evolución de la estructura empresarial en cuanto al crecimiento del número de iniciativas empresariales emprendidas durante este periodo.

Este periodo de expansión económica (1993-2007) se caracterizó particularmente por la facilidad de acceso al crédito y por la contención de las cargas financieras para todos los agentes, derivada en cierta medida del proceso de integración de la economía española en la Unión Monetaria. Esta cuestión hizo posible que el endeudamiento empresarial destinado a la financiación de nuevas inversiones fuera «financieramente sostenible» puesto que, en términos simplificados, se obtenía una rentabilidad económica de estas inversiones superior al coste explícito de la financiación ajena. A su vez, se fue configurando una estructura financiera donde los recursos internos generados por la propia empresa permitían atender a las obligaciones de pago contraídas, tanto en el corto como en el largo plazo.

Bajo un manto de abundante liquidez se llevaron a cabo innumerables operaciones de financiación, tanto del consumo privado como de la inversión productiva. Deteniéndonos en las segundas, se ha de resaltar que se materializaron con mayor intensidad multitud de procesos de inversión destinados a aquellas actividades que eran percibidas como las de mayor rentabilidad y que se localizaban particularmente en las industrias de bienes de capital. En este sentido, tanto desde el punto de vista de los ingresos esperados como desde la perspectiva de los costes, la construcción se mostró como un referente para la realización de estos proyectos de inversión. De forma correlativa, la construcción fue generando una elevada participación en su actividad de otros sectores productivos, por lo que se amplificaron los efectos del crecimiento en términos de mayor valor añadido y de más empleo, tanto de industrias más intensivas en el uso de bienes de capital como de aquéllas otras más relacionadas con la fabricación de bienes de consumo; es decir, el crecimiento económico se extendió para el conjunto de los agentes.

Ahora bien, todo proceso con las características que se han descrito genera, más tarde o más temprano, la aparición de desequilibrios tales como el déficit exterior, la inflación, un elevado nivel de endeudamiento de los hogares y de las empresas, así como un exceso de capacidad productiva, si no está respaldado por un proceso previo de acumulación de recursos económicos suficientes para poder sustentarlo. La consecución de los mencionados desequilibrios y, de forma fundamental, el cambio en las condiciones de financiación marcaría el inicio de una fase de atenuación de la actividad, que ha desembocado en la actual etapa de crisis en la que nos encontramos.

La reversión de la etapa de expansión económica llevó a que en 2008 se llegara a experimentar una contracción de más de 66.000 iniciativas empresariales; esto es, una disminución del 1,9% con respecto al año anterior. Este menor crecimiento del número total de empresas registradas en el DIRCE con respecto al periodo anterior respondió, considerando el criterio de la dimensión empresarial, a una menor contribución al crecimiento procedente de las empresas con asalariados, en particular de microempresas pertenecientes fundamentalmente al sector de la construcción e industrias auxiliares, que no pudo ser compensada por el resto de actividades empresariales. Esta situación, asimismo, se ha prolongado al resto de sectores económicos durante el pasado año.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo, cerca de 67.400 empresas cesaron en su actividad en 2009. De éstas, la práctica totalidad, un 99,9%, fueron pymes. Por tamaño empresarial, las caídas en términos relativos fueron más acusadas en el tramo de empresas de 10 a 49 empleados; es decir, entre las pequeñas empresas. Si bien los datos recientes muestran que este proceso de reducción de la estructura empresarial se está atenuando, hasta marzo de 2010 5.785 pymes han cesado su actividad con respecto al último trimestre del año anterior, lo que supone una caída en términos relativos del 0,5%.

La consecuencia más grave de la situación descrita es que se ha impuesto un coste negativo y creciente sobre las pymes y, por tanto, ha tenido una especial repercusión sobre el empleo. En este sentido, se ha de destacar que según el Banco de España, que ha analizado la composición del crecimiento del empleo desde la perspectiva del tamaño empresarial durante el periodo 1996-2003, las pequeñas empresas, es decir, aquéllas con menos de 50 trabajadores, contribuyeron al crecimiento de la ocupación en mayor medida que el que les debería corresponder, de acuerdo con el volumen de empleo que sustentaban. En particular, las empresas con un menor tamaño (menos de 20 trabajadores) fueron las responsables de la mitad del crecimiento del empleo en este periodo, cuando el volumen del empleo en estas pymes sólo representaba el 33% del total de los asalariados de la economía española.

De esta forma, si se tienen en cuenta los registros expuestos anteriormente; es decir, dónde se está produciendo la mayor contracción de la actividad, y por tanto, en qué tramo de tamaño empresarial se está ocasionando una mayor caída del número de empresas, se podrá comprender y evaluar el actual proceso de aumento de la tasa de paro y de caída de la afiliación.

Durante el periodo 2008-2009 más de 1.530.000 trabajadores dejaron de prestar sus servicios en las empresas españolas. De éstos, aproximadamente un 86% lo

dejaron de hacer en las pymes. Al igual que en el número de empresas, se ha de destacar que este descenso del empleo se ha intensificado sobre aquellas empresas que emplean entre 10 y 49 trabajadores; es decir, entre las pequeñas empresas.

Volviendo al análisis de la estructura empresarial, si se tiene en cuenta ésta desde la perspectiva del sector de actividad al que pertenecen las empresas, se puede detectar, al igual que desde la perspectiva del tamaño, un elevado grado de concentración de las mismas en torno a un número reducido de ramas de actividad. En concreto, seis ramas de actividad sustentan aproximadamente dos terceras partes del total de actividades empresariales. Según el DIRCE, durante 2008 éstas incluyeron el comercio, la construcción, las actividades inmobiliarias, el transporte, la hostelería así como otras actividades empresariales que representan, entre otras, las actividades jurídicas y de contabilidad, así como los servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, ensayos y análisis técnicos.

En esta estructura, las dos ramas de actividad que mayor crecimiento experimentaron en número de empresas en el periodo fueron las de suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado, con 5.274 empresas más en 2008, alcanzando un crecimiento del 60,7% con respecto al año anterior, y las actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos con 107 empresas más en 2008 y un crecimiento del 21,9% para el mismo periodo. De igual forma, se ha de destacar las dos ramas de actividad que perdieron un mayor número de empresas durante este periodo. Éstas fueron las de actividades de construcción especializada, con 24.404 empresas menos en 2008, un 10% de contracción con respecto al año anterior, y la actividad de la construcción de edificios, con 42.055 empresas menos en este periodo, esto es, una caída del 11,7% con respecto a 2007.

La estructura empresarial que se ha presentado condiciona, entre otros factores, a la dinámica empresarial; esto es, incide en los procesos de constitución, consolidación y desaparición de las empresas. En este sentido, la demografía empresarial española responde, tanto en su configuración original como en su posterior evolución, a numerosos factores interrelacionados entre sí que inciden no sólo en la constitución o nacimiento de las empresas, sino de forma esencial en la consolidación de estas actividades durante un periodo prolongado de tiempo. De esta forma, la creación y rotación de empresas en los distintos sectores acaban, en última instancia, determinando el grado de competencia y, por lo tanto, repercutiendo sobre los incentivos a innovar de las empresas. La descripción del número de empresas que entran y salen del mercado a lo largo de un periodo es, por tanto, relevante desde el punto de vista de desarrollo de los mercados, puesto que determina la caracteri-

zación del proceso del crecimiento económico como consecuencia de la aparición de nuevos procesos de producción.

Condicionantes tales como la incertidumbre sobre la rentabilidad, los costes de ajuste, la capacidad de adopción de innovaciones tecnológicas o la productividad total de los factores son algunos de los elementos que explican el fenómeno frecuente de entradas y salidas de empresas. De igual forma, otros factores institucionales como las cargas administrativas derivadas de los complejos trámites burocráticos que pueden estar presentes en los procedimientos para la creación y liquidación de empresas, el sistema jurídico y fiscal, así como el desarrollo de la regulación de los mercados de trabajo y financieros son elementos obstaculizadores de los procesos de entrada y salida de los mercados y, por esto, determinan la caracterización de la dinámica empresarial.

En las pymes españolas existe un cierto paralelismo entre las elevadas tasas de entrada y salida con respecto a las empresas del resto de economías europeas, si bien se ha de destacar la menor tasa de mortalidad de las empresas españolas. Esta característica determinaría la existencia de unos costes de salida más elevados para estas empresas, y podría explicar parcialmente, junto a la mención del tamaño empresarial, los bajos niveles de productividad que se han experimentado en el conjunto de los últimos años.

Igualmente, el tejido empresarial español adolece de una escasa consolidación empresarial. A partir de los datos y conclusiones que expuso el Consejo Económico y Social<sup>1</sup>, se observa que el porcentaje de empresas que sobreviven a los cuatro años de constituirse es del 62,8%, siendo éste entre los empresarios individuales del 53,2%; esto es, casi un 40% de las iniciativas empresariales no logra superar los cuatro años de operativa en los mercados. Esta función de supervivencia está directamente relacionada con el tamaño empresarial; es decir, cuanto mayor es su tamaño, mayor es la probabilidad de supervivencia y, asimismo, esta función es directamente dependiente de la antigüedad de la misma, por lo que las empresas más jóvenes son las que menor probabilidad de supervivencia muestran.

Es necesario, por tanto, evaluar los factores que condicionan el entorno empresarial bajo este enfoque. Teniendo en cuenta una realidad estructural española dada habrá que determinar, por una parte, qué factores están conformando el entorno e

---

<sup>1</sup> *El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial*. Colección Informes: Informe 5 / 2005.

inciden en la evolución de las tasas de entrada y salida empresariales y, por otra, estos condicionantes deberán ser disociados de aquellos que específicamente afectan a los procesos de consolidación o supervivencia empresarial. Las medidas de actuación programadas e implementadas bajo esta perspectiva obtendrán una mayor eficacia en sus resultados.

Con respecto a la consolidación o supervivencia empresarial, ésta se verá reforzada con todas aquellas políticas que promocionen el desarrollo tanto del capital humano como el tecnológico, así como su traslación a la operativa de la gestión de la actividad de las pymes. En este sentido, la promoción de los procesos de I+D, y en particular los de innovación tecnológica, adquiere especial relevancia. La potenciación de la creación de empresas con base tecnológica, así como la promoción de la capacidad innovadora de las empresas y la difusión del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las mismas son medidas que inciden en el potencial de crecimiento de las pymes y, por tanto, intervienen activamente en mejorar tanto la probabilidad de éxito de inicio de cualquier iniciativa empresarial como la tasa de supervivencia de las pymes en los mercados.

Sin duda, el fomento y desarrollo de todas estas acciones debe convertirse en objeto prioritario dentro de la actuación de la política económica. Asimismo, este enfoque de política económica deberá ser coherente con el resto de componentes que configuren una estrategia de desarrollo sostenible, entendida esta estrategia como aquella cuyo fin es la promoción de un patrón de crecimiento económico capaz de generar elevadas tasas de crecimiento de la actividad y el empleo que se sostienen, a su vez, a lo largo del tiempo, y compatible con la consecución de aquellos fines sociales y medioambientales que sean igualmente establecidos.

La Estrategia de Economía Sostenible y, en concreto, el proyecto de Ley de Economía Sostenible integran parcialmente estos planteamientos. Entre los principios que inspiran las acciones contempladas en esta regulación se encuentran el principio de apoyo al espíritu emprendedor y de fomento de la capacidad innovadora de las empresas. De igual forma, en las medidas que contiene el Plan Integral de Política Industrial 2020, dentro de las políticas sectoriales planteadas en el proyecto de Ley, se incluyen los procesos de consolidación y crecimiento de las pymes industriales.

Durante estos últimos años se han enfocado los mayores esfuerzos en estabilizar la situación financiera y, en particular, en mejorar las condiciones de acceso al crédito, tanto en cantidad suficiente como en condiciones accesibles para las pymes. De forma complementaria, y de acuerdo con las necesidades de liquidez de nuestras

empresas, se ha priorizado la búsqueda de soluciones que resuelvan los problemas derivados de los retrasos en los pagos, tanto en lo que se refiere a las deudas con las Administraciones Públicas como a las deudas de las empresas entre sí. Si bien estos problemas siguen acuciando a un número significativo de pymes, se han de reorientar gradualmente estos esfuerzos para que se promueva el restablecimiento de unas condiciones óptimas para la inversión empresarial. No se ha de olvidar que estos procesos de inversión son el factor determinante de la generación de empleo y, por tanto, de la reactivación económica en el corto, medio y largo plazo.

Todas las acciones que se han descrito con respecto a la mejora de los procesos de entrada y salida y, en particular, los referentes a la consolidación y supervivencia empresarial, que tengan como referente fundamental a las pymes, darán como resultado la recuperación de un modelo de crecimiento sólido y prolongado en el tiempo, así como una mayor convergencia de la renta per cápita para el conjunto de la economía española con respecto al resto de economías avanzadas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- LÓPEZ-GARCÍA, P., S. PUENTE y Á. GÓMEZ (2009). «Employment generation by small firms in Spain», *Documentos Ocasionales*, N.º 0903, Banco de España.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005). *El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial*. Colección Informes: Informe 5 / 2005.
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (2009). *Informe sobre la Pyme 2009*. Colección Panorama Pyme. N.º 14.



**Ángel Martín Acebes**

La internacionalización de las pymes  
españolas: factor clave  
para un desarrollo  
productivo sostenible



*Patio de mi casa en Venecia, s.f. Ignacio Pinazo.*

---

*La internacionalización de las empresas españolas se ha convertido en una de las claves del futuro desarrollo económico sostenible. La exportación presenta ya crecimientos interanuales y el número de empresas que apuestan por salir al exterior es cada año mayor. España es uno de los líderes mundiales en los sectores ‘verdes’ y la generación de infraestructuras, que deben garantizar el futuro crecimiento sostenible y el consiguiente bienestar y calidad de vida a la sociedad. La apuesta institucional por las pymes competitivas debe ser la pauta a seguir para que el sector exterior sea uno de los baluartes de la recuperación, el desarrollo y la creación de empleo en España.*

LA salida de las empresas al exterior en tiempos de caída de la demanda interna ha actuado siempre como uno de los primeros y más fundamentales resortes de la recuperación. En otras ocasiones, el recurso ha sido siempre la devaluación de la moneda, de manera que se ganaba competitividad en precios a corto plazo, pero sin garantizar un crecimiento sostenible a largo plazo y con una aportación negativa al conjunto del PIB difícil de salvar. El reto al que nos enfrentamos ahora es cómo hacer competitiva nuestra exportación para soportar la crisis, sin la posibilidad de recurrir a devaluaciones; es decir, cómo facilitar y favorecer la asignación de recursos a sectores y actividades con una demanda exterior en crecimiento, de manera que se logre una aportación positiva a la economía general de forma sostenida. Es fundamental, además, que esa asignación se realice a las pymes con vocación exportadora, que son, en definitiva, las que soportan el crecimiento de un país.

Es incuestionable hoy que España se encuentra en el grupo de cabeza en el desarrollo económico mundial, y con la internacionalización y la exportación como uno de los activos más claros en el camino de la recuperación económica. Las ventas españolas al exterior están en positivo (en términos reales) desde el último trimestre del año pasado y cerrarán este primer semestre de ejercicio con esa misma senda ascendente en su comparación interanual. Como dato significativo para el ejercicio 2009 y en contraste con el escenario de crisis, resulta que la base exportadora española ha aumentado en un 6,8%, hasta aglutinar a 108.000 pymes que han vendido algo en el exterior en esos doce meses. Si nos vamos al dato más selectivo, el de las empresas exportadoras regulares (cuatro años seguidos con ventas al exterior), el colectivo se ha mantenido en unas 39.000 en los últimos ejercicios, lo que da idea de la solidez con la que, normalmente, se hace la exportación en España.

Unido a lo anterior, hay que mencionar que la crisis no ha doblegado la intención de las empresas de salir al exterior: en el Plan de Iniciación a la Promoción Exterior (PIPE) que tienen de forma compartida ICEX, Cámaras de Comercio y organismos autonómicos de promoción exterior, se engloban cada año a unas 800 empresas, siempre en una senda ascendente que ha generado en los últimos diez años 7.000 pymes exportadoras en España.

*Evolución del número de empresas exportadoras. (En miles de euros)*

<b>Export. &gt; 0 €</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Ene-Dic. / 2009</b>
N.º Empresas	96.401	99.232	100.177	97.418	101.395	108.303
% Inc. frente al año anterior	3,3	2,9	1,0	-2,8	4,1	6,8
Export. Total (Miles euros)	146.924.722,5	155.004.734,0	170.438.626,9	185.023.217,5	189.227.851,4	158.254.276,6
% Inc. frente al año anterior	6,4	5,5	10,0	8,6	2,3	-16,4
N.º Empresas regulares (*)	34.903	38.020	38.750	39.125	39.641	39.377
% Inc. frente al año anterior	4,8	8,9	1,9	1,0	1,3	-0,7
Export. Total (Miles euros)	132.860.169,9	141.088.427,8	153.718.585,6	166.746.763,9	171.142.351,8	145.110.900,0
% Inc. frente al año anterior	6,7	6,2	9,0	8,5	2,6	-15,2

(\*) Número de empresas que han exportado en los últimos 4 años consecutivos.

Fuente: ICEX

Si pasamos del Made in Spain, de los exportadores, al Made by Spain, de las empresas que optan por implantarse en otros mercados, las cifras también nos demuestran que las pymes apuestan por la internacionalización. Hay más de 2.500 empresas españolas con activos productivos en el exterior, de las que casi una quinta parte están en China, el mercado con más futuro a medio y largo plazo en lo que a comercio exterior se refiere.

Exportación e implantación exterior conforman la columna vertebral de lo que podemos entender dentro de un mundo globalizado como internacionalización en sentido amplio. Lo que habría que analizar es cómo ese fenómeno se mueve ahora en España dentro de los parámetros de un futuro desarrollo económico sostenible y con vocación de permanencia en el tiempo. Para ello hay que acudir al análisis sectorial de la salida al exterior de las empresas españolas, pero con una convicción: no hay sectores mejores ni peores para exportar o para invertir fuera, lo que hay son empresas con mayor o menor capacidad de innovación y diferenciación de su producto como para garantizar que todos estos procesos se pueden hacer con garantías de éxito a medio y largo plazo.

## NUEVOS SECTORES

Hablar de sostenibilidad en el desarrollo económico futuro es hablar de sectores de gran valor añadido, que no hipotequen el progreso de las sociedades y garanticen un nivel medio de bienestar para sus ciudadanos. La sostenibilidad, por ejemplo, viene de la mano de las energías renovables para no hacer depender el futuro de nuestros hijos del petróleo y las materias primas fósiles. Pero no sólo en ese ámbito está el futuro desarrollo sostenible entendido en sentido amplio. Bienestar y buen nivel de vida se generan también con los sistemas e infraestructuras de transporte rápidas que te llevan de centro a centro en las principales ciudades de un país, como ocurre con la alta velocidad ferroviaria, o con la construcción de autopistas. Y un buen desarrollo social lo dan una educación y una asistencia sanitaria garantizados desde los poderes públicos, con la garantía de que para su funcionamiento se cuenta con los mayores avances técnicos y tecnológicos. La era digital en las tecnologías de la información y en la asistencia sanitaria son el mayor exponente de ello, pero también la investigación en biotecnologías, las telecomunicaciones avanzadas o ciencias nuevas como la nanotecnología. Si ponemos estos ejemplos concretos de nuevos sectores de alto potencial económico en un concepto más macroeconómico, la conclusión es que todo nos lleva a crear un nuevo patrón de crecimiento más diversificado y orientado a la demanda externa, como forma de establecer un modelo de desarrollo sostenible.

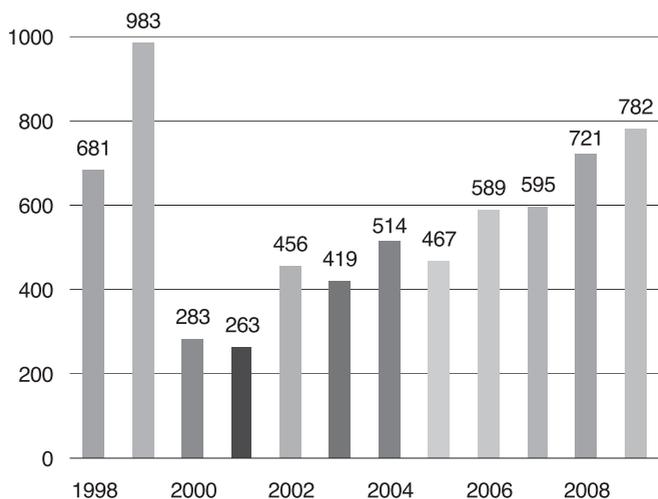
La evolución económica española de la última década ha permitido que la internacionalización de sus pymes en los sectores y los ámbitos mencionados como base de un nuevo modelo de crecimiento no se haya quedado atrás. Es evidente que queda mucho por hacer, pero no debemos olvidar que España es el tercer país del mundo en capacidad de producción eólica y el segundo en energía solar; tiene la mejor red del mundo de alta velocidad ferroviaria y seis de las diez grandes empresas internacionales de infraestructuras de transporte son españolas. Pero también cuenta ya con un 10 por ciento de su PIB acaparado por la producción de las nuevas tecnologías de la información, en todas sus aplicaciones multisectoriales, unidas a la industria naciente y creativa de los contenidos digitales. Las series de televisiones españolas se venden en más de una docena de países y el manga catalán está cada día más cerca del japonés. En tecnología para la desalinización de agua estamos en los primeros puestos mundiales y también en la digitalización de los historiales médicos, ya que el 97% de nuestros médicos tienen la posibilidad de seguir a sus pacientes en red.

Estamos en un contexto en el que siempre que se habla de internacionalización, se piensa en grandes empresas que «tiran del carro». Y es cierto, sin ellas no se puede entrar con cierta fuerza ni con la imagen-país suficiente en los mercados más exigentes. Pero detrás de ese grupo selecto de multinacionales españolas salen al mundo una gran pléyade de empresas medianas y pequeñas, capaces de hacer valer sus productos y servicios en los mercados más exigentes. Ese efecto arrastre de los grandes proyectos de infraestructuras o en energías renovables es muy difícil de cuantificar, prácticamente imposible si lo queremos hacer con exactitud, pero es lo que está detrás del aumento permanente de empresas que exportan en España y del mantenimiento en el número de exportadores regulares a pesar de la recesión mundial. Es, en definitiva, uno de los factores que sustentan que nuestro país no haya recortado su cuota de mercado en el comercio mundial (en torno al 1,9%) en los últimos años, a pesar del empuje de mercados gigantescos, como el chino o el indio, como les ha ocurrido a otros países europeos.

## AUMENTAR LA BASE EXPORTADORA

Más allá de las cifras macroeconómicas, una de las claves de futuro del sector exterior español, recogida en el Plan Estratégico 2009-2012 de ICEX, es el incremento de la base exportadora española. Hay que conformar un colectivo de pymes que vean en los mercados exteriores un lugar habitual en el que colocar sus productos. Es cultura empresarial, pero es también un arduo trabajo de las

*Incorporación al Programa PIPE por años 1998-2009*



Fuente: ICEX

instituciones, las asociaciones empresariales, las cámaras de comercio y todos los organismos implicados de una forma u otra en este proceso. Planes como el PIPE, que han conseguido que casi 7.000 nuevas empresas sean exportadoras (un 77% de ellas regulares) se deben mantener y consolidar a futuro. Por lo pronto, la idea es comprometer una financiación por parte de las instituciones que lo impulsan de no menos de 60 millones de euros en los próximos cuatro años, que permitan que otras 3.000 pymes vean la luz para sus negocios más allá del mercado interior.

Pero el aumento de las pymes que exporten debe ser mayor si queremos que el sector exterior español sea uno de los instrumentos de la recuperación y el crecimiento sostenible. Dentro de lo que podemos entender como efectos positivos de la crisis está también la mejora del déficit por cuenta corriente de la economía española. La dependencia del capital exterior que nuestra economía siempre ha tenido y que se entendía como una lacra para su desarrollo, se ha reducido en más de un 40% en el último ejercicio y se mantiene a la baja. La mejora de las exportaciones mientras las importaciones siguen sin llegar a tasas de crecimiento elevadas, nos coloca ante un momento histórico ideal para equilibrar de forma estructural ese déficit corriente tradicional. Es, además, la mejor manera de garantizar que el sector exterior español siga ofreciendo una aportación positiva a la composición del PIB en los años venideros, fundamental para consolidar la recuperación.

## LOS FACTORES DE COMPETITIVIDAD

Las últimas estimaciones realizadas por el ICEX advierten que en España puede haber unas 150.000 pymes con opciones para exportar e internacionalizarse que, por una razón u otra, aún no lo han hecho. La clave está pues en cómo lograrlo: es el momento de la innovación y la competitividad a través de la internacionalización.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han eliminado muchas barreras y distancias entre mercados. El mayor flujo de información y datos en tiempo real ha abierto huecos de negocio para muchas pymes españolas que antes no los conocían o imaginaban. Ya no solo en los nuevos sectores de desarrollo sostenible arriba mencionados, sino en los mercados más tradicionales, como el agroalimentario, el calzado, el textil o las manufacturas industriales, se puede llegar a cotas de innovación antes insospechadas que abren oportunidades de desarrollos en mercados otrora inéditos. La construcción en España está en declive, pero en Oriente Medio se acumula la mayor instalación de grúas para levantar edificios del mundo; la calidad de la huerta tradicional española vende en todo el mundo, pero es el boom de la gastronomía el que ha colocado otros productos en los mercados más sofisticados, y ahora nuestras empresas son capaces de vender cecina en Rusia y caviar casero en Texas.

Calidad, diseño, marca e innovación a todos los niveles (gestión y producción) son las claves que se deben cuidar en las pymes con vocación exportadora para que su producto se pueda diferenciar y ofrezca un valor añadido que alguien, en algún lugar del mundo, esté dispuesto a pagar. Promover esos factores de competitividad y buscar los mercados en los que se les puede dar el valor que tienen es la única fórmula válida para salir al exterior con garantías.

No se trata de operaciones circunstanciales o vender partidas aisladas, sino de hacerse con huecos de mercado y mantenerse en ellos frente a la competencia. La internacionalización funciona con la máxima de los grandes campeones: no es tan importante llegar, como mantenerse en el tiempo frente a los que quieren arrebatarte el título. Y eso sólo se consigue cuando la exportación o la implantación exterior son fruto de un proceso planificado, estructurado y preparado con tiempo y sumo cuidado. En ese paso, uno de los elementos de competitividad básicos es la formación, la preparación de los hombres y mujeres que dirigen la internacionalización de una empresa. Existen apoyos públicos para ello que han demostrado su solvencia (becas, masters, cursos, jornadas y seminarios, etc.), sin embargo sigue siendo uno de los hándicaps de la salida española al exterior que hay que abordar con ímpetu renovado. Es necesario generar nuevas capacidades gerenciales para exportar e

internacionalizar el tejido empresarial. La exportación no se improvisa, exige una gran planificación y una constancia en el tiempo, para que no sea algo separado o puntual dentro de la gestión de una empresa, que solo se utiliza en tiempos de caída de la demanda interna o de crisis. Debe ser algo estructural y consustancial a la propia empresa.

## MÁS Y MEJOR EMPLEO

Los datos y las encuestas realizadas entre las empresas demuestran que internacionalización e innovación son dos conceptos que se retroalimentan. La empresa que sale a competir a nuevos mercados y se enfrenta a adversarios fuertes está obligada a aplicar imaginación, innovación y eficacia a todos sus procesos si quiere tener éxito. Todas las empresas internacionalizadas son, por definición, competitivas.

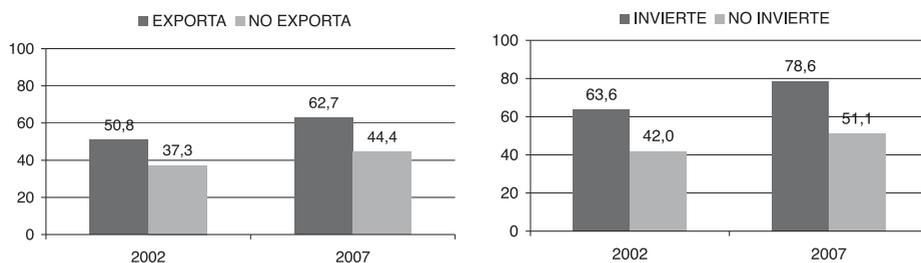
Uno de los fundamentos de esa mayor calidad y eficacia en la producción y en la gestión de las empresas internacionalizadas está en que son las que más y mejor empleo crean. Este es un concepto que suele pasar desapercibido para muchos analistas económicos, pero es un hecho el que el personal dedicado a la internacionalización está más cualificado que la media y mejor pagado. Un reciente estudio realizado por Analistas Financieros Internacionales (AFI) para el ICEX sobre «Internacionalización, empleo y modernización de la economía española» advierte que por cada diez puntos de incremento en el grado de apertura al exterior de la economía, la tasa de empleo aumentó en cuatro puntos y medio. Para contextualizarlo hay que tener en cuenta que si se considera que existe un sector exterior, compuesto por todas las actividades de producción de bienes y servicios destinados a la exportación y los mercados exteriores, éste englobaría a un colectivo de 6,5 millones de trabajadores, lo que supone unos 26 trabajadores por cada millón de euros de PIB exportable.

Es verdad que el colectivo de las empresas exportadoras no es una muestra fielmente representativa del tejido empresarial general de un país como el nuestro, pero sí es cierto que engloba a las pymes más dinámicas y eficaces. La exportación y la internacionalización actúan muchas veces como un mecanismo de selección de las empresas más innovadoras. Si vamos a las encuestas contempladas en el mencionado estudio de AFI sobre empresas de todo tamaño que exportan o están implantadas en el exterior, los datos demuestran que éstas son cinco veces mayores en número de empleados que las que no lo hacen; su gasto en formación es más del doble y el que dedican a Investigación y Desarrollo se multiplica por cuatro.

*Tamaño medio de la empresa manufacturera española por tipo de estrategia de internacionalización y sector, 2007*

<b>Número de empleados medios en el sector manufacturero español</b>	<b>Exporta</b>	<b>No exporta</b>	<b>Invierte</b>	<b>No invierte</b>
Agroalimentación	446	92	1.062	143
Textil y calzado	190	78	434	104
Industria de madera y papel	277	70	543	130
Edición y artes gráficas	264	238	482	226
Productos químicos, caucho y plástico	419	86	852	198
Productos minerales no metálicos	485	136	860	116
Metales y productos metálicos	373	63	899	147
Maquinaria	347	35	634	117
Vehículos a motor y otro material de tte.	1.191	126	2.584	636
Industria del mueble	201	34	702	57
Otras industrias manufactureras	117	50	205	78
<b>Total</b>	<b>434</b>	<b>91</b>	<b>933</b>	<b>173</b>

*Productividad laboral por tipo de estrategia de internacionalización  
(Valor Añadido Bruto / empleados medios totales)*



Fuente: «Internacionalización, empleo y modernización de la economía española», AFI.

## EL FUTURO: COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y EMPRESAS

Llegados a este punto, podemos decir que la mejor manera de garantizar la internacionalización de la economía española a futuro es combinar los dos factores clave que deben sustentarla: primero, un apoyo institucional para las empresas eficaz y coordinado entre todos los agentes dedicados a la promoción exterior; y segundo, el fomento de los elementos de competitividad que permitan a las pymes españolas aprovechar las nuevas tecnologías para reducir costes, innovar y diferenciar sus productos en los mercados más exigentes.

Son dos vectores convergentes entre ellos pero imprescindibles si se quiere lograr una internacionalización sostenible, entendida en un doble sentido: duradera en el tiempo por la consolidación de los factores microeconómicos competitivos en las empresas, y abierta hacia unos nuevos sectores «verdes» y de futuro enfocados a mejorar el bienestar de las sociedades y sus ciudadanos.

La cooperación institucional es todavía hoy una asignatura pendiente en la promoción exterior española. Se ha avanzado mucho en ese camino con la creación del Consejo Interterritorial de Internacionalización (CII) en el que ICEX ostenta la Secretaría General Técnica del Comité de Promoción Exterior, donde se dan cita gobierno, autonomías, patronal y cámaras para coordinar y compartir sus estrategias. Pero no es suficiente: hay que rentabilizar al máximo cada euro que se dedique a apoyar la salida al exterior de las empresas españolas, porque en ello nos va gran parte del futuro de nuestra economía. Por el ICEX pasan cada año cerca de 10.000 pymes para aprovechar alguno de sus planes, programas, misiones, etc. Sin embargo son muchas más las que lo necesitan y cuyo potencial se debe aprovechar sin la menor dilación.

Por otro lado, son las propias pymes españolas las que deben ver en la internacionalización algo habitual en una sociedad avanzada y una economía moderna como la actual. Y desde ICEX trabajamos para que sea así ofreciendo herramientas como los Servicios Personalizados, que brindan servicios a medida de las necesidades de cada empresa en función del mercado al que se dirija, la naturaleza de su producto o la fase del proceso de internacionalización en que se encuentre. En apenas año y medio, se han hecho una media de diez planes de este tipo al día desde las cien oficinas económicas y comerciales españolas en el exterior.

Desde un punto de vista estructural, hay que pensar en un cambio estratégico en el enfoque que debemos hacer de la internacionalización. Es necesario analizar

la cadena de valor en la producción mundial de bienes y servicios, para buscar el hueco de mercado que sea más ventajoso para nuestra economía y nuestras empresas: no es lo mismo ensamblar coches, que diseñar la tecnología con la que funcionan. Si centramos nuestra actividad mundial en las partes de la cadena de valor más productivas, el efecto que la internacionalización tendrá sobre el conjunto de la economía española será mayor. La progresión será geométrica.

La producción de bienes intermedios (ni materias primas básicas ni productos manufacturados finales para el consumidor) ofrece oportunidades de aplicar procesos de innovación, emplear nuevas tecnologías, mejorar la productividad y hacer crecer más la economía y el progreso social de un país. El sector exterior no debe contemplarse sólo como un componente de demanda agregada a corto plazo, sino que hay que verlo como un componente de la oferta agregada a largo plazo que las empresas de un país son capaces de poner en los mercados, de manera que sirva para generar una mayor competitividad y un crecimiento sostenible. Bueno es aprovechar el potencial inmediato que un país ofrece para la exportación o la implantación exterior (economías emergentes). Pero lo es aún más una internacionalización moderna y propia de un país desarrollado como España (novena potencia mundial) con bases asentadas a largo plazo para que su sector exterior sea uno de los baluartes de crecimiento económico futuro.

**José María Martínez**  
**Juan Antonio Sánchez**

El tamaño sí importa: el problema  
de la financiación de la pyme



*La merienda. Escena de playa*, 1891. Ignacio Pinazo.

---

*Dadas sus características de tamaño, rentabilidad y especialización, las pymes españolas están sufriendo un proceso de endurecimiento de las condiciones de financiación.*

*Se hace necesario, por tanto, que la industria financiera española encuentre nuevos mecanismos de financiación de estas empresas para añadir a los ya existentes, mecanismos que amparados en su buena rentabilidad soslayan los problemas de solvencia y dimensión. De ahí que no sólo debiéramos hablar de instrumentos financieros, sino de una colaboración estrecha con instituciones y organismos, y la combinación con instrumentos complementarios de otros sectores estratégicos, telecomunicaciones, tecnología de la información, etc., todos con un único objetivo: aumentar el tamaño de nuestras empresas, promover su asociación y cooperación en estructuras de mayor tamaño capaces de operar en los mercados financieros.*

**E**N breve plazo, se cumplirán tres años del inicio de la calificada por muchos como la mayor crisis financiera internacional desde los años 30.

La crisis, que comenzó a manifestarse con el cierre de los mercados financieros en el verano del 2007, pronto se extendió a la economía real, afectando especialmente a los países con una fuerte dependencia exterior de su financiación.

Es el caso de España. En nuestro país, las entidades financieras, amparadas en su solvencia y en su buena regulación, así como en la existencia de una red «densa» de sucursales en las que practicar banca comercial, fueron, y continúan siendo, las encargadas de intermediar este flujo de financiación.

Y si bien esta especialización y buena regulación evitó el efecto de contagio de los «activos tóxicos», no por ello dejó de padecer tanto los efectos del cierre de los mercados, que generaron aquéllos, como su posterior contagio a la economía real, con la que dichas entidades financieras se encuentran profundamente incardinadas.

Como no hay dos sin tres, el frenazo en seco de la financiación externa, de la que somos tan dependientes fruto de la debilidad de nuestro ahorro interno, por un lado aceleró el proceso de ajuste del mercado inmobiliario —ajuste que aún hoy no parece completamente finalizado, si bien aparecen datos que permiten aventurar que esta situación está más cercana— y, por otro, provocó una disminución del crédito a disposición de los usuarios: AAPP, empresas y ciudadanos.

La notable dependencia que las empresas tienen de la financiación bancaria provoca que la restricción de los flujos de financiación destinados a las empresas no financieras, fundamentalmente a las pymes y autónomos, sea uno de los principales problemas para la recuperación económica. Es, al mismo tiempo, la causa —apalancamiento financiero— y la solución —el crédito—. Difícil rompecabezas que es necesario tener en cuenta para comprender los efectos de la restricción del crédito a las empresas medianas y pequeñas y a los autónomos.

## VARIABLES DESDE EL LADO DE LA OFERTA

En principio, y asumiendo lo enunciado anteriormente sobre el papel central de las entidades financieras españolas en la intermediación de estos procesos, hay que constatar el endurecimiento en las condiciones de financiación que señalan las encuestas sobre préstamos bancarios que publica el Banco de España.

1. De una parte ha producido un incremento de la prima de riesgo.
2. De otra, en nuestra opinión mucho más importante por cuanto pudiera afectar a valoraciones cualitativas sobre sectores productivos, un incremento de los «condicionantes» de aprobación de los riesgos. Es decir, el incremento del rechazo de operaciones por no cumplir los niveles mínimos requeridos, adecuados a la actual coyuntura, en términos de rentabilidad de las empresas solicitantes o de solvencia (garantías) de las mismas. En términos más llanos, dependiendo de la empresa y del sector en que desarrolle su actividad, se abre o se cierra el grifo.
3. Más aún, se ha producido un desplazamiento del tipo de operaciones autorizadas hacia aquellas de mayor importe y de «mejor» preclasificación del prestatario. ¿Cuáles son las razones de este endurecimiento de condiciones? No conviene olvidar que esta reordenación de los perfiles de riesgo de las entidades produce una mejora de sus coeficientes de solvencia, y esa solvencia ha sido la seña de identidad del sistema financiero español; sistema que está teniendo que hacer frente a importantes pérdidas en operaciones vinculadas al mercado hipotecario.

Algunos datos de los balances de las entidades de crédito en España, pueden ser de interés para complementar cuantitativamente estas tendencias observadas:

1. Aumento de instrumentos de capitalización alternativos a las acciones y participaciones. Éstas, las acciones y participaciones de empresas residentes en España, suponían para las entidades de crédito una inversión a finales de 2007 de 101.817 millones de euros, cantidad que se había reducido a 100.013 millones en noviembre de 2009. Los instrumentos alternativos (valores distintos de acciones y participaciones) pasaron de suponer 187.027 millones de euros a finales de 2007, a 320.494 millones en noviembre de 2009; es decir, un incremento de más de 133.000 millones de euros.

2. Disminución significativa del crédito comercial, que pasa de 90.842 millones a 51.054 millones en el período de diciembre de 2007 a noviembre del 2009, reduciéndose en cerca de 40.000 millones. El crédito a OSR (Otros Sectores Residentes) pasó de 1.760.213 a 1.833.975 millones en el mismo período analizado; unos 74.000 millones de euros más. ¿Qué línea de financiación es la que crece? Pues el crédito con garantía hipotecaria, que pasó de 1.018.785 a 1.072.585 millones, incrementándose en unos 54.000 millones en este período. No obstante, supone un crecimiento inferior si analizamos períodos idénticos de años anteriores. Por ejemplo, si tomamos como referencia los dos años anteriores a los reseñados —diciembre de 2005 a diciembre de 2007— los saldos variarían de 709.682 millones a 1.018.785 millones, con un crecimiento de casi 309.000 millones de euros, unas 6 veces el del periodo analizado.

En definitiva, se produce una fuerte contracción del ritmo de crecimiento del crédito hipotecario, una disminución muy intensa de los saldos de crédito comercial y un crecimiento sustancial de la financiación vía «títulos distintos de acciones y participaciones»; en definitiva, de adquisición por parte de las entidades de crédito de empréstitos de las empresas.

## VOLUMEN DE NEGOCIO Y VALOR AÑADIDO

En estas circunstancias, y sin entrar en valoraciones cualitativas sobre la solvencia y rentabilidad de los prestatarios, es fácil coleccionar las dificultades de financiación de las empresas vinculadas

- al crédito hipotecario, promoción inmobiliaria y construcción,
- con gran demanda de financiación del circulante,
- y de aquellas que, por su estructura, no tengan dimensión para emitir deuda «calificada».

Con ser esta situación grave, la combinación de varias de estas circunstancias añade dificultades a la solución del problema. Tal es el caso de las empresas de escaso valor añadido por volumen de negocio, pues parece claro que necesitan mayor volumen de financiación de circulante para generar una unidad de beneficio. Baja rentabilidad y alta demanda de circulante son variables que están afectando negativamente a la obtención de financiación en la actual situación.

Si bien desde el lado de la demanda podemos asumir con facilidad la tesis de que una fase recesiva del ciclo económico disminuye las necesidades de financiación, el clamor por el relanzamiento del crédito nos hace pensar que hay otros factores que inciden en nuestra crisis económica.

Pero conviene entrar en más detalle, por si pudieran identificarse problemas que exceden con mucho de la posición cíclica de la economía y se enmarcan más en la situación estructural de nuestro sistema productivo.

Utilicemos para ello los datos que facilita Eurostat en su informe *Main indicators non-financial business economy, 2006*:

CUADRO 1

País	Alemania	Reino Unido	Francia	Italia	España
N.º de empresas (en miles)	1.774	1.621	2.332	3.847	2.632
% s/UE-27	8,8	8	11,6	19,1	13,1
Valor añadido (en millones €)	1.152.541	1.072.552	795.262	631.343	536.808
% s/UE-27	20,4	19	14,1	11,2	9,5
N.º Personas empleadas (en miles)	21.501	17.737	14.663	15.177	13.908
s/UE-27	16,6	13,7	11,3	11,7	10,7
Volumen de negocio (en millones €)	4.322.906	3.547.762	3.197.686	2.773.486	2.053.175

Es decir, España tendría el 13,1% de las empresas no financieras de la UE-27, empresas que generan el 9,5% del valor añadido y que dan colocación al 10,7% de los trabajadores ocupados.

Otra manera de presentar los datos nos puede servir de ayuda:

Con los datos reseñados, nuestras empresas no financieras estarían en la parte baja del valor añadido por empresa (203,9 miles de euros ) y en la parte baja del número de personas por empresa (5,28). Estas cantidades son aún menores en Italia, con un valor añadido por empresa de 164,1 miles de euros y 3,94 empleados por empresa.

CUADRO 2

<i>País</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>España</i>
Valor añadido/N.º empresas (en miles €)	649,68	661,66	341,02	164,11	203,95
Personas empleadas / N.º empresas	12,12	10,94	6,29	3,95	5,28

Podemos profundizar aun más en la tarea de identificar el perfil de nuestras empresas no financieras, tomando en consideración la variable valor añadido sobre volumen de negocio, como aproximación a la rentabilidad:

CUADRO 3

<i>País</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>España</i>
Valor añadido / Volumen de negocio	26,66%	30,23%	24,87%	22,76%	26,15%

Con este supuesto de medición, nuestras empresas superan ampliamente la rentabilidad de las empresas italianas y francesas, quedándose tan sólo a 0,5 % puntos de la rentabilidad de las alemanas. Esta posición de rentabilidad no parece denotar necesidades adicionales de financiación de circulante por causas estructurales vinculadas a un bajo valor añadido por unidad de producto.

En definitiva, estaríamos hablando de empresas pequeñas, en cuanto a número de empleados y valor añadido y, por otra parte, de empresas con una rentabilidad en la parte alta de la tabla.

Podemos añadir características a nuestra estructura empresarial analizando su especialización.

Atendiendo al porcentaje de su valor añadido sobre el valor añadido de las empresas no financieras, Eurostat reseña dos especializaciones en España:

- Construcción
- Hoteles y Restaurantes

Conviene, en orden a la especialización reseñada, observar cómo se conforman dichas actividades:

Así, en el ámbito de la construcción y en el entorno de la UE-27, el 82,8% del valor añadido aportado por estas empresas corresponde a empresas de menos de 250 trabajadores. De igual modo, el 76,2% del valor añadido de hoteles y restaurantes se produce en empresas de menos de 250 trabajadores.

<i>Empresas</i>	<i>Construcción</i>	<i>Hoteles y restaurantes</i>
N.º empresas	2.902,4	1.681,9
Volumen negocio	1.553.232	433.696
Valor añadido	510.016	181.912
N.º empleados	14.093	9.266
N.º empleados / N.º empresas	4,86	5,51
Valor Añadido / Volumen Negocio	32,84%	41,94%

Los datos aportados apuntan a empresas de tamaño pequeño y de alta rentabilidad, por encima de la media de los países de la UE-27.

Una vez analizados algunos de los factores que están afectando tanto a la oferta como a la demanda de financiación de las empresas no financieras españolas, podríamos concluir que dadas las características de tamaño, rentabilidad y especialización, y no obviando la inevitable pérdida de peso de la construcción residencial (tan sólo compensable en parte por los proyectos de rehabilitación), las pymes españolas estarían sufriendo un proceso de endurecimiento de las condiciones de financiación que, fuera de la fase del ciclo económico en que nos encontramos, no puede estar condicionada salvo por la «valoración de su solvencia» que efectúan las entidades de crédito y por la inexistencia de mecanismos de «emisión de deuda» para empresas de este reducido tamaño.

En este contexto no caben atajos. Sin lugar a dudas, es necesario utilizar todos los instrumentos de financiación existentes. Tal es el caso del ICO. Pero su intervención no puede ser a cualquier coste. Hay que buscar alternativas para que el ICO contribuya, con todas las garantías profesionales y de riesgo, a facilitar la financiación a pymes y autónomos, superando los insuficientes medios, redes, analistas y profesionales con los que cuenta y, sobre todo, sin que a su cargo —al de

todos los contribuyentes españoles— corra todo el riesgo de las operaciones que financie.

Se hace necesario, por tanto, que la industria financiera española encuentre nuevos mecanismos de financiación de estas empresas para añadir a los ya existentes; mecanismos que, amparados en su buena rentabilidad, soslayen los problemas de solvencia y dimensión. De ahí que no sólo debiéramos hablar de instrumentos financieros, sino de una colaboración estrecha con instituciones y organismos, y la combinación con instrumentos complementarios de otros sectores estratégicos como Telecomunicaciones, Tecnología de la Información, etc., todos con un único objetivo: aumentar el tamaño de nuestras empresas, promover su asociación y cooperación en estructuras de mayor tamaño capaces de operar en los mercados financieros.

Desde nuestro punto de vista, estos mecanismos, que pueden considerarse un punto de partida de esta tarea de innovación, podrían ser:

- A. Asesoramiento en la emisión de deuda: solas, asociadas o con la participación de empresas del tipo SGR (sociedades de garantía recíproca).
- B. Participación en capital para asumir proyectos de mayor envergadura, bien directamente, bien por medio de la creación de SCR (sociedades de capital riesgo).
- C. Apoyo por medio de sus plataformas tecnológicas, su red de oficinas, su personal cualificado y su conocimiento de los mercados, en la gestión ordinaria y, más específicamente, en la gestión de su circulante.
- D. Aprovechar la antedicha capacidad instalada para proveer de apoyos no financieros a través de proyectos compartidos entre empresas del sector financiero, empresas TIC (tecnologías de la información, telecomunicaciones, consultoría...) empresas formativas, que abastezcan de servicios tecnológicos a las pymes para permitirles el acceso al comercio electrónico global (visibilidad exterior que facilitaría la exportación, por ejemplo), el abaratamiento de diversos costes (de proveedores, de distribución comercial, etc.), y facilitar la interconexión sectorial o local de las pymes promoviendo la integración y el aumento de tamaño.



**Máximo Blanco**

¿De qué cambio de modelo  
productivo para España  
hablamos?



*Barcos en el puerto*, s.f. Ignacio Pinazo.

---

*Un nivel de desarrollo sostenible —económica, social y medioambientalmente— requiere de una base industrial amplia y fuerte, encauzada mediante un proceso de reflexión colectiva sobre el futuro de la industria. La dimensión del conocimiento y la innovación, además de incorporar una base productiva, juegan un papel prioritario para la consecución de niveles de crecimiento sostenible, porque sin industria no existe sostenibilidad.*

*Para ello, se deben arbitrar políticas industriales acompañadas de inversiones físicas, tecnológicas y humanas, con el objetivo de reducir la fuerte brecha tecnológica con respecto a los países de nuestro entorno.*

*La economía española requiere de actuaciones en una doble vertiente: una a corto plazo, dirigida hacia la recuperación de empleo perdido; y un revulsivo a largo plazo, que no sólo la permita salir de la crisis en buenas condiciones para abordar la competitividad internacional, sino que sirva para reorientarla hacia sectores más productivos.*

## INTRODUCCIÓN

**D**ESDE el punto de vista estrictamente industrial, la globalización afianza el fenómeno de la desintegración del proceso productivo en diferentes actividades, su externalización y subcontratación, la deslocalización y relocalización en distintos países. Y la mejor forma de afrontar estos procesos es desde la perspectiva de las transformaciones industriales que necesita el país para colocarse en condiciones de proyectar un modelo que pueda competir en igualdad de condiciones con los países más desarrollados de nuestro entorno.

En España, durante el proceso de descentralización productiva se obvió la mejora del proceso productivo, apostando por la reducción de los costes laborales. Al mismo tiempo, en los últimos años, tampoco el sector industrial ha respondido en los mismos términos de aportación al crecimiento que la construcción y los servicios.

La industria española necesita una transformación, acompañada de una base productiva sectorial con un mayor contenido tecnológico. Porque el actual modelo productivo, que incorpora una especialización en productos de contenido tecnológico bajo-medio, continúa apoyándose en los elementos básicos de competitividad que han venido siendo tradicionales durante los últimos años: unos costes bajos, que ahora se confrontan con los de las economías emergentes; la capacidad de atraer inversiones extranjeras, que vienen sufriendo retrocesos importantes; y un mercado en crecimiento, la UE, que en la actualidad lo hace de forma muy moderada.

Esta situación se refleja en que son muy pocas las empresas industriales españolas que venden sus productos en el extranjero<sup>1</sup> y menos las que se mueven en el ámbito del liderazgo internacional, donde se desenvuelven con mayor fluidez las empresas de servicios financieros, las de energía, las empresas de concesiones y el sector turístico.

---

<sup>1</sup> Sólo dos de cada diez según la encuesta industrial de empresas que elabora el INE.

Las empresas españolas que se desenvuelven en industrias consolidadas y que compiten a nivel internacional se reparten entre muy pocos sectores (automóvil, bienes de consumo, además de sociedades relacionadas con actividades energéticas, y de telecomunicación), manteniendo una parte muy importante de la producción en el país; las empresas que lideran sectores emergentes (eólicas, biocombustibles) exportan tecnologías energéticas; mientras que las empresas que participan en fuertes corporaciones multinacionales (ArcelorMittal, EADS) no tienen la suficiente participación como para competir con los países de grandes desarrollos industriales.

En definitiva, España no se caracteriza por ser un país que incorpore un gran potencial y capacidad económica, ni por tener grandes multinacionales que consiguen aumentar su producción dispersando y fragmentando en varios países la cadena de valor, al mismo tiempo que concentran dentro de sus fronteras la producción de bienes de mayor valor añadido, intensidad tecnológica y demanda internacional sostenida.

El Estado español tampoco ha favorecido la implantación de actividades competitivas. Los fuertes procesos de reconversión industrial vividos durante la década de los años ochenta representaron un fracaso porque no se canalizaron los recursos suficientes para transformar el sector. Mientras tanto, el sector privado, enmarcado en el sistema financiero, abandonó su participación en la industria de forma apresurada, en un momento en el que se vislumbraba una mayor competencia que incorporaban los cambios tecnológicos aplicados a este sector y, por tanto, una menor rentabilidad a corto plazo.

## ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO DE MODELO PRODUCTIVO

La apuesta debe encaminarse al objetivo de conseguir que el sector industrial sea la base en la que se sustenta el modelo productivo, por su contribución al crecimiento de la economía, por incorporar altos niveles de innovación, competitividad y productividad, además de una buena parte del empleo y de más calidad.

Para conseguirlo, es imprescindible alcanzar un Acuerdo Marco sobre Política Industrial que diseñe políticas horizontales y sectoriales para incrementar el peso de la actividad productiva, fomente el diseño industrial, la calidad de los bienes y servicios, la cooperación entre pequeñas y medianas empresas, la exportación y la apertura de nuevos mercados<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Observaciones de CCOO y UGT a la Ley de Economía Sostenible, 28 de septiembre de 2009.

Porque, al margen de lo que puedan pensar algunos, un nivel de desarrollo económico sostenible —económica, social y medioambientalmente— requiere de una base industrial amplia y fuerte, encauzada mediante un proceso de reflexión colectiva sobre el futuro de la industria. Para ello, la dimensión del conocimiento y la innovación, además de incorporar una base productiva, juegan un papel prioritario para la consecución de niveles de crecimiento sostenible, porque sin industria no existe sostenibilidad.

Para llevar a cabo estrategias de cambio se requiere tiempo y actuar en muchos frentes de la actividad económica española a la hora de identificar los principales objetivos del desarrollo económico sostenible:

- Aumento de la productividad, mediante un pacto tecnológico que no esté condicionado por los ciclos políticos.
- Instrumentos de formación adecuados para la adaptación del empleo a las exigencias de una mayor calidad.
- Medios financieros para invertir a largo plazo y con compromisos del sistema financiero para hacerlo efectivo.
- Un esfuerzo importante para reducir la acusada dependencia energética del país.
- Un sistema fiscal redistributivo, progresivo y que genere recursos suficientes para la sostenibilidad del Estado del Bienestar.
- Una mayor voluntad de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de políticas de competencia autonómica y estatal, con incidencia determinante en la cohesión territorial y social.

A la hora de enmarcar las prioridades estratégicas, lo que no se puede pensar es que el cambio de patrón de crecimiento debe llevar aparejado ineludiblemente la sustitución radical de actividades «*maduras*» por otras de fuerte desarrollo tecnológico, porque sería un error de bulto.

La prioridad pasa por la diversificación de actividades, que incorpore sectores industriales que vienen contribuyendo de forma positiva al sostenimiento de la economía, junto con una apuesta por identificar y potenciar sectores generadores de ri-

queza y empleo de calidad. Es decir, el cambio de modelo no debe basarse en exclusiva en el impulso de nuevos sectores; resulta igualmente importante la mejora en la eficiencia de los sectores ya consolidados.

Ante estas circunstancias, no se puede trivializar ni frivolar cuando hablamos del cambio de modelo productivo para hacer competitiva y productiva la industria española, sobre todo cuando está en juego la supervivencia de una parte importante del tejido industrial y de millones de empleos.

No es coherente ni efectivo —además de poco productivo— basar en una orientación exclusivamente medioambientalista el cambio que se quiere dar al modelo productivo, partiendo del objetivo prioritario de conseguir una economía baja en carbono; ni reducir las expectativas de una nueva estructura industrial a las relacionadas con las actividades emergentes exclusivamente, como quiere orientar sus propuestas el Gobierno:

- El cambio de modelo productivo no puede realizarse en una o en cualquier dirección. El «nuevo modelo» de crecimiento debe estar protagonizado por la innovación en sentido amplio, para facilitar el desarrollo de actividades nuevas y permitir un incremento de la productividad del trabajo en las restantes, sobre la base de nuevos procesos, nuevos productos y de una mayor calidad.
- Para ello, se requieren importantes esfuerzos dedicados a conseguir que las empresas incorporen en su cultura productiva la innovación como elemento fundamental. Porque la falta de la dedicación de recursos internos a innovación, por parte de las empresas españolas, hace que el impulso innovador dependa de las importaciones de bienes de equipo y de la inversión directa.
- Todo ello acompañado de un alto nivel de preparación para la formación de las personas, sustentado en un proceso en el que la cualificación de la mano de obra constituye una pieza clave, como lo es el necesario cambio en la estructura, articulación y vertebración de la negociación colectiva, para hacer coincidir las necesidades de los trabajadores y las trabajadoras con la necesaria competitividad de las empresas.

En definitiva, el punto de partida para afrontar el cambio de patrón de crecimiento y, con ello, un cambio sustancial de modelo productivo no debe alejarse de la actividad productiva y de los problemas reales del país.

Hay que ser conscientes de que un problema real y urgente es buscar los medios para hacer frente a las consecuencias del cambio climático, sobre todo en un país que, como el nuestro, lidera la capacidad de atraer emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque ya se ha valorado y justificado desde muchas esferas esta situación, basada en el tradicionalmente defectuoso crecimiento de la economía española.

Para evitar que ésta sea la tónica del crecimiento español en el futuro y conseguir el imprescindible equilibrio entre sostenibilidad económica y medioambiental es necesario encontrar una voluntad compartida, dirigida al impulso de un nuevo entorno económico sostenible a largo plazo, en la que se manifieste el estímulo de proyectos dirigidos a trabajar en mejores condiciones para innovar más y aplicar una mayor calidad a la actividad productiva.

## EL PAPEL DE LO PÚBLICO EN LA ESTRATEGIA DE CAMBIO

Y luego vendrán los instrumentos para hacerla efectiva. Entre ellos, y en una economía como la que caracteriza a la del continente europeo —a diferencia de la anglosajona—, las actuaciones públicas son un elemento insustituible. En el caso español, esta labor corresponde, en mayor medida, al ámbito en el que se adoptan decisiones en materia de política industrial, las comunidades autónomas, que son las que tienen competencias para adoptar las decisiones pertinentes y poner en marcha las medidas más oportunas. Es decir, el papel de las Administraciones es determinante.

Para ello, se precisa la elaboración de propuestas que se trasladen al ámbito de los gobiernos regionales o de comunidad autónoma, propiciando un debate que incorpore una transición a medio y largo plazo del modelo productivo que requiere el desarrollo económico del territorio en concreto y del país, favoreciendo la indispensable cohesión.

Porque la escasa eficacia de las actuaciones que incorporan una dispersión de los objetivos o una exclusiva referencia a los más inmediatos y coyunturales, dejando de lado las medidas de carácter estructural dirigidas a consolidar el tejido industrial, requiere que, desde los gobiernos regionales y autonómicos, junto con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, se acometa una reflexión sobre el presente y el futuro industrial en las comunidades autónomas. La Conferencia de Presidentes de CCAA y sus respectivos órganos de debate (consejeros de industria, en este caso) podrían ser un instrumento apropiado.

Pero antes, es obligado que el Gobierno defina claramente su apuesta para hacer efectivo el proyecto económico e industrial del país. Estos elementos se intentan enmarcar tanto en la Estrategia de Economía Sostenible como en el *Acuerdo Político para la recuperación del crecimiento y la creación de empleo*, a los que ya se ha contestado desde el ámbito sindical.

El problema es la indefinición de los objetivos, sobre todo los industriales, además de que resulta preocupante la cantidad de normas anunciadas desde antes de la crisis que no se han desarrollado, pasando a propuestas posteriores que aún siguen sin hacerse efectivas. Sin olvidar algunas propuestas inconexas, como la educativa, ya que se parte de una reforma de la formación profesional (integración en la enseñanza universitaria) al margen del resto del sistema educativo, incluido el régimen laboral que se viene negociando, por separado, en el marco de la Ley de Ciencia. Aspectos que tienen una incidencia vital en el futuro desarrollo industrial del país.

En este sentido, existen algunos ejemplos de políticas industriales modernas que conjugan la lógica de las fuerzas del mercado con la responsabilidad del Estado. En el sector aerospacial se han esbozado una serie de directrices para el desarrollo de una industria altamente competitiva, orientada hacia la tecnología punta y sensible a las necesidades en materia de empleo. Es un marco para una política industrial integrada y un punto de referencia para la combinación de medidas marco con un enfoque sectorial.

Además, el sector del automóvil ha sido motivo de importantes ayudas para superar las consecuencias de la actual crisis, así como la apuesta que se ha hecho por el coche eléctrico. Lo mismo que el de las energías renovables, que juegan un papel determinante en el proyecto de cambio de modelo productivo español. Sin olvidar el ámbito de la industria de defensa (naval y armamento).

Al mismo tiempo, la intervención pública en los problemas relacionados con el bienestar y la protección social es imprescindible para abordar los costes a corto plazo que implican las esperadas reestructuraciones que deben desarrollarse para transformar la actividad económica y productiva del país, tanto para proteger a los trabajadores, trabajadoras y regiones afectados como para aminorar la alarma social que provocan dichos procesos.

En definitiva, el Gobierno debe jugar un papel en la política de inversiones a desarrollar (especialización productiva), en el fomento de la tecnología (inver-

siones en innovación de los procesos productivos), en las medidas relacionadas con la cantidad, calidad del empleo y condiciones de trabajo (contratación, subcontratación, formación, jornada, movilidad), en la política energética a acometer (calidad del servicio, garantía de suministro y diversificación energética), en la calidad de las infraestructuras (transporte ferroviario, marítimo y por carretera), en un uso más intensivo de las tecnologías de la información y comunicación (que facilite la convergencia con la UE), en un apoyo concreto y decidido a las pyme para su desarrollo tecnológico e internacionalización, etc., además de realizar una apuesta decidida por nuevos sectores industriales y de servicios de futuro.

Para ello, la Administración, las empresas, los sindicatos y la sociedad en su conjunto debemos concentrarnos en el diseño del modelo de futuro. Es preciso superar la fuerte contradicción de ser el noveno país del mundo en aportación del PIB y ocupar, al mismo tiempo, el trigésimo lugar en competitividad y con sensibles síntomas de seguir descendiendo en un aspecto que es fundamental para acometer los retos de la globalización.

## EL DEBATE SOBRE LA ESTRATEGIA ENERGÉTICA

Las reflexiones que aborde el sindicato no deben abstraerse de todo lo relacionado con los múltiples aspectos que rodean el tratamiento y las propuestas de cambio de patrón de crecimiento y la apuesta por un nuevo modelo productivo. Es decir, el empleo verde debe formar parte de las necesidades que puedan derivarse del sistema productivo por el que se apuesta; de las actuaciones en el campo de las energías renovables en el marco del modelo energético que requiere el país; de las disponibilidades técnicas, financieras y laborales con las que se cuenta para hacer efectiva la apuesta de cambio de modelo productivo.

La energía juega un papel fundamental en el desarrollo futuro de la economía, porque supone uno de los costes que más inciden, y de forma más determinante en algunas actividades, en la industria española.

Este papel estratégico del sector conlleva abordar el suministro eléctrico no ya sólo como un servicio esencial, sino como un servicio público esencial, donde el Sector Público tiene que desempeñar un papel central en la regulación y planificación sectorial, para mantener un determinado grado de diversificación energética y promover la mejora constante de la intensidad energética.

En este debate, la Federación de Industria apuesta por que la fiabilidad de la capacidad de generación se refuerce mediante la diversificación de las fuentes de energía, reduciendo el riesgo de falta de suministro, proporcionando flexibilidad para afrontar las variaciones de la demanda y contribuyendo a reducir la dependencia excesiva de alguna fuente energética concreta y/o de una tecnología. En definitiva, las inversiones deben contemplar también la diversidad.

Para ello, se deben adoptar decisiones integradas de inversión para hacer frente a los retos de seguridad energética y cambio climático, donde las fuentes renovables juegan un papel predominante, como lo pueden jugar las centrales nucleares de tercera generación, que se han convertido en una fuente eléctrica muy factible, y la cogeneración, que también puede contribuir a cubrir, en poca intensidad, los picos de demanda. En definitiva, todas las opciones deben explorarse a la hora de garantizar que la generación de electricidad sea rentable, fiable y con bajas emisiones de carbono.

El mantenimiento de todas las opciones del mix energético, o la apuesta por una determinada cobertura, debe contemplar factores relacionados con los aspectos económicos (coste de generación), de seguridad de suministro y de estabilidad de la red. Requiere el desarrollo de inversiones a largo plazo en producción y nuevos proyectos en infraestructuras de conexión a través de la necesaria planificación de redes, especialmente transfronterizas, posibilitando un verdadero mercado único europeo de la energía.

Entre las posibles restricciones para facilitar la puesta en común del nuevo modelo energético deberían tenerse en cuenta: evitar, en la medida de lo posible, el que se encuentre excesivamente condicionado por las presiones medioambientales, de tal forma que éstas pongan en peligro la actividad industrial, la competitividad de las empresas y el empleo; mientras que elevados costes de generación eléctrica no debieran justificar un incremento de la tarifa a cargo de los ciudadanos.

En este sentido, desde la Federación Europea de Metalúrgicos se apuesta por evitar que el sector industrial se enfrente a una acumulación de medidas que persigan los mismos objetivos y que incorporen consecuencias adversas sobre la competitividad y el empleo (impuestos CO<sub>2</sub>, certificados ecológicos, derechos de emisión). Y también preocupa el carácter especulador que muchos empresarios están imprimiendo en la apuesta por algunas energías renovables (eólicas y fotovoltaicas), con un alto nivel de rentabilidad económica a muy corto plazo.

La apuesta por las energías de futuro debe tener como principal referencia la innovación y el desarrollo tecnológico para hacer efectivos los objetivos económicos, industriales y medioambientales perseguidos en el marco de un desarrollo sostenible, lo que requiere expectativas de estabilidad empresarial a medio y largo plazo. En este sentido, las energías eléctricas renovables y la nuclear pueden jugar un papel determinante en la aportación tecnológica, las primeras para cubrir su actual déficit de estabilidad en la aportación a la red y las segundas para superar los problemas derivados de los residuos que genera su funcionamiento.

En este sentido, consolidar la distribución de fuentes energéticas en un 30%-30%-30% (fósiles, renovables y nuclear) en el ámbito europeo para el año 2050 puede ser un objetivo más que satisfactorio en el marco de la sostenibilidad económica y medioambiental.

## PROPUESTAS SINDICALES PARA EL CAMBIO DE MODELO PRODUCTIVO

Hace más de dos décadas que el sindicalismo español en general, y CCOO en particular, viene enarbolando un papel proactivo del desarrollo tecnológico. Incluso reclamamos que en nuestros sectores se modifique la actual estructura productiva, basada en la intensidad de mano de obra, por aquella que incorpore un mayor contenido tecnológico.

Pero, al mismo tiempo, exigimos actuaciones dirigidas a la anticipación a los cambios y con carácter preventivo por parte de las empresas, y alternativas por parte de las administraciones para paliar los efectos de las reestructuraciones sobre el tejido industrial y el empleo.

Esta posición se enmarca en la necesidad de superar los déficit del modelo de competencia del país, que tienen como principal referencia los factores relacionados con las carencias de inversión en I+D, TIC, innovación tecnológica, infraestructuras, así como el desarrollo de medidas que eviten el crecimiento constante de la intensidad energética, generándose un volumen insuficiente de puestos de trabajo cualificados y, por tanto, de productividad.

En definitiva, *«se necesitan cambios transcendentales y urgentes, porque la globalización no deja tiempo a reaccionar y porque hemos tenido más de una década para haber acometido los procesos necesarios que nos colocaran en una situación*

*distinta en el futuro»*<sup>3</sup>. Y el principal problema de la economía española es la falta de inversión productiva que impulse la productividad relacionada con factores distintos al coste laboral.

En este marco, la reactivación de la economía productiva requiere de reformas precisas que han sido definidas en las conclusiones elaboradas por los Observatorios Industriales Sectoriales<sup>4</sup>:

- El tamaño de las empresas es un factor fundamental para abordar la fuerte competencia en un entorno globalizado.
- El proceso de internacionalización en un entorno que la globalización está convirtiendo en altamente competitivo.
- La optimización de la estructura financiera, la eficiencia en los procesos productivos y la toma de decisiones estratégicas.
- El potencial exportador, enmarcado en actividades y productos de alta tecnología.
- El reforzamiento de instrumentos que inciden directamente en la innovación, tanto de productos como de procesos.
- La presión de los costes energéticos, que para algunos sectores es una base fundamental para el desarrollo de su actividad.
- Y una oferta formativa específica y adecuada a los requerimientos en I+D y a los procesos de industrialización de productos y procesos.

La Administración debe aprovechar los esfuerzos realizados para aminorar las consecuencias de la crisis y para que los sectores industriales salgan en las mejores condiciones posibles, una vez superada la misma. Para ello, se deben arbitrar po-

---

<sup>3</sup> IV Congreso de la Federación Minerometalúrgica de CCOO. Informe de coyuntura, 19 y 20 de febrero de 2009.

<sup>4</sup> La Administración Pública y los interlocutores sociales, en el marco de la Declaración para el Diálogo Social 2004: Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social (08/06/04), asumieron la creación de los Observatorios Industriales. A tal efecto, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC), a través de la Dirección General de Desarrollo Industrial, junto a los sindicatos CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales, CEOE y CEPYME, firmaron el 19 de abril de 2005 un Acuerdo Marco por el que se establecía un mecanismo estable de colaboración para el fomento del desarrollo y modernización de los sectores industriales, poniendo en marcha hasta la fecha diez observatorios industriales sectoriales.

líticas industriales acompañadas de inversiones físicas, tecnológicas y humanas, con el objetivo de reducir la fuerte brecha tecnológica con respecto a los países de nuestro entorno.

Aunque, en el actual contexto de incertidumbre, la respuesta más inmediata a la crisis ha sido la de taponar la sangría de pérdida de empleo, el objetivo no será nada fácil a la vista de la debilidad del tejido productivo español, con una estructura insostenible en lo económico, social y medioambiental.

Por tanto, la economía española requiere de actuaciones en una doble vertiente: una a corto plazo, dirigida hacia la recuperación de empleo perdido; y un revulsivo a largo plazo, que no sólo la permita salir de la crisis en buenas condiciones para abordar la competitividad internacional, sino que sirva para reorientarla hacia sectores más productivos.

En la actual situación recesiva y sus especiales características, el debate relevante no es solo hacia donde ir sino cómo hacerlo. Para ello, es imprescindible que de las cenizas de esta crisis nazca un nuevo modelo de crecimiento, más competitivo y cimentado en la innovación, la calidad y la formación de los trabajadores. Y es preciso buscar el equilibrio entre medidas de corto (recuperación crecimiento y atención desempleados), medio y largo plazo (políticas sectoriales hacia un modelo productivo más equilibrado, menos inestable y más competitivo) que conduzcan a desarrollos económicos sostenibles.



**Joaquín Nieto**  
**Cristina Narbona**

La puesta en valor socioeconómico  
de los servicios de los ecosistemas



*Marina*, s.f. Ignacio Pinazo.

---

*Los ecosistemas prestan servicios socioeconómicos imprescindibles para el desarrollo humano y el bienestar social. Sin embargo se vienen deteriorando de forma creciente, a la vez que el consumo de recursos es superior a la biodisponibilidad de la Tierra, que es decreciente.*

*La gestión económica no considera el valor de los ecosistemas, dado que para los mercados y el sistema de contabilidad convencional —el PIB— son invisibles y los mecanismos de toma de decisiones no los tienen en cuenta. Dar valor económico a los ecosistemas, integrándolos en la contabilidad, en la toma de decisiones política e incluso en los mecanismos de mercado podría invertir o detener las actuales tendencias insostenibles.*

*Desde hace 40 años se sabe que los sistemas de contabilidad nacional no son adecuados. Diseñar un sistema de contabilidad nacional de la renta y del patrimonio más completo debe ser una prioridad, que podría servir de cauce para una trayectoria económica viable y sostenible. El Sistema de Contabilidad Económica y Ambiental Integrada de Naciones Unidas puede utilizarse como un buen punto de partida.*

**E**N 2002 los líderes del mundo acordaron lograr para el año 2010 una reducción significativa del ritmo de pérdida de la diversidad biológica. Tras examinar todas las pruebas disponibles, esa meta no se ha alcanzado. Es más, las principales presiones causantes de la pérdida de diversidad biológica no solo son constantes sino que además, en algunos casos, se están intensificando. Si no se corrige rápidamente este fracaso colectivo, sus consecuencias serán graves para todos. El funcionamiento de los ecosistemas de los que dependemos para obtener alimentos y agua dulce, para disfrutar de buena salud y de espacios de esparcimiento y para estar protegidos frente a catástrofes naturales está basado en la diversidad biológica (...) Las tendencias actuales nos están acercando más a una serie de puntos de inflexión que reducirían catastróficamente la capacidad de los ecosistemas para proporcionar servicios esenciales (...) Necesitamos una nueva visión de la diversidad biológica para un planeta sano y un futuro sostenible para la humanidad<sup>1</sup>.

**Ban Ki-Moon**

Secretario General de Naciones Unidas

*Todos los días la naturaleza nos da muchas cosas y de mucho valor, pero la naturaleza esquiva los mercados, queda al margen en la fijación de precios y se escapa de las tasaciones. Esta falta de valoración es, tal y como estamos descubriendo, una causa subyacente del deterioro de los ecosistemas y de la pérdida de la biodiversidad (...) El concepto de «crecimiento del PIB» ha servido para crear empleo y evitar recesiones y, por ello, se ha convertido en la vara preferida para medir el progreso. Sin embargo, el crecimiento del PIB no tiene en cuenta ciertos aspectos vitales del bienestar y del patrimonio de un país, por ejemplo, la calidad de la sanidad, el alcance de la educación, o la calidad y cantidad de los recursos naturales. Hoy en día estamos intentando navegar sin carta de navegación y por aguas turbulentas con una brújula económica vieja y de-*

---

<sup>1</sup> Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad, 3. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Canadá. 2010 <http://69.90.183.227/doc/publications/gbo/gbo3-final-es.pdf>

*fectuosa. Y no se trata únicamente de un problema de contabilidad nacional: es un problema de métrica que salpica a todas las capas de la sociedad, desde los gobiernos y las empresas a los ciudadanos, y que impide que creemos una economía sostenible en armonía con la naturaleza.*<sup>2</sup>

**Pavan Sukhdev**

Responsable del estudio La economía de los  
ecosistemas y la biodiversidad

*Todo necio confunde valor y precio.*<sup>3</sup>

**Antonio Machado**

Poeta

*Necesitamos urgentemente un nuevo pacto más inteligente entre la humanidad y los sistemas que sostienen la vida en la Tierra.*<sup>4</sup>

**Achim Steiner**

Director Ejecutivo del Programa de  
Naciones Unidas para el Medio ambiente

Con ocasión del Año Internacional de la Diversidad Biológica 2010, Naciones Unidas ha elaborado el tercer informe Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad, que pretende no sólo alertar del deterioro ambiental del planeta, por la pérdida irreversible de numerosas especies y la amenaza de desaparición de otras muchas, denunciando el hecho de que no se han cumplido los objetivos y compromisos adquiridos en la Cumbre de la Tierra 2002, sino también hacer visible el valor económico de los servicios de los ecosistemas y ofrecer propuestas de gestión que permitan superar la dinámica depredadora de la economía convencional, dominada por la lógica de unos mercados que ni dan valor ni contabilizan los beneficios socioeconómicos de dichos ecosistemas.

---

<sup>2</sup> La economía de los ecosistemas y la biodiversidad. Comisión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 2008.

[http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb\\_report\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report_es.pdf)

<sup>3</sup> Antonio Machado. Proverbios y Cantares LXVIII. *Poesías Completas*. Espasa Calpe 1940.

<sup>4</sup> Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad, 3.

Este informe viene a dar continuidad a otros que han proliferado en los últimos tiempos con parecidas intenciones y con la misma dirección y secuencia deductiva: los ecosistemas prestan servicios socioeconómicos imprescindibles para el desarrollo humano y el bienestar social. Sin embargo se vienen deteriorando de forma creciente, a la vez que la huella ecológica de la humanidad ha superado la capacidad de carga del planeta, es decir el consumo de recursos es superior a la biodisponibilidad de la Tierra, que es decreciente. En este contexto, la flecha de desarrollo se hace inviable por insostenible, y la creciente velocidad del deterioro amenaza incluso la pervivencia de la civilización. Este fenómeno es el resultado de la actividad económica que estimula los cambios de uso de la tierra, el agotamiento de sus recursos y la disminución de la diversidad biológica. Una razón principal de este proceso es que la gestión económica no considera el valor de los ecosistemas, dado que para los mercados y el sistema de contabilidad convencional —el PIB— son invisibles y los mecanismos de toma de decisiones no los tienen en cuenta. Dar valor económico a los ecosistemas, integrándolos en la contabilidad, en la toma de decisiones política e incluso en los mecanismos de mercado podría invertir o detener las tendencias, actualmente insostenibles.

No obstante, a pesar del importante progreso del conocimiento sobre el impacto socio-económico de los beneficios y pérdidas derivados de la situación de los ecosistemas; a pesar de la certera identificación de la dinámica económica y su responsabilidad en las deseconomías generadas —Nicolás Stern, en su famoso informe sobre la Economía del Cambio Climático llegó a calificar el calentamiento global como el mayor fracaso del mercado en la historia—; a pesar de la proliferación de buenas ideas para crear nuevos indicadores superadores del PIB; a pesar de las propuestas integradoras de gestión y buen gobierno... la realidad es que la influencia de tales progresos en el ámbito de los decisores económicos sigue siendo marginal. ¿Hasta cuándo?

En el pasado reciente se había extendido la ilusión de que bastaría con la percepción de los decisores políticos sobre la importancia de la dimensión ambiental para el presente y el devenir de la humanidad para propiciar los cambios necesarios. Más aún si tal percepción venía complementada con la formulación del desarrollo sostenible y sus tres famosas dimensiones: ambiental, social y económica. La adquisición de compromisos concretos tanto en las Cumbres de Río 92 como en Johannesburgo 2002 y la firma de los Convenios de Cambio Climático y de Biodiversidad parecían iniciar la senda del cambio. Sin embargo, en estos veinte años la presión sobre los ecosistemas y su degradación, la desaparición de especies, el agotamiento de recursos no renovables, la pérdida de suelo, agua y atmósfera dis-

ponibles, la huella ecológica... han seguido creciendo a mucha mayor velocidad que en los veinte años anteriores. En España, sin ir más lejos, en esos mismos veinte años se ha construido tanto como en los últimos veinte siglos, con los correspondientes impactos y deseconomías sobre el territorio y los recursos. Todo en aras de un progreso económico que la crisis ha revelado fallido.

Así, los avances en la agenda ambiental institucional desarrollados desde Río 92, aunque han propiciado considerables cambios a favor de la sostenibilidad, particularmente en algunas regiones como el espacio europeo<sup>5</sup>, han sido condición necesaria pero no suficiente para el cambio. La importancia que los aspectos económicos han adquirido en los impulsores de las políticas de conservación ambiental es no sólo creciente, sino que pareciera configurar el nuevo paradigma que permitiría revertir los fracasos conservacionistas cosechados hasta la fecha. Es pronto para concluir sobre si tal empeño se revelará también como condición necesaria pero no suficiente. En cualquier caso, el intento merece la pena porque, pase lo que pase, la integración de los valores socioeconómicos en las decisiones económicas es imprescindible para cualquier diseño de futuro y porque no hay mucho tiempo. Tal como nos recuerda el informe Perspectiva Mundial, las medidas que se tomen durante los próximos dos decenios determinarán si, pasado este siglo, han de perdurar las condiciones ambientales relativamente estables de las que ha dependido la civilización humana en los últimos 10.000 años. Si no aprovechamos esta oportunidad, muchos ecosistemas del planeta pasarán a un estado nuevo y sin precedentes, en el cual es sumamente incierta su capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones actuales y futuras<sup>6</sup>.

Sin embargo, convendría también no perder la perspectiva sobre los límites de las propuestas para tal integración y de los riesgos añadidos, dada la capacidad de los mercados para introducir irracionalidad de forma que el proceso pudiera culminar en una 'mercantilización' de los ecosistemas que en lo económico siguiera generando deseconomías, mientras en lo social siguiera privatizando las ganancias y socializando las pérdidas, sin resolver la cuestión ambiental. Las experiencias en esta materia son demasiado parciales como para concluir con un balance al respecto por falta de resultados en una u otra dirección. Por un lado, la experiencia sobre los mercados de CO<sub>2</sub> impulsada principalmente por la Unión Europea, a través de la Directiva que establece las reglas de dicho mercado para los principales sectores

---

<sup>5</sup> Para un balance equilibrado de los progresos y retrocesos en la materia conviene consultar los informes anuales de la Agencia Europea de Medio Ambiente. <http://www.eea.europa.eu/es>

<sup>6</sup> Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad, 3.

industriales europeos desde una perspectiva 'cap & trade', es todavía demasiado incipiente y está demasiado distorsionada por la crisis como para extraer lecciones concluyentes. Por otro lado, las experiencias de puesta en valor económico de los servicios de los ecosistemas que prestan, por ejemplo, los espacios protegidos, aunque dan pistas muy interesantes de los beneficios múltiples que aporta la conservación, no están plenamente integradas en las políticas económicas, como es el caso de la Red Natura 2000.

En cualquier caso, las propuestas son estimulantes en la medida en que tratan de superar los motivos del fracaso y los principales obstáculos a la preservación de los ecosistemas, que vienen dados por el funcionamiento de las decisiones económicas y los mercados. Son también necesarias porque, sean cuales sean los límites que encuentren, el conocimiento del valor de las aportaciones socioeconómicas de los ecosistemas será siempre una herramienta imprescindible para tomar decisiones informadas, ambientalmente responsables, económicamente viables y socialmente justas.

## EVALUACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DEL MILENIO

Una de las primeras definiciones referidas a los *servicios de los ecosistemas* es formulada por Daily<sup>7</sup>, referida a las condiciones y procesos a partir de los cuales los ecosistemas y las especies mantienen y satisfacen la vida humana. Pero es a partir del informe de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio<sup>8</sup> que se alcanza un importante consenso de científicos sociales y naturales en la evaluación del conocimiento en este área y la difusión de tal conocimiento se amplía hacia ámbitos no académicos o especializados. El informe fue realizado a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2000 por su secretario general, Kofi Annan. Su objetivo era evaluar las consecuencias del cambio del ecosistema en el bienestar de los seres humanos y la base científica para la realización de acciones necesarias para elevar la conservación y el uso sostenible de dichos sistemas. Está diseñado como una herramienta para quienes toman las decisiones y para la información científica relacionada con las consecuencias del cambio en los ecosistemas y las opciones para responder a dichos cambios. El informe parte de evaluar los servicios —es decir los beneficios— del ecosistema en el bienestar humano en el presente y los posibles efectos a futuro de los cambios operados, así como las opciones de respuesta posi-

---

<sup>7</sup> Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems. G C Daily, Editor 1997.

<sup>8</sup> Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Informe de Síntesis. 2003. <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf>

bles a niveles locales, nacionales o globales para mejorar la gestión de los ecosistemas y contribuir así al bienestar de la gente y la mitigación de la pobreza. Las cuatro principales conclusiones de la Evaluación del Milenio son:

- En los últimos 50 años, los seres humanos han transformado los ecosistemas más rápida y extensamente que en ningún otro período de tiempo comparable de la historia humana, en gran parte para resolver rápidamente las demandas crecientes de alimento, agua dulce, madera, fibra y combustible. Esto ha generado una pérdida considerable, y en gran medida irreversible, de la diversidad de la vida sobre la Tierra.
- Los cambios realizados en los ecosistemas han contribuido a obtener considerables beneficios netos en el bienestar humano y el desarrollo económico, pero estos beneficios se han obtenido con crecientes costos consistentes en la degradación de muchos servicios de los ecosistemas, un mayor riesgo de cambios no lineales y la acentuación de la pobreza de algunos grupos de personas. Estos problemas, si no se los aborda, harán disminuir considerablemente los beneficios que las generaciones venideras obtengan de los ecosistemas.
- La degradación de los servicios de los ecosistemas podría empeorar considerablemente durante la primera mitad del presente siglo y ser un obstáculo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- El desafío de revertir la degradación de los ecosistemas y al mismo tiempo satisfacer las mayores demandas de sus servicios puede ser parcialmente resuelto en algunos de los escenarios considerados por la Evaluación, pero ello requiere que se introduzcan cambios significativos en las políticas, instituciones y prácticas, cambios que actualmente no están en marcha. Existen muchas opciones para conservar o fortalecer servicios específicos de los ecosistemas de forma que se reduzcan las elecciones negativas que nos veamos obligados a hacer, o que se ofrezcan sinergias positivas con otros servicios de los ecosistemas.

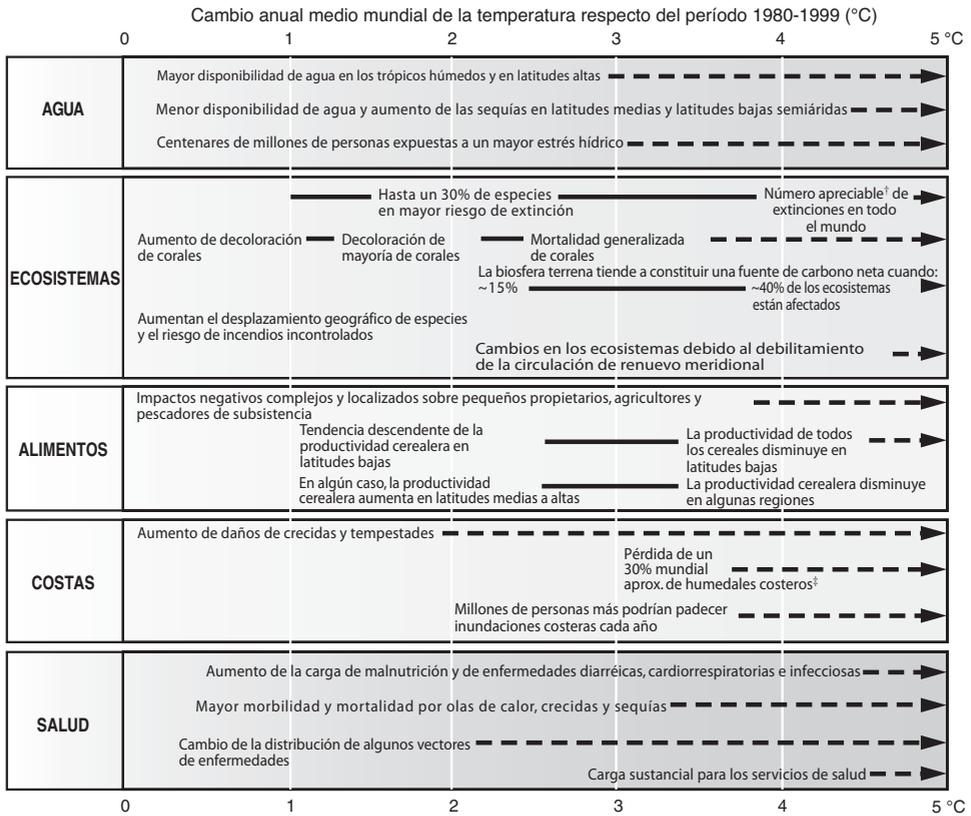
Todo ello conforma una situación social deplorable: en la década de los 90, veintidós países experimentaron descensos en el Índice de Desarrollo Humano; en 2001, más de 1.000 millones de personas sobrevivieron con ingresos de menos de 1 dólar diario; en 2000/2002, 852 millones de personas se encontraban subalimentadas, 37 millones más que en los años 1997/99; entre 1.000 a 2.000 millones de personas

sufren la escasez de agua, cerca de 1.000 millones carecen de acceso al agua potable y más de 2.600 millones de personas no tienen servicios de salubridad. La degradación de los ecosistemas está afectando a las personas más pobres y es, a veces, la principal causa de la pobreza: la desertificación afecta directamente a los medios de supervivencia de millones de personas, ya que los sistemas de tierras secas abarcan un 41% de la superficie terrestre en las que habitan más de 2.000 millones de personas, el 90% en países en desarrollo.

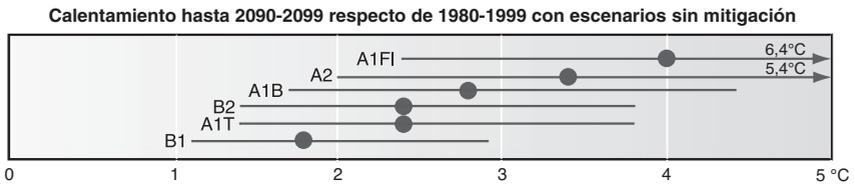
La Evaluación presenta además relevantes aportaciones respecto a estudios precedentes: 1/ Aunque los servicios de ecosistemas individuales han sido evaluados con anterioridad, el descubrimiento de que el 60% de un grupo de 24 servicios de ecosistemas examinados se están degradando, es la primera revisión comprensiva del estado del capital natural de la Tierra. 2/ Es la primera evaluación que concluye que los cambios no lineales, identificados anteriormente por diversos estudios individuales de ecosistemas, están incrementando la probabilidad con consecuencias importantes para el bienestar humano, ya que dichos cambios incluyen el surgimiento de enfermedades, alteraciones abruptas en la calidad del agua, la creación de «zonas muertas» en las aguas costeras, el colapso de la pesca y cambios en el clima regional. 3/ Aunque confirma como problemas principales los bosques tropicales y arrecifes de coral, desde el punto de vista de los enlaces entre ecosistemas y gente los retos más significativos involucran a los ecosistemas de tierra árida, que son particularmente frágiles pero, también, son los lugares en donde la población humana crece con mayor rapidez, la productividad biológica está al final y la pobreza está en la cima.

El informe examinó 78 opciones de respuestas para los servicios de los ecosistemas, la gestión integral de los ecosistemas, la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad y el cambio climático. Dichas respuestas se pueden agrupar en: cambios sustanciales en las instituciones y gobiernos, en las políticas económicas e incentivos, en los factores sociales y de comportamiento, y en la tecnología y los conocimientos.

La Evaluación, que trata el estado de los ecosistemas, sus perspectivas de futuro y las pautas de acción para evitar la pérdida de los servicios que aportan, se complementa con otros estudios e informes, siendo particularmente importantes los elaborados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, creado en 1988, un organismo intergubernamental abierto a todos los países miembros del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de la Organización Meteorológica Mundial, que tiene como misión evaluar en términos exhaustivos, objetivos, abiertos y trans-



† Se entiende por 'apreciable' más de un 40%. ‡ Basado en la tasa promedio de aumento del nivel del mar, es decir, 4,2 mm/año entre 2000 y 2080.



Fuente: IPCC. Cuarto Informe de Evaluación, 2007.

parentes la mejor información científica, técnica y socioeconómica disponible sobre el cambio climático en todo el mundo. El IPCC tiene tres grupos de trabajo que cubren las diferentes áreas consideradas de interés por los gobiernos: los aspectos científicos del sistema climático y sus procesos; el análisis de la vulnerabilidad de los sistemas naturales y socioeconómicos, de sus impactos y de las posibles estrategias de adaptación; y los aspectos tecnológicos, medio-ambientales, económicos y sociales de la mitigación. Ha elaborado cuatro Informes de Evaluación: el primero, en 1990, notificó los elementos científicos que indicaban un proceso de calentamiento global y cambio

climático, lo que llevó a la Asamblea General de Naciones Unidas de 1990 a preparar una Convención Marco sobre el Cambio Climático que fue adoptada en 1992. El segundo, de 1995, proporcionó material para las negociaciones del Protocolo de Kyoto de 1997. El tercero, en 2001, confirmó las previsiones de los anteriores sobre las consecuencias adversas del calentamiento global en los ecosistemas y en las sociedades humanas. El Cuarto Informe de Evaluación<sup>9</sup>, de 2007, estableció que el cambio climático es una 'realidad inequívoca' y elaboró los escenarios de impactos, los requerimientos de reducción de emisiones para evitar un cambio climático catastrófico y las bases para las correspondientes estrategias de mitigación y adaptación.

### PERSPECTIVA MUNDIAL SOBRE LA BIODIVERSIDAD, 3

Hay asimismo otros informes internacionales similares al de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, también en el ámbito del sistema de Naciones Unidas. Uno de los más importantes a considerar es el de Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad, editado por la Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica, cuyo tercer informe<sup>10</sup> ha sido publicado en 2010: confirmando los análisis de la Evaluación, denunciando que no se han cumplido los objetivos para 2010, alertando sobre las dinámicas de degradación y prestando una considerable atención en las propuestas a los aspectos socioeconómicos.

#### ¿Qué servicios aportan los ecosistemas?

- **Servicios de aprovisionamiento**, o suministro de bienes que benefician directamente a las personas y suelen tener un claro valor monetario, como la leña de los bosques, las plantas medicinales y los peces de los mares, ríos y lagos;
- **Servicios reguladores**, son la gama de funciones vitales desempeñadas por los ecosistemas a las que en raras ocasiones se les asigna un valor monetario en los mercados convencionales. Entre ellos se cuentan la regulación del clima mediante el almacenamiento de carbono y el control de las precipitaciones locales, la eliminación de contaminantes por medio del filtrado del aire y las aguas, y la protección frente a los desastres, como el deslizamiento de tierras y las tormentas costeras;

<sup>9</sup> Cuarto Informe de Evaluación. Informe de Síntesis. IPCC, 2007.  
[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_sp.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf)

<sup>10</sup> Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad, 3. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Canadá. 2010 <http://69.90.183.227/doc/publications/gbo/gbo3-final-es.pdf>

- **Servicios culturales**, que no ofrecen beneficios materiales directos pero contribuyen a satisfacer ciertas necesidades y deseos más amplios de la sociedad y, por lo tanto, inciden en la predisposición de las personas a costear los gastos de la conservación. Entre otros, cabe mencionar el valor espiritual que se da a ciertos ecosistemas, como las arboledas sagradas, y la belleza estética de los paisajes o las formaciones costeras que atraen a los turistas; y
- **Servicios de apoyo**, que no benefician directamente a las personas pero son esenciales para el funcionamiento de los ecosistemas y, por ende, responsables indirectos de los demás servicios. Entre ellos se cuentan la formación de suelos y los procesos de crecimiento de las plantas.

Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad 3

Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad 3 señala que el reto sigue sin ser superado porque la economía sigue sin apreciar el enorme valor de la diversidad biológica. ¿Qué valor económico tienen esos servicios? El informe aporta algunos ejemplos: la industria del turismo de África meridional, que depende en gran medida del avistamiento de vida silvestre, se estimó en el año 2000 en 3.600 millones USD. Se ha calculado que en la India el ingreso real de los pobres aumenta de 60 a 95 USD cuando se tiene en cuenta el valor de los servicios ecosistémicos, como la disponibilidad de agua, la fertilidad del suelo y los alimentos silvestres, y que costaría 120 dólares per cápita reemplazar los medios de subsistencia que se perderían si se les negaran esos servicios a los pobres. Se calcula que los insectos que llevan el polen de un cultivo a otro, en especial las frutas y verduras, aportan más de 200.000 millones de dólares USD por año a la economía mundial de los alimentos<sup>11</sup>.

Tras una evaluación exhaustiva del estado y evolución de los ecosistemas, el informe expresa una serie de recomendaciones:

- Urge tomar medidas para reducir los impulsores directos de la pérdida de biodiversidad.
- Hay que seguir tomando iniciativas directas para conservar la biodiversidad, destinadas a las especies y ecosistemas tanto vulnerables como de valor cultural, combinadas con medidas para la protección de los servicios ecosistémicos clave, en particular los de importancia para los pobres.

<sup>11</sup> *Idem.*

- Cada vez será más necesaria la restauración de los ecosistemas terrestres, marinos y de aguas continentales con el fin de restablecer el funcionamiento de los ecosistemas y la prestación de sus valiosos servicios.
- Es necesario que en todos los niveles y en todos los sectores, especialmente en los principales sectores económicos, se tomen mejores decisiones en materia de biodiversidad y, en ese sentido, los gobiernos tienen un papel fundamental que jugar.
- No podemos seguir siendo testigos de la continua pérdida de la biodiversidad como una cuestión ajena a las principales preocupaciones de la sociedad: atacar la pobreza, mejorar la salud, garantizar la prosperidad y seguridad de las generaciones presentes y futuras, y hacer frente al cambio climático.

## EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LA BIODIVERSIDAD DE LA OCDE

En lo que se refiere a la dimensión económica, la OCDE creó en 1993 un grupo de trabajo específico sobre la 'Evaluación económica de la biodiversidad' con el objetivo último de promover la utilización de instrumentos económicos para conservar la biodiversidad y fomentar el uso sostenible de la misma. En 1996 se publicó el primero de una larga serie de informes de este grupo<sup>12</sup>; y en 2004, todos los países miembros de la OCDE adoptaron una Recomendación del Consejo para impulsar las reformas legislativas idóneas<sup>13</sup>. Durante los últimos meses, la OCDE ha llevado a cabo un análisis<sup>14</sup> sobre el cumplimiento de esa Recomendación en cada uno de los países miembros, a partir de un cuestionario específico así como de la información disponible en los informes nacionales a la Convención sobre la Diversidad Biológica.

El informe de la OCDE pone de manifiesto que, aunque la práctica totalidad de los países miembros disponen de legislación y de programas específicos para frenar el declive de la biodiversidad, el uso de instrumentos económicos idóneos resulta todavía limitado y difícil de evaluar en cuanto a su efectividad.

No obstante, la OCDE recoge información sobre 405 instrumentos utilizados en los países miembros —la mayoría clasificados como «tasas» y «ayudas públicas»—. Aun-

---

<sup>12</sup> «Saving Biological Diversity: Economic Incentives», OECD 1996. El más reciente es «People and Biodiversity Policies: impacts, issues and strategies for Policy Action», OECD 2008.

<sup>13</sup> C (2004)81, OECD 2004.

<sup>14</sup> C(2008)133, OECD, 2008.

que los instrumentos son muy variados, llama la atención la ausencia de alguno vinculado a la gestión de la biodiversidad en las zonas áridas y semiáridas, así como el bajo número de instrumentos vinculados a la gestión de los ecosistemas de montaña.

El informe señala también el avance reciente en algunos países (Canadá, Australia, Francia...) de los instrumentos menos frecuentes (impuestos, asignación y mercado de derecho de propiedad y de uso...).

Considera que los «instrumentos basados en precios» permiten alcanzar objetivos al menor coste, de manera flexible, e incentivando la innovación y la reasignación eficiente de recursos naturales. Actualmente su utilización es más generalizada en el ámbito de la gestión de las aguas superficiales —en el caso de la UE, como consecuencia de la aplicación del «principio de recuperación de costes» contemplado en la Directiva Marco sobre agua—. Hay también algunos ejemplos interesantes de este tipo de instrumentos asociados a la conservación de los ecosistemas costeros (Australia, Bélgica, Corea), en la gestión de los bosques y en la de los recursos cinegéticos y pesqueros.

La muy amplia utilización de las ayudas públicas responde en gran medida a su mayor aceptación por parte de los ciudadanos— respecto, por ejemplo, del rechazo ante figuras impositivas —y de la facilidad de su aplicación. Destacan, por su importancia, las ayudas públicas existentes en la gran mayoría de los países de la OCDE para reorientar la política agrícola hacia prácticas más respetuosas con la biodiversidad; aunque, lamentablemente, estas ayudas públicas coexisten con subvenciones dirigidas a actividades agroganaderas y forestales muy poco sostenibles, por lo que el resultado neto de la utilización de recursos públicos en este ámbito concreto dista mucho de ser aceptable. De hecho, el instrumento económico más conflictivo suele ser de eliminación o reducción de subsidios dañinos para la biodiversidad, aunque hay algunos ejemplos interesantes de este tipo de medida (en Canadá, en Corea, en el Reino Unido y en EEUU).

En cuanto a los instrumentos económicos asociados a la prevención del riesgo o a la reparación del daño —que van más allá del principio general de «el que contamina, paga»—, su desarrollo práctico está muy condicionado por las exigencias de responsabilidad penal, civil o administrativa en cada país<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Destaca la importancia de la vigencia, desde 2007, de la Directiva europea sobre responsabilidad por daños ambientales, que en el caso de España ha sido objeto de una transposición que ofrece especial cobertura a los eventuales daños a la biodiversidad. En su desarrollo, además, ha comportado la realización del primer estudio en España sobre la valoración económica del patrimonio natural —el denominado VANE—, recientemente concluido.

Además de los instrumentos económicos analizados en este informe de la OCDE, cabe señalar la importancia creciente de los diferentes esquemas de certificación sobre el uso sostenible de los recursos naturales, de los que existen ya experiencias muy interesantes en el ámbito de la alimentación y de la producción de madera. Para que este tipo de medidas tengan la máxima eficacia, el consumo de productos certificados debe ser impulsado por las administraciones, a través de campañas de información a la ciudadanía y sobre todo mediante la política de compras públicas.

## LA ECONOMÍA DE LOS ECOSISTEMAS Y LA BIODIVERSIDAD

Recientemente, inspirado en las ideas de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, se ha elaborado el informe 'La economía de los ecosistemas y la biodiversidad'<sup>16</sup>, con el objetivo de dar a conocer el verdadero valor económico de los servicios ecosistémicos y proporcionar las herramientas económicas necesarias para contabilizar correctamente este valor. El mandato del informe surge en marzo de 2007 en una reunión de los ministros de Medio Ambiente del G8+5 en Potsdam, en el marco del ambiente de cambio político y de acción creado por el informe Stern sobre las repercusiones económicas del cambio climático<sup>17</sup>, con objeto de realizar un proyecto similar sobre las consecuencias económicas de la pérdida de la biodiversidad y el deterioro de los ecosistemas. El entonces ministro alemán de Medio Ambiente, Sigmar Gabriel, tomó la iniciativa y aceptó organizar este proyecto con el apoyo del entonces Comisario Europeo de Medio Ambiente, Stavros Dimas.

El informe describe algunas políticas que se empiezan a aplicar en ciertos países y que podrían extenderse o reproducirse en otros: reconsiderar las subvenciones actuales; revalorizar ciertos servicios de los ecosistemas no reconocidos y asegurar que los costes de los daños a los ecosistemas se contabilizan mediante la creación de mercados nuevos y la promoción de herramientas políticas adecuadas; repartir los beneficios de la conservación; medir los costes y los beneficios de los servicios de los ecosistemas.

---

<sup>16</sup> La economía de los ecosistemas y la biodiversidad. Comisión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 2008.

<sup>17</sup> Stern, Nicholas. La Economía del Cambio Climático. 2006.

[http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm)

Para medir los costes y beneficios, el informe considera que en estos momentos lo más necesario es crear una medida económica que sea más efectiva que el PIB para evaluar el verdadero rendimiento de una economía. Los sistemas de contabilidad nacionales deben ampliarse para incluir y medir la importante contribución de los ecosistemas y la biodiversidad al bienestar de la sociedad. Estos nuevos sistemas de contabilidad, al dejar de omitir dichas prestaciones, ayudarán a los políticos a adoptar las medidas adecuadas y a diseñar los mecanismos de financiación apropiados para la conservación del medio ambiente.

La idea es que los países, las empresas y los ciudadanos deben ser conscientes de los costes reales que supone utilizar el capital natural y de las consecuencias que las políticas y acciones, individuales y colectivas, tienen sobre la sostenibilidad, y que una política que incluya el valor real de la biodiversidad y los ecosistemas ayudará a garantizar el suministro de bienes y servicios de los ecosistemas, protegiendo la biodiversidad, los ecosistemas y los servicios asociados, mejorando al mismo tiempo el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

El informe 'La economía de los ecosistemas y la biodiversidad' analiza entre otros procesos el llamado «fallo del mercado» que abarca, desde la ausencia de un mercado para un bien o un servicio público —lo que se denomina «deficiencia de bienes públicos», por ejemplo, la ausencia de un «mercado» para la conservación de las especies o para los servicios más necesarios de los ecosistemas— a imperfecciones en la estructura o en los procesos del mercado que provocan, a su vez, otras distorsiones o deficiencias —por ejemplo, algunas distorsiones de precios que hay en los mercados de carbono actualmente se deben a la aplicación de unos límites de emisión tímidos—. Hay ciertos instrumentos basados en el mercado que ofrecen resultados socialmente inaceptables; por ejemplo, los mercados de carbono han contribuido a legitimar unos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero (42.000 millones de toneladas) que son unas 5 veces superiores a la capacidad de la Tierra para absorber dichos gases.

Como «fallos políticos» señala los incentivos que fomentan acciones perjudiciales, como las subvenciones al sector pesquero que estimulan la sobrepesca; o cuando el sistema de incentivos no sirve para recompensar a aquellos que trabajan para mejorar el medio ambiente, o no penaliza a los que lo dañan.

### Subvenciones perjudiciales para el medio ambiente

La OCDE define «subvención» como «*el resultado de la acción de un gobierno con la que ofrece ventajas a los consumidores o a los productores para complementar sus rentas o reducir sus costes*».

No obstante, esta definición no tiene en cuenta las repercusiones sobre los recursos naturales ni considera la subvención también como el resultado de la inacción política. Las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente son el resultado de la acción o de la inacción de un gobierno por la cual: «*ofrece ventajas a los consumidores o a los productores para complementar sus rentas o reducir sus costes, pero, al hacerlo, impulsa el abandono de las buenas prácticas medioambientales*».

Fuente: *La economía de los ecosistemas y la biodiversidad*

También se plantea la importancia de reconocer los riesgos, la incertidumbre y el principio de equidad y la selección de una tasa de descuento adecuada, componente vital de cualquier análisis de coste-beneficio, como una elección moral, ya sea de forma implícita o explícita. Expresado en jerga financiera, la economía mundial es una «venta de opción de compra» sobre el cambio climático y la biodiversidad, y tiene que pagar una prima para comprar protección. En el caso del cambio climático, el informe Stern plantea que se necesitaría un 1% anual para proteger la economía frente a una pérdida de hasta el 20% en el consumo mundial; ese 1% sería la «prima de la opción». En el caso de las pérdidas de la biodiversidad y de los ecosistemas, el volumen de estas primas dependerá de varios factores del ecosistema en cuestión: su estado actual, el límite a partir del cual dejará de prestar sus servicios, el estado de conservación objetivo y el cálculo de las incertidumbres; aunque reconoce que este cálculo es un ejercicio extremadamente complejo, ya que no existe ningún valor de mercado para ninguna de estas medidas.

Para ejemplificar sobre tal dimensión moral, el informe explica cómo las tasas de descuento financieras únicamente tienen en cuenta el valor temporal del dinero, o el precio por su escasez, y relacionan el valor actual de un flujo de caja futuro con su valor nominal o valor futuro. Los tipos de descuento simple aplicados en los bienes y servicios sólo tienen en cuenta la preferencia temporal, es decir, la preferencia de obtener el beneficio ahora a obtenerlo en el futuro. Las tasas sociales de descuento son, sin embargo, más complejas e implican aspectos morales de difícil elección: consumir ahora frente a consumir en el futuro, en algo que afecta a toda la sociedad y no sólo a un individuo. Las preferencias en este caso incluyen el valor relativo de los bienes y

servicios en el futuro, cuando su beneficio puede ser mayor o menor que ahora; además, ese beneficio puede ir a otras personas o a una generación futura. El Informe Stern puso de manifiesto la crucial importancia que tiene elegir la tasa de descuento adecuada en aquellas decisiones a largo plazo que no se ciñen a los cálculos económicos convencionales. Los sucesos que se están considerando van a acaecer en periodos de 50 o más años y, en tales plazos, la diferencia de una tasa a otra es abismal. Una tasa de descuento cero significa que el coste o el beneficio será el mismo ahora que dentro de 50 años, pero el valor actual del flujo de caja futuro se reduce considerablemente a medida que incrementamos el descuento. Una tasa de descuento anual del 0,1% da un valor actual equivalente al 95% del flujo de caja actual (951.253 USD). Si elevamos el porcentaje del descuento al 4%, el flujo de caja futuro sólo será el 14% del actual (140.713 USD): aplicar una tasa de descuento del 4% a 50 años significa que consideramos que un determinado servicio de la biodiversidad o del ecosistema va a valer para nuestros nietos una séptima parte de lo que vale para nosotros.

En cuanto a los costes, se ha estudiado bastante sobre los costes de la pérdida de los ecosistemas —aunque nunca será suficiente dadas las dificultades intrínsecas— pero su conservación tiene también un coste que es necesario integrar en el análisis. Así, el informe reiterando que la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos va a suponerle unos costes tremendos a la sociedad —lo que constituye un argumento suficiente para protegerla— señala que la conservación también tiene un precio, que tiene que integrarse en la toma de decisiones. Conocer cuáles son estos costes —tanto los gastos de conservación como las restricciones, que generan unos costes de oportunidad por el desarrollo económico que se hubiera producido sin tales limitaciones— permite determinar mejor la relación entre los costes y los beneficios e identificar las opciones de conservación más rentables.

No obstante, los costes de salvaguardar los servicios de los ecosistemas y los beneficios de la biodiversidad en las áreas protegidas serían de dos órdenes de magnitud menos que los beneficios aportados por dichos ecosistemas y biodiversidad: en el sector pesquero, por ejemplo, la creación de un sistema mundial de áreas protegidas marinas —que implicara el cierre del 20% de las zonas de pesca y, con ello, la pérdida de 270 millones anuales de beneficios— ayudaría, sin embargo, a mantener los caladeros, lo que supondría entre 70.000 y 80.000 millones de USD al año, y a crear 1 millón de puestos de trabajo. Con una inversión anual de 45.000 millones de USD (en torno a la sexta parte de lo que se necesitaría para conservar todos los servicios ecosistémicos del mundo), podríamos proteger unos servicios naturales valorados en unos 5 billones de USD en las áreas protegidas: esto equivale a un ratio beneficio-coste extremadamente favorable de 100:1.

En cuanto a las propuestas para recompensar por los beneficios no reconocidos con el correspondiente pago por los servicios ambientales un ejemplo notable es el llamado mecanismo REDD (siglas en inglés de «Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación»), asunto tratado en las negociaciones climáticas como parte de un futuro régimen multilateral después de 2012, de gran trascendencia ya que engloba el 18-20 % de todas las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por la deforestación tropical y otros cambios de utilización del suelo. El pago por 'no deforestar' serviría para proteger la biodiversidad y los servicios ecosistémicos y, al mismo tiempo, contrarrestar el cambio climático. Así, el mecanismo REDD puede ayudar a reducir en gran medida, y a un coste bajo, las emisiones de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, ayudar a conservar los bosques y su biodiversidad. No obstante, el mecanismo puede implicar también posibles riesgos si sólo se contempla el apoyo para un servicio ecosistémico, el almacenamiento de carbono, de modo que otros servicios resulten dañados.

#### **Propuesta de creación de un Fondo especial para la Red Natura 2000\***

**Extensión prevista:** para la UE-15, en espacios terrestres, unos 400.000 km<sup>2</sup> (equivalente al 80% de la superficie de España) con una contribución diferente: que va de un 6,5% del territorio en el caso del Reino Unido hasta más de un 22% en España, que aporta un 28% del total del territorio designado.

#### **Costes de gestión de Natura 2000 y cofinanciación comunitaria**

La Comisión ha estimado que costaría 6.100 M€ al año para la UE-25 y para España sería de unos 1.300 M€ al año, un 21,3 % del total para la UE-25. (BirdLife International estima que el costo real estaría cercano a los 13.000 M€). Los 6.100 M€ al año para costes de gestión y puesta en valor parcial de la Red, sin incluir intervenciones de compensación y desarrollo del entorno, pueden considerarse como una cifra mínima de partida.

La Directiva Hábitats reconoce que en los casos en los que los Estados Miembros deban designar un porcentaje muy alto de su territorio se debería cofinanciar los gastos de tal gestión a cargo del presupuesto comunitario. La Red es una verdadera infraestructura comunitaria. Así como las redes transeuropeas del Transporte han tenido financiación comunitaria, parece lógico que la gestión y puesta en valor de estas infraestructuras, que algunos EMs han conservado para beneficio de toda la UE, pueda beneficiarse del presupuesto común.

---

\* Natura 2000 es la red ecológica de espacios protegidos de la UE-15 establecida en virtud de la Directiva 92/43/CEE sobre conservación de hábitats naturales y la fauna y flora silvestres.

### **Natura 2000 como infraestructura comunitaria**

Esta red puede y debe considerarse como una verdadera infraestructura —un activo económico, social y ambiental comunitario— que a diferencia de otras está ya construida, cuyo coste de recuperación una vez destruida es enorme o imposible. La cuestión es cómo hacer frente de forma comunitaria a la puesta en valor de este activo, incluyendo su gestión durante un plazo medio, 10-15 años, hasta tanto se internalizan las externalidades positivas que la Red genera.

### **Propuesta de la Comisión para la cofinanciación de Natura 2000**

En su Comunicación sobre la financiación de la Red Natura 2000, la Comisión desestima expresamente la opción de crear un fondo específico y aboga porque los gastos sean financiados a través de diversos fondos sectoriales (Reglamento de Desarrollo Rural, instrumentos de la Política de Cohesión, etc.). Tan solo concede que algunas medidas marginales se financien a través del futuro instrumento comunitario para el medio ambiente Life+. En particular la Comisión propone que:

- El futuro Programa Marco sobre Investigación y Desarrollo financie necesidades de investigación de la Red.
- El Reglamento de Desarrollo Rural financie medidas compensatorias a agricultores y propietarios privados de bosques en función de las medidas de conservación obligatorias que eventualmente puedan afectarles.

### **Limitaciones de la propuesta de la Comisión**

- Establece una jerarquía entre los objetivos económicos y sociales de la UE y los objetivos de conservación de la naturaleza.
- A la hora de decidir sobre los gastos a efectuar bajo los reglamentos de política agraria o regional, cualquier acción ha de tener como objetivo principal los de dichas políticas. Las acciones que tienen como objetivo principal la protección/recuperación de una especie/hábitat sería sólo elegible si en primer lugar tienen un efecto positivo agrario/social/económico de primer orden. Este no es siempre el caso en el corto plazo en la protección de especies y espacios.
- Cuando el Consejo fijó el presupuesto agrícola en el 2002 lo hizo sin tener en cuenta los costos adicionales para los agricultores y propietarios privados de bosques, que emergerían al aplicar las obligaciones previamente contraídas por la Comunidad al adoptar la Directiva de Hábitats en 1992.

- La propuesta de la Comisión obligaría a que las necesidades puramente agrícolas y de mejora de las condiciones de vida de los agricultores compitan con las medidas de conservación, pudiéndose dar el caso de que agricultores en zonas sin obligaciones de Natura 2000 se viesen favorecidos desde el punto de vista de la competitividad al tener más flexibilidad para utilizar los fondos preasignados.
- La situación podría ser menos desfavorable para algunos Estados Miembros con territorios altamente intervenidos por la actividad económica. El alto grado de intervención humana en sus ecosistemas, unido al bajo porcentaje de territorio designado como Natura 2000, hace que a estos países les afecte mucho menos la existencia de lagunas de financiación.
- En conclusión: la Comisión plantea limitaciones importantes que afectan a la viabilidad de la Red Natura 2000, ya que admitiendo la necesidad de una cofinanciación ha elegido: instrumentos no adaptados al periodo 2006-2013. España y otros países en posición similar podrían verse obligados en función de sus compromisos ante la Directiva de Hábitats a utilizar un porcentaje comparativamente alto de fondos para labores de conservación de la red, con lo que quedaría en desventaja en términos socio-económicos y de medio plazo en comparación con otros Estados Miembros, que tendrían menos compromisos de conservación que cubrir, mientras todos se beneficiarían del establecimiento y mantenimiento de esta Infraestructura Comunitaria.

### **Un Fondo especial como solución para el periodo 2006-2013**

El único camino coherente con la necesidad y obligación de cofinanciación y viable en el horizonte 2006-2012, hasta tanto se pone en valor este activo, es el establecimiento de un fondo especial independiente para Natura 2000 que cuente con una dotación presupuestaria suficiente.

A favor de esta alternativa hay además razones de eficacia y eficiencia económica, ya que se podrían adjudicar fondos específicos para prioridades de conservación concretas y sería más fácil hacer un seguimiento de los fondos utilizados... Esta opción permitiría además una gestión más coherente de la Red desde el punto de vista conservacionista, facilitando la elaboración y aplicación de planes integrados de conservación. La Resolución del Parlamento Europeo 2002 sobre la Comunicación de la Comisión sobre los Planes de Acción Sectoriales para la Biodiversidad ya abogaba por la creación de un fondo de este tipo.

### Cuantía del Fondo

- *Horquilla de costes* de establecimiento, gestión y puesta en valor progresiva de Red Natura: entre 6.100 y 13.000 M€/año
- *Recursos comunitarios mínimos* para el periodo 2006-2013 de las PPF (en base a una cofinanciación del 50%): 3.000 M€/año
- *Posibles retornos para España* (en base a un reparto similar a la ocupación territorial): 840 M€/año, 5.880 M€ para el periodo 2006-2013.

Domingo Jiménez Beltrán, 2005

## MÁS ALLÁ DEL PIB

Adoptar otros sistemas de contabilidad sigue siendo una de las claves. A pesar de las enormes pérdidas materiales y las tragedias humanas provocadas por el huracán Katrina y el tsunami de Asia, estos fenómenos se tradujeron en crecimientos del PIB. Desde hace 40 años se sabe que los sistemas de contabilidad nacional no son adecuados. El uso de unos instrumentos de medición inadecuados ha costado bastante caro en términos de crecimiento insostenible, deterioro de los ecosistemas, pérdida de biodiversidad e incluso reducción de la renta *per cápita* en muchos países en desarrollo.

Por ello, el informe 'La economía de los ecosistemas y la biodiversidad' considera esencial empezar a mirar «más allá del PIB». Diseñar un sistema de contabilidad nacional de la renta y del patrimonio más completo debe ser una prioridad. Esta nueva fórmula podría servir de cauce para una trayectoria económica viable y sostenible. El Sistema de Contabilidad Económica y Ambiental Integrada (SCEAI, 2008) de Naciones Unidas puede utilizarse como punto de partida para preparar un sistema holístico de contabilidad de la riqueza y del patrimonio nacionales que refleje las externalidades del sector de los recursos naturales, la sanidad y la educación. El objetivo es encontrar y desarrollar unos parámetros homogéneos para mostrar al consumidor su huella ecológica, basados en unos principios ecológicos y económicos adecuados y lo suficientemente simples para que puedan ser entendidos y aplicados.

La puesta en marcha de un sistema que podría resolver esa carencia, se inicia en noviembre de 2007, cuando la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Club de Roma, el WWF y la OCDE celebraron una conferencia en Bruselas, en la que

participaron 650 políticos y personalidades de todo el mundo, titulada precisamente «Más allá del PIB».

En agosto de 2009 la Comisión presenta al Consejo y al Parlamento Europeo la Comunicación ‘Más allá del PIB. Evaluación del progreso en un mundo cambiante’<sup>18</sup> en la que afirma que un nuevo desafío en el desarrollo de la contabilidad ambiental es complementar las cuentas ambientales físicas con datos monetarios, basados en la evaluación de los daños causados o que se hayan evitado, cambios en los recursos naturales y en los bienes y servicios ecosistémicos para obtener datos monetarios representativos, sólidos, comparables y fiables a nivel nacional y a nivel de la UE. La valoración monetaria de los costes del daño medioambiental y las ventajas de la protección medioambiental puede ayudar a centrar el debate político, en la medida en que nuestra prosperidad y bienestar dependen de los bienes y servicios que proporciona la naturaleza. En el nivel micro dicha valoración es conceptualmente sólida. Sin embargo, traducir tales estudios a un nivel macro de manera adecuada requiere nuevas investigaciones y ensayos. La Comisión pretende intensificar el trabajo sobre la valoración monetaria y continuar avanzando en el desarrollo de esquemas conceptuales. La Comisión prevé informar acerca de la aplicación y de los resultados de las acciones presentadas en la presente comunicación en 2012 a más tardar.

La propuesta de la Comisión tiene en consideración iniciativas como el Proyecto Mundial de la OCDE conocido como Measuring the progress of Societies —Midiendo el Progreso de las Sociedades—, que tiene por objetivo desarrollar medidas del progreso que vayan «más allá del PIB» y de los indicadores económicos más habituales, o la Comisión impulsada por Sarkozy presidida por Stiglitz, Sen y Fitoussi sobre Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social, y otras que van en la misma dirección y trabajan coordinadamente en red. En consonancia con ese proceso, en España, bajo la coordinación de la Embajada de España ante la OCDE, se ha conformado un grupo de trabajo formado por el INE, la Oficina Económica del Presidente, el Club de Roma y el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), que configurará una Mesa Nacional con participación de empresas, sindicatos, ONG y comunidad académica.

El pasado 24 de mayo, en la sede del Consejo Económico y Social, arrancaron sus trabajos. Es el inicio de un camino sin retorno que, entre otros resultados, dará valor socioeconómico a los importantísimos beneficios económicos que nos aportan los ecosistemas y la biodiversidad, hoy injusta y neciamente infravalorados.

---

<sup>18</sup> COM (2009) 433 final. Bruselas, 20.8.2009.



**Cecilia Sanz**

Políticas agroalimentarias  
y trabajadores asalariados



*Cuevas de Godella*, 1885. Ignacio Pinazo.

---

*El sector agroalimentario (agricultura e industria alimentaria) es de importancia estratégica para nuestro país.*

*La PAC, pese a los desequilibrios que ha producido, ha sido una de las pocas políticas redistributivas de la UE y ahora necesita ser redefinida teniendo en cuenta las exigencias de la sociedad, al tiempo que debe enfrentarse a las demandas del sector y responder a un nuevo modelo de agricultura.*

*La industria alimentaria, por su parte, se encuentra en nuestro país en un porcentaje elevado en manos extranjeras, y falta de inversión en I+D en las empresas nacionales.*

*Los trabajadores de este sector tienen unas condiciones laborales muy deficientes, siendo necesaria la mejora y profundización del diálogo social con las patronales agrarias hasta alcanzar los niveles existentes en otros sectores.*

**E**L sector agroalimentario —es decir, agricultura e industria alimentaria— es para nuestro país uno de los sectores de mayor importancia, tanto económica como para su cohesión social, por su volumen de empleo, por su facturación, por el papel social y político que desempeña en relación con la ordenación y ocupación el territorio, la conservación del medio ambiente y preservación cultural del paisaje.

En periodos de crisis, como el actual, mantiene una cierta estabilidad en el índice de producción industrial, la balanza comercial es positiva y la pérdida de empleo es mucho menor que en otros sectores. Además de todo ello en el sector agroalimentario intervienen otros elementos por los cuales debería ser considerado estratégico:

- El crecimiento de la población mundial en más de 70 millones de habitantes por año, y la previsión de incrementarse en tres mil millones más hasta el año 2050, dos tercios de ellos en Asia, aumentarán las necesidades de alimentos en el mundo, así como una mayor demanda de los alimentos de alto valor, como la carne, en países emergentes sobre todo China e India.
- Países importadores de alimentos con grandes poblaciones: Arabia, Corea del Sur, China o Japón entre otros, junto a grandes especuladores, están comprando millones de hectáreas de tierra fértil con agua potable, en países como Sudán, Pakistán o Argentina donde ya controlan regiones enteras. Con estas prácticas, que podemos definir como neocolonialistas, generalmente se someten a las tierras y acuíferos a una explotación extrema provocando, entre otros efectos, la deforestación, pero sobre todo significan el control sobre la producción de alimentos.
- Otro elemento estratégico que no se puede dejar de tener en cuenta es el incremento de la desertificación y la escasez de agua. El consumo de agua se ha triplicado durante el último medio siglo y el 70% de ese consumo es utilizado para riego en la producción de alimentos, a través de sistemas de riego generalmente obsoletos. Es patente la caída de los niveles de agua subterránea en zonas enteras del mundo afectadas por la desertificación, y ello lleva aparejado el hambre.

- Investigaciones recientes sugieren que a medida que el incremento de temperaturas siga subiendo, y alcance entre uno y dos grados centígrados durante los próximos 50 años, los países más pobres pueden perder 135 millones de Ha. de tierra de cultivo debido a la reducción de la lluvia.
- El impacto del cambio climático sobre la producción de alimentos y el abastecimiento mundial no se está considerando o se hace con excesiva simplificación.
- La convulsión que a nivel mundial sufrieron los precios de los alimentos en los mercados de materias primas (2007) fomentada por movimientos especulativos en los mercados mundiales, junto al aumento de la demanda de los países emergentes y la competencia de los cultivos agro energéticos, al tiempo que a nivel mundial se produce en este periodo uno de los niveles más bajos de almacenamiento de trigo de los últimos 50 años, mostraron con toda crudeza — ante hechos que pueden volver a repetirse— la gran fragilidad del sistema mundial para garantizar la alimentación de la población, con consecuencias trágicas para millones de seres, y también la falta de capacidad y de mecanismos de regulación y control para hacer frente a estas crisis.
- En este contexto, Europa no puede abandonar una Política Agraria Común (PAC). Quizá necesitaría tener otras políticas comunes: sectoriales, fiscales o de mayor unión política, pero al menos en este sector estratégico ya existe y abandonarla o desdibujarla, como se apunta en la revisión que se producirá en el 2013, significaría un paso atrás de consecuencias económicas y políticas muy negativas.

## LUCES Y SOMBRAS DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

La PAC, después de más de 50 años y sucesivas modificaciones, aun con grandes desacuerdos por su enfoque y pese a los desequilibrios que ha provocado, ha conseguido en buena medida los objetivos fijados en el Tratado Fundacional. Ha sido determinante en la producción y el abastecimiento de alimentos, la sostenibilidad de las explotaciones y la vida en el medio rural, y ha constituido una de las pocas políticas redistributivas en la Unión Europea.

Para nuestro país, segundo perceptor de ayudas tras Francia, los ingresos directos que aporta (5.000 millones de euros anuales consolidados hasta 2013) significan en torno al 25% de los ingresos/año por agricultor, sin los cuales difícilmente se hubiera podido mantener la agricultura actual.

En el balance histórico, no obstante, no se pueden dejar de tener en cuenta, a la hora de abordar la revisión del futuro de la PAC, los desequilibrios producidos por su orientación.

La desigual distribución, por ejemplo, de las ayudas entre regiones, países y explotaciones agrarias dio lugar a resultados alarmantes, por favorecer a la gran propiedad en detrimento del modelo de agricultura familiar.

Los apoyos económicos hoy centrados en «ayudas desacopladas» con referencias históricas del pasado, favorecen mejores prácticas ayudando a las pequeñas explotaciones, pero al estar desvinculadas de la producción también lo están de la actividad y del empleo.

La PAC ha sido extremadamente prolífica en producir reglamentos, mientras no ha habido políticas, por ejemplo, en relación a la gestión de los mercados y la gran concentración de la distribución, ni destinadas a favorecer herramientas para equilibrar las relaciones comerciales entre los agricultores y las grandes empresas de distribución, que hoy dificultan la competencia y la rentabilidad de los agricultores.

Durante años se ha acusado a la PAC de producción de excedentes que recibían subsidios a la exportación, que contribuían a distorsionar el comercio de productos agrarios, con pésimos efectos sobre el desarrollo de países del tercer mundo productores de materias primas, al tiempo que representaban uno de los impedimentos para lograr un acuerdo en la Organización Mundial de Comercio.

Sin embargo, cabe señalar que en las últimas reformas de la Política Agraria Comunitaria se han producido cambios en algunos de sus aspectos conflictivos, como lo relacionado con los subsidios a la exportación, y aunque se han tardado demasiados años en adoptar decisiones para eliminar obstáculos en la liberalización del comercio mundial, el acuerdo tomado en Hong Kong por la Unión Europea de eliminar todas formas de apoyo a la exportación de productos agrarios antes del 2014, es una decisión importante; como lo es la reducción en un 60% del arancel medio aplicado a las importaciones de productos agrarios y la mejora del acceso a las importaciones de países terceros.

No obstante, fracasarán los intentos de acuerdo en la OMC, si EEUU y otros importantes países exportadores de productos agrícolas no secundan los intentos de liberalización del comercio mundial, con el compromiso de una disminución de forma efectiva de sus niveles de protección, o se mantienen peticiones extremas, como la

exigencia de desaparición de la PAC por parte de algunos países que, mientras tanto, se niegan a abrir sus propios mercados agrarios a países terceros, o a disminuir la protección de sus producciones industriales y de servicios.

También hay que tener en cuenta que la Unión Europea es el primer importador mundial de productos agrarios de los países en desarrollo; del 85% de las exportaciones agrarias de África y del 45% de las de América Latina. Datos que hay que valorar para encontrar posiciones equilibradas en próximas negociaciones de la Organización Mundial de Comercio, junto a la defensa de un modelo de agricultura más armónica en cuyos contenidos, además del acceso a los mercados, se incluyan compromisos *antidumping*, de seguridad alimentaria y de protección medioambiental.

Los problemas habidos en torno a la seguridad alimentaria, la calidad de los alimentos y los métodos de producción han cuestionado las políticas alimentarias basadas en la producción intensiva, que fomenta el uso de fertilizantes, plaguicidas y recursos y para la explotación de los animales, abusando en definitiva de métodos productivistas, que han dado lugar a la degradación de tierras, aguas y alimentos, sin tener en cuenta que no es necesario producir más cantidad sino producir alimentos seguros y de calidad.

Por todo ello, la Política Agraria Comunitaria necesita ser redefinida teniendo en cuenta las exigencias de la sociedad: que garantice la alimentación, con dietas de alta calidad, agricultura sostenible medioambientalmente, eficaz en la cadena de valor con la industria alimentaria y comprometida con el desarrollo rural.

Sin embargo, su futuro está sin duda unido a las perspectivas financieras de 2014-2020, y es de temer que propuestas como la cofinanciación por los Estados puedan salir adelante, caminando definitivamente hacia la renacionalización, lo que significaría su final como política común. La subsidiaridad permitida a los Estados en los últimos años lo pone de manifiesto, junto a la falta o la incapacidad para proponer un proyecto común que no sea el desacoplamiento de las ayudas y la eliminación de los instrumentos de regulación.

La batalla de países del norte de Europa contra la asignación al sector agrícola de casi el 40% del presupuesto europeo, junto a los desequilibrios propios, han ido configurando una opinión crítica a la PAC entre los ciudadanos, consumidores y pagadores de impuestos. La PAC supone en torno al 1% del gasto si se tuviera en cuenta el conjunto de presupuestos públicos de los Estados miembros. Y si bien es cierto que significan un importante volumen de recursos, es engañoso si no se explica que es la única política financiada totalmente por el presupuesto comunitario,

mientras otras políticas aun siendo superiores en gasto, son financiadas desde los propios presupuestos nacionales.

## UN NUEVO MODELO DE AGRICULTURA

No hay duda de que es una inversión importante y en consecuencia los objetivos deben estar en consonancia con las necesidades de la población, al tiempo que la PAC debe enfrentarse a las nuevas exigencias estratégicas del sector y responder a un nuevo modelo de agricultura:

- Que garantice el objetivo básico de abastecimiento de alimentos con calidad, salubridad, seguridad alimentaria.
- Los consumidores deben disponer de información y medios para decidir sobre los alimentos necesarios para su consumo, con información acerca de los métodos de producción, con normativa sencilla y eficaz sobre la trazabilidad, ingredientes transgénicos y propiedades funcionales y curativas.
- Fomento de una agricultura sostenible y competitiva que preserve los recursos naturales y la biodiversidad. Los importantes recursos no deben tener como objetivo el mantenimiento proteccionista de precios que no ayudan a mejorar la competitividad, sino que deben orientarse a la definitiva modernización de estructuras tanto productivas y empresariales como comerciales.
- Para el adecuado equilibrio en el funcionamiento de los mercados, hay que tener en cuenta la importantísima concentración del sistema de distribución comercial. Por ejemplo en España, entre las cadenas de hiper y supermercado se comercializa el 85% de los productos alimentarios. Cuando los mercados alcanzan un grado tan elevado de concentración y las principales empresas de distribución canalizan porcentajes tan notables de la demanda, el impacto sobre la competencia y el control, como consecuencia del mayor poder de compra, se desequilibrara hacia los grandes grupos de distribución, quienes tienen toda la capacidad para imponer condiciones, precios o sistemas de pagos sobre los fabricantes y proveedores.

La disparidad de precios entre origen y destino, sobre todo en productos no transformados, no es sino la consecuencia de procesos de concentración en la distribu-

ción no controlados. Al tener una oferta de productos dispersa y muy numerosa frente a una demanda de compra concentrada y organizada, el mercado no tiene capacidad auto regulatoria.

Son necesarias herramientas para gestionar el mercado, incluidas la aplicación de las ya existentes, desde el control de la competencia con dimensión europea y por país, a las prácticas de venta por debajo de coste (algunos precios de alimentos básicos actúan de señuelo), al control riguroso en los plazos de pago, etc. Pero es igualmente necesario que los agricultores o las micro pymes desarrollen instrumentos de agrupación, de cooperación o de organización de productores (OCM de frutas y vegetales) que son imprescindibles para mejorar la capacidad de optimización de costes y poder afrontar inversiones en investigación y desarrollo, además de mejorar la dimensión para hacer frente a un mercado concentrado y complejo.

El Desarrollo Rural, desde la declaración de Cork en el año 1996 y su continuación en la Agenda 2000, que declaraba el propósito de »hacer de las zonas rurales un lugar más atractivo donde vivir, trabajar y encontrar una vida mejor gentes cada vez más diversas«, respondía al reconocimiento de un fracaso en uno de sus elementos esenciales, como es el fijar población en el medio rural.

La incapacidad de generar actividades, con creación de empleo estable y condiciones laborales, ha provocado niveles de renta y bienestar inferiores a las zonas urbanas, lo que ha originado el abandono de la población más joven, sobre todo de la mujer, y en consecuencia el envejecimiento de la población. No se ha evitado la fuerte pérdida de empleo, superior al 50% en los últimos 20 años, pasando de 1,8 millones a menos de 800 mil agricultores, ni se ha producido el cambio generacional. Es elocuente que uno de cada tres agricultores tiene más de 65 años y tan sólo el 4,5% es menor de 35 años, situación solo parcialmente compensada en algunas zonas con la llegada de la inmigración.

La actividad agrícola por sí misma no es suficiente, como ha quedado demostrado, para mejorar su desarrollo y crear empleo. El criterio de multifuncionalidad en la actividad agraria debe reconocer la capacidad de gestión del desarrollo rural como un modelo de desarrollo integral y cohesionado, donde los servicios de educación, sanidad, vivienda, transporte y comunicaciones deben dotarse de un nivel homogéneo en relación a las zonas urbanas.

La PAC debería apoyar específicamente a subsectores de primera transformación, como la biomasa y el uso de residuos agrícolas, el desarrollo del bosque y su

industria, la acuicultura, etc., que son intensivos en mano de obra y tienen generalmente ubicación rural.

## LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

El otro eje central del sector agroalimentario, las industrias de alimentación, tiene un estrecho vínculo con la agricultura, de la que transforman más del 70% de su producción, compartiendo factores comunes e interrelacionados como los cambios producidos en la demanda o su situación ante los mercados.

La industria alimentaria sigue siendo el primer sector industrial, con el 17% de la facturación, el 2,4% del Producto Interior Bruto, el 12% del valor añadido y el 14% del empleo industrial.

Es el único sector históricamente con una tasa de cobertura positiva, si bien mayoritariamente con exportaciones de menor nivel de transformación que las importaciones que se reciben y, por tanto, con menor valor añadido y empleo como en el caso de los productos hortofrutícolas, carnes y vinos.

No obstante, la internacionalización de la industria española sigue siendo muy inferior a las de otros países centrales de Europa, siendo excepción las empresas de matriz española de carácter europeo.

Las empresas extranjeras en la industria alimentaria representan en España el 40%, frente al 28% de media en Europa, ocupando el segundo puesto tras Inglaterra, lo que confirma el peso de las compañías multinacionales en el sector.

La debilidad de la empresa española se manifiesta en la gran fragmentación de la estructura industrial, con el 82% de las empresas con menos de 50 trabajadores, conformando así el tejido industrial más atomizado de la UE, solo superado por Italia con el 88%.

Esta situación supone una extraordinaria dificultad para la modernización de los procesos productivos, la inversión en innovación y el acceso en condiciones competitivas a las redes comerciales. Por tanto, están auto limitadas a los mercados locales y, salvo las de carácter artesanal, sometidas a un paulatino desplazamiento.

Las operaciones de fusión o compra de empresas no se producen entre pymes sino entre las empresas de mayor dimensión, lo que sitúa a miles de ellas (más de

30.000) ante la desaparición o en una posición de fragilidad. El apoyo a la concentración o a formas de cooperación es en este segmento tan necesario como en el sector agrario y determinante para afrontar el futuro.

Mientras, se continúa con la histórica atomización que, al igual que en la agricultura, supone estar sometidas a las condiciones de la gran distribución. En el caso de la industria, esto incluye la pérdida de su principal valor como es la marca, de la que solo se salvan los productos con gran apoyo publicitario e importancia dentro de sus Denominaciones de Origen.

En los últimos años la industria alimentaria ha tenido una evolución positiva en sus grandes magnitudes y ocupa un importante quinto puesto en Europa, tras Francia, Alemania, Reino Unido e Italia. Sin embargo, aspectos tan estratégicos como el bajo nivel de inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación en nuevos productos, son otro hándicap para su proyección futura.

El déficit endémico de la sociedad española, situada en los últimos lugares en inversión en I+D de la Unión Europea, se agudiza en la industria alimentaria, cuyos porcentajes de inversión por volumen de ventas están en los últimos lugares entre los sectores industriales del país. Parece que comienzan a ser conscientes de la necesidad de un cambio en la consideración hacia la investigación y el desarrollo tecnológico para sobrevivir en un entrono globalizado, lo que significaría comenzar a superar la histórica deficiencia en la cultura empresarial de nuestro país.

## MEJORAR LAS CONDICIONES DE LOS TRABAJADORES

El empleo y las condiciones laborales del sector agroalimentario tienen diferencias sustanciales entre el agrario y la industria alimentaria, aunque hay características que son compartidas.

Los trabajadores asalariados agrícolas —solo en España más de 800 mil en el censo agrario, que representan 350 mil UTAS (jornadas año completas) y mayoritariamente mujeres— no han formado parte de la Política Agraria Común. En el balance de la PAC, los trabajadores agrícolas no han existido y parece que van a seguir siendo invisibles, ya que no forman parte de los análisis y diagnósticos del sector ni de las propuestas de futuro realizadas por las patronales agrarias, las Administraciones y los Gobiernos.

No han sido tenidos en cuenta ni sus condiciones laborales ni su bienestar ni su empleo, ni aun en los procesos en los que se han tomado decisiones, como las últimas reformas de las OCM del tabaco, el algodón, los plátanos, el arroz, o el azúcar, que han supuesto la destrucción de centenares de miles de empleos en Europa.

La EFFAT<sup>1</sup>, que representa a los sindicatos agroalimentarios de Europa, ha demandado reiteradamente la necesidad de analizar con los sindicatos las repercusiones que se produzcan sobre el empleo, antes de tomar una decisión, y se negocien y consensuen las medidas que puedan paliar su pérdida, junto a las alternativas laborales necesarias.

Es necesario que los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia directa de las reformas de la PAC, reciban las ayudas o subvenciones hasta ahora dirigidas en exclusiva al apoyo de los empresarios agrícolas, siendo imprescindible que los recursos estén ligados al empleo como una de sus más importantes variables.

En nuestro país las deficientes condiciones laborales existentes, sobre todo en la actividad agraria, además de significar condiciones laborales injustas por debajo de la media de otros sectores son una rémora para el sector:

La baja formación y cualificación de los trabajadores, estrechamente unida a la desregulación del mercado de trabajo, con la más alta eventualidad, que duplica la ya muy alta eventualidad media del país. Persisten las prácticas obsoletas en la contratación, frente a modelos estables y flexibles como el contrato fijo-discontinuo.

La precaria prevención en riesgos laborales (siendo el segundo sector en siniestralidad) junto a los bajos salarios y un discriminatorio régimen de seguridad social no integrado en el Régimen General, ha conducido a un capital humano desvalorizado.

La falta de inversión en capital humano representa un real obstáculo para la competitividad y la modernización del sector. La acción sindical y la presión de los sindicatos está consiguiendo avances, pero es muy necesario mejorar y profundizar en el diálogo social con las patronales agrarias, en niveles similares a los existentes en otros sectores, para afrontar el futuro de este importante sector de la economía española y mejorar las condiciones laborales y de calidad de vida de los trabajadores.

---

<sup>1</sup> European Federation of Food, Agriculture & Tourism Trade Unions.



**Ángel García Castillejo**

El papel del sector  
de las telecomunicaciones  
y las Redes de Nueva Generación



*Carros y tartanas, s.f. Ignacio Pinazo.*

---

*La sociedad actual no sólo es tributaria y heredera de los avances tecnológicos y las posibilidades que éstos le ofrecen para su futura evolución. Las tecnologías de la información y la comunicación, las TIC, suponen un elemento clave de nuestras economías y de nuestras vidas y cada vez los usuarios demandan más y mejores servicios y aplicaciones, lo cual requiere de infraestructuras cada vez más capaces y rápidas.*

*Las redes de nueva generación son las costosas infraestructuras que posibilitan que los usuarios puedan acceder a estos servicios, pero la lógica del mercado sólo garantiza su despliegue en las zonas más rentables y para aquellos usuarios que potencialmente puedan garantizar a los operadores de red un retorno adecuado a sus inversiones. El riesgo de que se consolide y acreciente la «brecha digital» conduce a la necesidad de planes que favorezcan y en la medida de lo posible garanticen un despliegue homogéneo, sostenible y para todo el territorio y todos los usuarios-ciudadanos en condiciones equitativas.*

## 1. INTRODUCCIÓN. TELECOMUNICACIONES Y SOSTENIBILIDAD

**H**ABLAR de sostenibilidad como concepto transversal que recorre el conjunto de las políticas sectoriales conlleva pararnos, por unos momentos, en un sector como el de las telecomunicaciones, que constituye, sin lugar a dudas, uno de los motores de desarrollo, crecimiento sostenible y de inserción social claves en el futuro de la humanidad. Ahora bien, esto dicho así, puede no llegar a ser cierto y por el contrario terminar suponiendo, en vez de un factor de acercamiento y cohesión territorial y social, un incremento de las brechas entre territorios y clases sociales, consolidando lo que hemos denominado como la «brecha digital».

Dependiendo de las políticas que terminen aplicándose, esta brecha terminará desapareciendo o por la contra se puede erigir como una amenaza y generar un entorno insostenible y de crisis social. Este es probablemente, junto con debates como el de la energía, uno de los factores clave de nuestro futuro económico y social.

En el contexto español y europeo, nos encontramos con que uno de los objetivos centrales de la Estrategia de Lisboa para después de 2010 es la creación de empleo y el crecimiento económico, así como el diseño de una nueva estrategia para la salida de la crisis y la generación de un nuevo escenario económico y social asentado sobre bases más sólidas, con horizonte en el año 2020. Para ello se establece como una de las prioridades de las recomendaciones para la nueva estrategia de Lisboa después de este año 2010, la puesta en marcha de un renovado impulso a la innovación.

En este sentido se considera que potenciar la innovación ha sido una de las prioridades de la Estrategia de Lisboa desde su lanzamiento, dado su papel fundamental en el fomento del crecimiento a través de la mejora de la productividad. Es por ello que el *desarrollo de la sociedad de la información* y la implantación de las TIC juega un papel fundamental en el proceso de innovación, sobre todo en el sector servicios. El Consejo europeo de marzo de 2009 estimó imprescindible un esfuerzo especial en: apoyar el desarrollo empresarial del sector de las TIC en la UE; impulsar un salto

cuantitativo en la amplitud y calidad de los servicios públicos electrónicos; intensificar los esfuerzos para reducir la «brecha digital» e impulsar el desarrollo de redes de nueva generación, para lo que resulta especialmente importante la nueva estrategia Europea de Banda Ancha que de soporte a los nuevos servicios dirigidos a la ciudadanía y especialmente a los audiovisuales sobre protocolos de Internet (IP)<sup>1</sup>.

Según la definición de la UIT<sup>2</sup>, una red de nueva generación es una red por paquetes que proporciona múltiples servicios de banda ancha, que utiliza tecnologías de transporte con una calidad de servicio mínima y en la cual las funciones relacionadas con el servicio son independientes de las tecnologías de transportes subyacentes. Son redes que en todo caso mantienen la inteligencia en sus extremos, uniendo equipos terminales o servidores y gracias a sus capacidades posibilitan que los flujos de información discurran seguros, rápidos y en lo posible sin colapsos. Son la infraestructura por excelencia de la sociedad de la Información y el Conocimiento y, por ello, son pieza clave de las políticas de sostenibilidad y desarrollo.

## 2. LAS REDES DE NUEVA GENERACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

En marzo de 2009, los jefes de estado y de gobierno de los países de la Unión Europea hicieron un llamamiento a la Comisión para que ésta creara una estrategia unificada para la implantación generalizada de la banda ancha en Europa. En ese sentido, la Comisión Europea ha venido defendiendo que Europa necesita una Estrategia Europea de Banda Ancha para recuperarse rápidamente de la crisis económica, en un momento crucial de su historia<sup>3</sup>.

Así las cosas, más allá de estos beneficios, a largo plazo el sector de las tecnologías de la información también puede ayudar a la producción de beneficios y al crecimiento de la economía europea y posibilitar un mayor grado de cohesión y un mejor nivel de vida para el conjunto de los ciudadanos europeos. Todo dependerá, como se señala desde la Comisión, de qué políticas se terminen aplicando para el sector de las TIC y el de las telecomunicaciones.

---

<sup>1</sup> García Castillejo, Ángel (2010, marzo). «Convergencia y regulación de los contenidos audiovisuales». En Política económica y regulatoria en Telecomunicaciones nº4. Gabinete de Estudios de Economía de la Regulación-Telefónica. Madrid.

<sup>2</sup> «TIC y recuperación económica». En Actualidades de la ITU. Septiembre de 2009.

<sup>3</sup> Nota de Prensa Comisión Europea. Sociedad de la Información (2009) Viviane Reding: «Los beneficios de la rápida expansión de la fibra óptica y de las Redes de Acceso de la Próxima Generación (NGN), con ayuda de fondos públicos, ayudarán a generar empleo y estímulos fiscales a corto plazo».

## 2.1. Estrategia unificada en Europa

Desde la Comisión Europea, a lo largo de los últimos años, se ha insistido en la fuerte interdependencia entre el despliegue de las redes de nueva generación y el desarrollo de nuevas aplicaciones. Según la en ese periodo Comisaria europea para la Sociedad de la Información, Reding, «*las TIC conforman un sector en evolución continua en diversas direcciones y que las modernas redes de telecomunicaciones, son la condición necesaria para que podamos contar con una rica diversidad de aplicaciones*». Por ello, se observan con atención las medidas adoptadas por muchos gobiernos miembros de la Unión Europea que impulsan la transición hacia una nueva banda ancha de alta velocidad, con propuestas individuales, como la del plan *France Numérique 2012* en Francia, o el *Digital Britain Plan* en el Reino Unido, entre otros.

Sin embargo, y lo comparto, afirma Reding que estas iniciativas nacionales deberían enmarcarse en una estrategia unificada europea que permita que toda Europa vaya a un ritmo similar en la innovación, y que no se produzcan desajustes, máxime cuando otros muchos países de la UE carecen en 2010 de planes asimilables a los citados y ello nos lleva a augurar el incremento de los diferenciales entre unos territorios y otros de la Unión Europea.

Es por ello que habría que lograr implicar a las autoridades nacionales, regionales y locales en el desarrollo de nuevas infraestructuras, que lleguen incluso a las áreas rurales menos densamente pobladas y con menores rentas, y conseguir que estas redes sirvan para homogeneizar y equilibrar social y territorialmente. Este es el reto.

## 2.2. Marco regulador a nivel europeo

Para la consecución del reto de construir y desplegar redes de nueva generación desde una óptica de sostenibilidad e integración, se hace necesario un marco legal regulador que fomente las inversiones en el sector, y que guíe con inteligencia a una competitividad segura y estimuladora para los inversores, dado que el capital necesario para la expansión de redes FTTH (fibra hasta el hogar), VDSL (DSL de muy alta tasa de transferencia) o DOCSIS 3.0 (Especificación de Interfaz para Servicios de Datos sobre Cable) será evidentemente muy alto. En este sentido, como veremos más adelante, la Comisión Europea incluso ha desarrollado unas Directrices sobre las posibles ayudas estatales para el despliegue rápido de redes de banda ancha de nueva generación o NGN.

Resulta destacable la voluntad, manifestada en diversas ocasiones por parte de la Comisión Europea, de intentar sentar las bases de infraestructuras para el conjunto de la UE como un elemento configurador del mercado único de la misma, con una consistencia generalizada.

Para la consecución de estos objetivos, tanto a nivel de los estados miembros de la UE como para el conjunto de la Unión, la Comisión entiende que sólo en un entorno regulador claramente definido será donde los inversores puedan disfrutar de la certeza de la regulación y, por tanto, quieran con mayor frecuencia invertir en el desarrollo de las redes de nueva generación.

### **2.3. Las Directivas de Acceso y de Servicio Universal**

Las bases regulatorias de las comunicaciones electrónicas en la Unión Europea han sido actualizadas recientemente mediante el conocido como «paquete telecom» de 2009, que viene a adecuar la regulación del «paquete» de 2002. Así, las directivas de acceso, marco, de servicio universal y autorizaciones se han visto modificadas y de ellas, a efectos del despliegue de las redes de nueva generación, nos detendremos especialmente en dos de ellas, la Directiva 2009/140/CE por la que se modifican las Directivas marco, de acceso e interconexión y de autorizaciones, y la Directiva 2009/136/CE de servicio universal.

Como puesta en escena regulatoria de los objetivos marcados en la agenda de Lisboa nos encontramos con la Directiva 2009/140/CE<sup>4</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Esta Directiva fija el marco para ofrecer incentivos adecuados a las inversiones en redes de nueva generación, que favorezcan la innovación en servicios de Internet ricos en contenidos y refuercen la competitividad internacional de la Unión Europea.

---

<sup>4</sup> Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DOUE L337/38 de 18-12-1009 L337/38.

La Directiva constata que estas redes tienen un enorme potencial para ofrecer beneficios a los consumidores y las empresas en toda la Unión Europea y, por ello, considera como política prioritaria de la UE promover la inversión sostenible en el desarrollo de estas nuevas redes, manteniendo a la vez la competencia e impulsando la variedad de oferta para el consumidor, a través de una regulación previsible y coherente (sic) que, como ya indicó en su Comunicación de 20 de marzo de 2006 titulada «Superar los desequilibrios en la banda ancha», supere las deficiencias de la conocida como «brecha digital» en el seno de la Unión Europea<sup>5</sup>.

En cualquiera de los casos, la Comisión, tanto en las Directivas como en sus Directrices, remarca que las inversiones públicas en redes deben efectuarse de acuerdo con el principio de no discriminación, por lo que las ayudas públicas de las diferentes administraciones, nacionales o regionales, deben asignarse mediante procedimientos abiertos, transparentes y competitivos.

De entre las modificaciones introducidas en la Directiva Marco<sup>6</sup>, en lo que atañe a las redes de nueva generación cabe destacar que se asienta el principio general de que tanto las medidas adoptadas por los Estados miembros relativas al acceso o al uso por parte de los usuarios finales de los servicios, como las aplicaciones a través de redes de comunicaciones electrónicas deben respetar los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas, como queda garantizado en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en los principios generales del Derecho comunitario.

Junto a lo anterior, la modificación de la Directiva relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y la de protección de los consumidores<sup>7</sup> introduce como elemento clave

---

<sup>5</sup> Comisión Europea. DO C 151 de 29.6.2006, p. 15. «La Comisión reconoció la existencia de una brecha territorial en la Unión Europea en lo que se refiere al acceso a los servicios de banda ancha de alta velocidad. Un acceso más fácil al espectro radioeléctrico propiciará el desarrollo de los servicios de banda ancha de alta velocidad en las regiones más apartadas. A pesar del aumento general de la conectividad en la banda ancha, el acceso a la misma se ve limitado en varias regiones por los costes elevados debidos a la baja densidad de la población y a la lejanía de dichas regiones. Con el fin de garantizar las inversiones en nuevas tecnologías en las regiones menos desarrolladas, la regulación de las comunicaciones electrónicas debe ser coherente con la adopción de otras medidas políticas, por ejemplo en el ámbito de las ayudas públicas, de la política de cohesión o los objetivos de políticas industriales más amplias».

<sup>6</sup> Directiva 2002/21/CE.

<sup>7</sup> Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) no 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores.

que las conexiones para datos a la red pública de comunicaciones desde una ubicación fija deben permitir la transmisión de datos a velocidades suficientes para acceder a servicios en línea como los que se ofrecen a través de la Internet pública. La Directiva no impone una velocidad específica, ya sea binaria o de transmisión de datos, a escala comunitaria pero, en todo caso, abre la vía para que los Estados miembros puedan adoptar medidas en caso necesario, con el fin de garantizar que las conexiones puedan soportar velocidades de transmisión de datos satisfactorias para acceder de forma funcional a Internet, según la definición de los Estados miembros, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de los mercados nacionales y, esto resulta relevante, siempre que dichas medidas vayan destinadas a minimizar la distorsión en el mercado.

La modificación de la Directiva de Servicio Universal fija obligaciones con vistas a la prestación de ciertos servicios obligatorios, a la par que establece los derechos de los usuarios finales y las correspondientes obligaciones de las empresas que proporcionan redes y servicios de comunicaciones electrónicas, para lo cual define el conjunto mínimo de servicios de calidad tasada, al que todos los usuarios finales tienen acceso habida cuenta de condiciones nacionales específicas, a un precio asequible, sin distorsión de la competencia, para lo cual se acompaña de las conocidas como Directrices comunitarias en materia de ayudas estatales para el despliegue rápido de redes de banda ancha<sup>8</sup>.

Las Directrices se conciben como parte del Plan de Recuperación europea y tienen por objeto lograr la cobertura al 100% de Internet de alta velocidad para todos los ciudadanos europeos antes de 2010, cosa que en el momento de la redacción de este artículo no se ha verificado.

Las Directrices parten de la premisa de que la conectividad en banda ancha es un componente clave para el desarrollo, adopción y utilización de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la economía y en la sociedad. La banda ancha reviste importancia estratégica dada su capacidad de acelerar la contribución de estas tecnologías al crecimiento y la innovación en todos los sectores de la economía, y a la cohesión social y territorial. La Comisión apoya activamente la disponibilidad generalizada de servicios de banda ancha para todos los ciudadanos europeos, tal como se establece en la Estrategia de Lisboa y en Comunicaciones posteriores<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Comisión Europea. (Texto pertinente a efectos del EEE) (2009/C 235/04). Publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE) n° C 235 de 30/09/2009 págs. 7-23.

<sup>9</sup> «i2010 — Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo», COM(2005) 229 final, de 1 de junio de 2005; «eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos» COM(2002) 263 final; «Superar los desequilibrios en la banda ancha», COM(2006) 129.

La acción de la Comisión Europea, ya en noviembre de 2008 se concretó en la adopción de un Plan Europeo de Recuperación Económica como un medio de encauzar la salida de Europa de la crisis económica y financiera, para lo cual la estrategia de banda ancha es una parte importante del Plan de Recuperación<sup>10</sup>, que persigue impulsar la inversión de la UE en sectores estratégicos definidos, tales como la banda ancha, que puedan contribuir a apoyar a la economía a corto plazo y crear a largo plazo infraestructuras esenciales para el crecimiento económico sostenible.

#### **2.4. Declaración Ministerial de Granada para la Agenda Digital Europea**

Más recientemente, el 19 de abril de 2010, en el marco de la Presidencia española de la Unión Europea, en el transcurso de la reunión de Ministros responsables de las políticas de la Sociedad de la Información se adoptaron, entre otros acuerdos, un bloque de propuestas en materia de infraestructuras de telecomunicaciones, de las que destacan cuatro:

- a) Tomar medidas concretas para superar la brecha digital, alcanzando el objetivo del 100% de cobertura de banda ancha básica para todos los ciudadanos en el 2013, y promover una amplia penetración de la banda ancha de velocidad ultrarrápida en el 2020.
- b) Proporcionar un fuerte impulso al despliegue de redes de velocidad ultrarrápida de nueva generación, estimulando para ello la competencia entre proveedores de banda ancha y la implementación de un marco regulatorio predecible, que promueva la inversión eficiente en infraestructuras de banda ancha ultrarrápidas y en servicios relacionados, basándose para ello en la rápida implementación del recientemente adoptado marco de servicios de comunicaciones electrónicas de la UE.
- c) Impulsar la competencia y la financiación de redes, fomentando inversiones privadas, eficientes y sostenibles a largo plazo, y proporcionando apoyo público para redes abiertas en los casos en que sea necesario y apropiado, y
- d) Promover el rápido desarrollo de servicios digitales inalámbricos innovadores y la adopción del futuro programa de política del espectro radioeléctrico

---

<sup>10</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 19-20 de marzo de 2009, Conclusiones de la Presidencia.

de la UE (conocido como *refarming*) y el «dividendo digital»<sup>11</sup>, con el objetivo de un uso eficiente del espectro radioeléctrico generando futuras redes de nueva generación inalámbricas.

### 3. ESPAÑA Y LAS NGN

En el caso español, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones lanzó en 2009 una Consulta pública<sup>12</sup> en relación con las llamadas redes de nueva generación (NGN<sup>13</sup>, por sus siglas en inglés) y, al igual que las autoridades comunitarias, se parte de la premisa de que las comunicaciones electrónicas vienen siendo uno de los elementos más vitales de nuestra sociedad moderna, esenciales para la mejora de la eficiencia y productividad económica y elemento cada vez más incorporado en la actividad diaria de las personas, hasta el punto de que la demanda de nuevos, mejores y más rápidos servicios, cada vez más necesitados, de banda ancha suficiente es una demanda creciente que vive una progresión acelerada en España y en el resto del mundo.

Esta demanda de más y nuevos servicios exige de velocidades mínimas para su correcto funcionamiento, que necesitan para ello de redes adecuadas de nueva generación. Esta es la demanda y la necesidad de una respuesta sostenible para su despliegue.

En esta consulta se han puesto de relevancia debates como el referido a la neutralidad de la red y el acceso a los servicios, la convergencia tecnológica y de servicios, las redes de acceso a los usuarios finales o la brecha digital en España. Respecto de la neutralidad de red, éste es un debate tras el que subyacen los costes de las nuevas redes de acceso de banda ancha (xDSL, fibra óptica, HSDPA, etc.) y quién y cómo se financian por operadores de telecomunicaciones y por los pres-

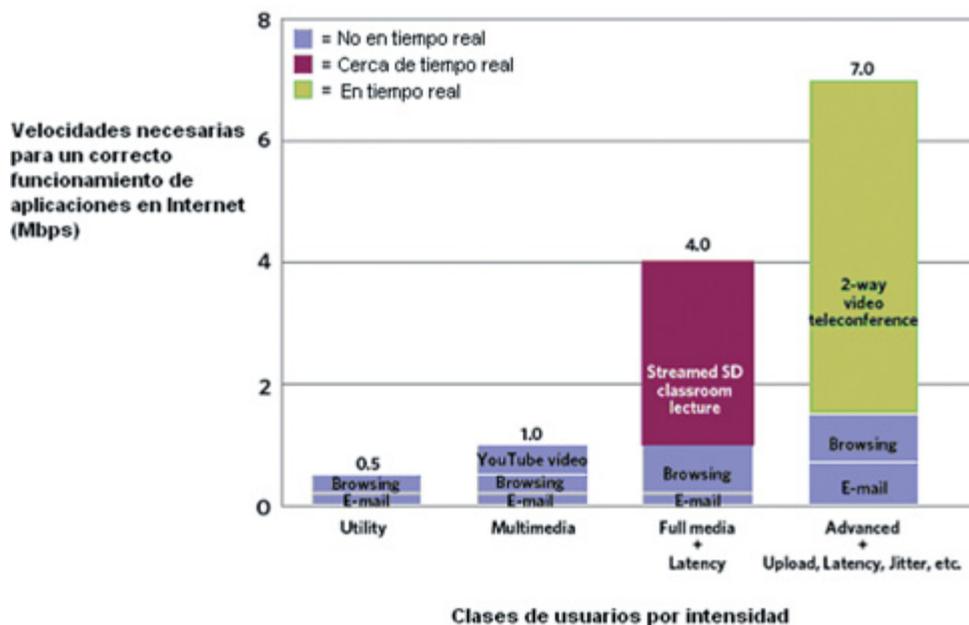
---

<sup>11</sup> Se entiende por «dividendo digital» aquella parte del espectro que se vería liberada por la migración de la televisión analógica a la TDT. En el caso de España serían los canales de la Banda de 800 MHzs, los canales que van del 61 al 69 que son los ocupados por la TDT de cobertura nacional. Estos canales serán destinados a futuros usos de la sociedad de la información en movilidad. En este sentido ver el Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica.

<sup>12</sup> Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Consulta pública sobre redes de acceso de nueva generación. Mayo de 2007. Disponible en:

[http://www.cmt.es/cmt\\_ptl\\_ext/SelectOption.do?nav=consultas\\_publicas&detalles=090027198007f1c3&hcomboAnio=2009&pagina=1](http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do?nav=consultas_publicas&detalles=090027198007f1c3&hcomboAnio=2009&pagina=1)

<sup>13</sup> *New Generation Network*.



Fuente: Connecting America: The Broadband National Plan (2010).

tadores de los servicios que realizan sus negocios sobre estas redes, tales como Google (ahora con YouTube), Yahoo, Microsoft, Ebay/Skype.

El futuro de las redes de nueva generación, como señala Coderch<sup>14</sup>, puede enfocarse desde dos puntos de vista, que responden a dos visiones distintas de lo que podría considerarse un futuro ideal: la visión «Aperturista» y la visión «Desreguladora». Aun siendo distintas, comparten la misma creencia en la innovación como motor de crecimiento económico —adoptando las ideas de Joseph Schumpeter sobre la «destrucción creativa» como marco de referencia para entender los procesos de innovación en una economía de mercado— pero difieren en el grado de confianza (o de desconfianza) que cada una de ellas expresa en los efectos de la regulación ex-ante versus la autorregulación de la industria y el mercado.

Alrededor de las redes de nueva generación surge el debate sobre la convergencia tecnológica y de servicios, ya que las nuevas redes de acceso, conmutación y transporte IP están facilitando que una misma red pueda soportar tipos de servicios muy diferentes a través de uno o más accesos de naturaleza distinta tales como fijo,

<sup>14</sup> Marcel Coderch Collell en *Regulación de Redes de Nueva Generación: ¿Neutralidad o Convergencia?*, Deloitte. 2010.

inalámbrico, móvil ó satélite. Es por ello que los operadores de red buscan generar las mayores eficiencias en la gestión de esas redes mediante un uso intensivo de las mismas y dando soporte a todos sus posibles servicios: acceso a Internet, telefonía fija, telefonía móvil, IPTV, Vídeo on Demand (VOD), SMS/MMS, video conferencia, multiconferencia y todos aquellos que pudieran ir surgiendo en el futuro.

Por tanto, en un entorno digital todo «IP» de la red puede ser par de cobre, cable coaxial, fibra óptica, acceso inalámbrico WiFi o WiMax, acceso móvil 2G, 3G, satélite que pone en conexión terminales cada vez más multiacceso y multiservicio. Es precisamente en el acceso donde nos encontramos con el nudo «gordiano», ya que las redes de nueva generación necesitan de una red de dispersión que las lleve hasta los hogares y empresas en donde se encuentran los usuarios finales de estos servicios que justifican la necesidad de estas nuevas redes ultrarrápidas.

Los accesos a Internet tradicionalmente se han identificado con las líneas fijas dedicadas y ahora en menor medida de acceso conmutado, pero el fuerte crecimiento de los accesos inalámbricos a Internet en España mediante las conocidas como «*datacards*», que alcanzaron en 2009 la cifra de 1.960.706 dispositivos de acceso<sup>15</sup>, nos obligan a tener ambas infraestructuras presentes.

Ahora bien, no todos los accesos permiten y son de las mismas características, encontrándose la mayoría de éstos en las velocidades de 3 Mbps y de entre 4 y 10 Mbps, con dos millones y medio y cuatro millones y medio de usuarios respectivamente. Son estas cifras y las que se pueden ver en el cuadro siguiente las que vendrían a justificar propuestas como las de incluir en el concepto de servicio universal velocidades de acceso de hasta 1 Mbps, si lo ponemos en relación con las necesidades de velocidad de acceso para que puedan funcionar correctamente aplicaciones que hoy son típicas de Internet.

Por último, el debate sobre la «Brecha Digital», definida por la Comisión europea como «*la distancia que separa a personas, empresas y territorios en cuanto a oportunidades de acceder a las TIC y a utilizarlas*»<sup>16</sup>, en España obliga a poner sobre la mesa que el despliegue de las redes de acceso de nueva generación conlleva una serie de problemas técnicos que se traducen en unos elevados costes de instalación, lo cual, en caso de que no se diese intervención alguna desde las

<sup>15</sup> Datos acumulados de los informes trimestrales publicados por la CMT. Disponible en [www.cmt.es](http://www.cmt.es)

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 20 de marzo de 2006, «*Superar los desequilibrios de la banda ancha*» (COM (2006) 129 final), pág. 3.

ACCESO A INTERNET EN ESPAÑA: NÚMERO DE LÍNEAS  
DE LOS SERVICIOS DE INTERNET

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Acceso a Internet conmutado	<b>1.851.708</b>	<b>1.199.118</b>	<b>840.661</b>	<b>535.855</b>	<b>341.650</b>	<b>185.452</b>
Residencial	1.719.595	1.006.905	662.550	399.668	220.937	103.476
Negocios	132.113	192.213	178.111	136.187	120.713	81.976
Acceso a Internet dedicado	<b>3.401.411</b>	<b>5.035.203</b>	<b>6.690.032</b>	<b>8.055.780</b>	<b>9.135.750</b>	<b>9.674.539</b>
Residencial	2.523.542	3.743.674	5.165.176	6.314.673	7.258.308	7.774.634
xDSL	1.715.324	2.676.783	3.781.821	4.677.726	5.455.613	5.965.155
Cablemódem	793.033	1.053.509	1.354.175	1.573.922	1.722.476	1.743.082
LMDS	4.260	9.893	20.469	32.112	1.176	0
WIFI-WIMAX	6.934	452	5.654	29.174	75.106	52.826
FTTh	—	—	—	0	2.255	12.883
Otros	3.991	3.037	3.057	1.739	1.682	688
Negocios	877.869	1.291.529	1.524.856	1.741.107	1.877.442	1.899.905
xDSL	829.994	1.170.768	1.436.991	1.632.647	1.752.990	1.769.173
Cablemódem	42.727	116.157	81.680	101.478	116.970	119.518
LMDS	3.351	3.507	2.566	2.770	1.763	1.499
WIFI-WIMAX	99	78	836	1.275	2.832	5.610
FTTh	—	—	—	0	116	2.984
Otros	1.698	1.019	2.783	2.937	2.771	1.121
<b>Total</b>	<b>5.253.119</b>	<b>6.234.321</b>	<b>7.530.693</b>	<b>8.591.635</b>	<b>9.477.400</b>	<b>9.859.991</b>

Fuente: Informes trimestrales CMT correspondientes al ejercicio 2009 (datos agregados).

Administraciones Públicas, que la implantación de estas redes se realizará de manera gradual, comenzando por los núcleos urbanos que presenten una mayor densidad de población y puedan asegurar un retorno de la inversión más rápido. No obstante, fuera de estas zonas urbanas, la debilidad de la demanda y la menor densidad de población, unidas al inconveniente de crear infraestructuras a distancias mayores y más dispersas, limitan la rentabilidad de la inversión desalentando a los operadores a desplegar redes de banda ancha en zonas rurales, lo cual vendría a justificar el esfuerzo público con el objeto de corregir estas graves deficiencias del mercado que se terminaría convirtiendo en una clara manifestación y consolidación de la brecha digital ya existente entre las zonas urbanas y rurales de España.

ACCESO A INTERNET EN ESPAÑA: NÚMERO DE LÍNEAS  
POR VELOCIDAD DE ACCESO DEDICADO

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
< 1 Mbps	2.787.752	453.299	285.455	213.970	95.415	34.870
1 Mbps	276.988	3.374.321	3.965.143	1.537.449	1.369.281	1.047.341
2 Mbps	51.088	486.726	381.697	256.965	294.736	307.044
3 Mbps	—	—	330.747	3.821.076	2.729.746	2.470.786
>= 4 Mbps <= 10 Mbps	15.964	700.559	1.469.391	1.756.332	3.873.136	4.606.913
> 10 Mbps	—	20.188	243.362	469.988	773.436	1.207.585
Otros	69.619	110	14.237	—	—	—
<b>Total</b>	<b>3.401.411</b>	<b>5.035.203</b>	<b>6.690.032</b>	<b>8.055.780</b>	<b>9.135.750</b>	<b>9.674.539</b>

Fuente: Informes trimestrales CMT correspondientes al ejercicio 2009 (datos agregados).

#### 4. LAS PROPUESTAS PARA LAS REDES DE NUEVA GENERACIÓN EN OTROS PAÍSES

Pese a la relativa salud del sector de las TIC, durante la crisis podría necesitarse apoyo financiero no sólo del sector privado sino también de los gobiernos. Según informes, más de 50 países aplican programas de estímulo económico, con inclusión de 25 países miembros de la OCDE. Muchos de estos países incluyen a las inversiones en la esfera de las TIC en sus planes, con nueva financiación destinada a la ampliación de la banda ancha (véase el Anexo). Asimismo, se está proporcionando cada vez más apoyo a las aplicaciones TIC para crear, por ejemplo, sistemas de transporte o redes de energía eléctrica «inteligentes». Después de más de dos decenios de crecimiento de la participación del sector privado en el ámbito de las telecomunicaciones, actualmente el sector público podría volver a desempeñar una función cardinal en la financiación de la construcción de redes e infraestructuras.

##### 4.1. Estados Unidos de América

En Estados Unidos, para «incentivar el despliegue de redes de banda ancha de forma abierta, asequible y accesible a todos los consumidores», el regulador norteamericano Federal Communications Commission (FCC) enumeró unos principios regulatorios básicos según los cuales los consumidores tienen derecho a acceder

a todos los contenidos legales de Internet; a utilizar los servicios y aplicaciones de su elección, siempre que sean legales; a conectar a la red cualquier dispositivo legal que no la dañe; y a que exista competencia entre los operadores de red, los de aplicaciones y servicios, y los de contenidos.

La administración Obama incluyó en las medidas de reactivación económica del 2009 una importante partida para el desarrollo de infraestructuras de banda ancha que llevaba asociada una estipulación de red abierta. Además la FCC, con el respaldo de la Presidencia, ha lanzado la que previsiblemente será una de las grandes contribuciones de su mandato, la propuesta bautizada como Connecting América. The National Broadband Plan<sup>17</sup>. Junto a esta propuesta, la novedad más importante en relación a los principios enumerados en 2005 quizás sea que se reconoce explícitamente el derecho de las operadoras a gestionar de forma razonable el tráfico en sus redes fijas o inalámbricas, definiendo este derecho de la siguiente forma:

*«Una gestión razonable de la red consiste en: (a) prácticas razonables empleadas por un proveedor de acceso a Internet para (i) reducir o mitigar los efectos de la congestión en su red o para resolver problemas de calidad de servicio; (ii) interceptar tráfico peligroso o no deseado por los usuarios; (iii) impedir la transferencia de contenido ilegales; o para (iv) impedir la transferencia ilegal de contenidos; y (b) cualquier otra práctica que sea razonable».*

Todo ello, con el fin de «preservar un Internet abierto y seguro, al tiempo que se vean protegidos los legítimos intereses económicos de los proveedores de acceso a Internet en banda ancha y los intereses públicos generales como son la innovación, las inversiones, la I+D, la competencia, la protección del consumidor, la libertad de expresión y la participación democrática»<sup>18</sup>.

## 4.2. Reino Unido

Si los norteamericanos tienen su *National Broadband Plan*, los británicos han lanzado la propuesta que tiene como título *Digital Britain*<sup>19</sup> que en sus doscientas cuarenta y cinco páginas plantea propuestas como:

---

<sup>17</sup> Federal Communications Commission (FCC). Disponible en <http://www.broadband.gov>

<sup>18</sup> FCC Notice of Proposed Rulemaking FCC 09-93, October 23, 2009.

<sup>19</sup> Digital Britain Final Report. Junio de 2009. Disponible en : <http://www.culture.gov.uk/images/.../digitalbritain-finalreport-jun09.pdf>

- a) La inclusión de velocidades de hasta 2Mbps como parte del servicio universal.
- b) La financiación del proceso de migración hacia la tecnología digital por parte de la BBC.
- c) La creación de un Fondo Independiente Nueva Generación, para promover que cualquier empresa de telecomunicaciones pueda hacer una oferta —y subvencionarla— para la puesta en marcha de una red de banda ancha de alta velocidad para el último tercio del mercado británico.
- d) La actualización del mercado de la telefonía móvil, permitiendo a los operadores mantener indefinidamente el espectro 3G si comienzan a construir redes capaces de soportar servicios de acceso a banda ancha de hasta 50Mbps.

Tras el Informe Digital Britain, una de sus primeras consecuencias ha sido la Digital Economy Act 2010<sup>20</sup>, sancionada por la Reina el 9 de abril de 2010, a la que se acompaña la Ley de Presupuestos (Finance Bill 2009-2010) con distintas previsiones para la financiación de las redes de banda ancha en el Reino Unido<sup>21</sup>.

### 4.3. Francia

Por su parte los franceses han aprobado su propio plan, denominado «*Francia Numérique —Digital— 2012. Un plan para el desarrollo de la economía digital en Francia*».

Compuesto por 154 puntos, el plan se centra en cuatro áreas principales: permitir todos los accesos a las redes francesas y servicios digitales, desarrollar la producción y entrega de contenidos digitales, incrementando y diversificando los usos y servicios digitales y, finalmente, la modernización de la gobernanza de la economía digital. El plan también persigue tres objetivos: garantizar el acceso a todos los franceses a Internet de alta velocidad, asegurar el paso de Francia de la tecnología analógica a la digital en televisión terrestre antes del 30 de noviembre de 2011 y reducir la «brecha digital». Para ello, el gobierno espera la introducción de una dis-

---

<sup>20</sup> Disponible en: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga\\_20100024\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga_20100024_en_1)

<sup>21</sup> Ver: <http://paidcontent.co.uk/article/419-digital-economy-bill-quick-guide-to-all-45-measures/>

posición del acceso universal a Internet y poner en marcha a este fin una oferta, con la idea de obtener al menos 512 Kbps/s por menos de 35 euros al mes. «*Todos los franceses, donde vivan, se beneficiarán de un derecho de acceso a Internet de banda ancha, unido a los operadores claramente identificados*».

Además, el Plan francés fija entre sus objetivos que el acceso a Internet sea factible también a través del desarrollo de una variada oferta de acceso móvil y prevé la reutilización para 3G de frecuencias en la banda de 900 MHz, actualmente utilizada por la tecnología GSM (2G), y la aplicación de las políticas de «dividendo digital» mediante la eliminación gradual de la televisión analógica y su migración hacia la TDT.

#### 4.4. Portugal

En el caso de Portugal, se ha aprobado el Plan de inversión en Redes de Nueva Generación (8/1/2009). Mediante este Plan el Gobierno portugués anuncia créditos a operadores por 800 millones de euros para el desarrollo de Redes de Nueva Generación, destacando que se trata de la primera medida de su Plan Anticrisis.

Los operadores, ante esta iniciativa gubernamental, han respondido anunciando inversiones globales para estas nuevas redes por valor de 1.000 millones de euros hasta el presente ejercicio 2010.

### 5. LA REGULACIÓN EN ESPAÑA DEL SERVICIO UNIVERSAL E INTERNET. LA VIGENTE LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES<sup>22</sup>

Todo se mueve y conceptos como el servicio universal son dinámicos. Por ello, la Comisión Europea ha abierto en marzo de 2010 una consulta pública sobre cuál sería el mejor planteamiento para velar por que los servicios básicos de telecomunicaciones estén al alcance de todos los ciudadanos de la UE y poner al día las bases regulatorias que desde 2002 son la base de legislaciones en materia de telecomunicaciones como la española. La consulta de la Comisión europea gira sobre cuatro ejes: concepto básico de servicio universal; banda ancha; flexibilidad nacional y planteamiento coordinado de la UE; y financiación de las infraestructuras de nueva generación y del servicio público.

---

<sup>22</sup> Inicialmente aprobada por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y modificada por las Leyes 1/2004 y 10/2005.

De las respuestas a esta consulta y de sus conclusiones, a buen seguro que se derivarán futuras modificaciones de nuestra vigente Ley General de Telecomunicaciones.

### 5.1. La vigente Ley General de Telecomunicaciones

La Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, y la anterior de 1998, son las piezas angulares del entramado jurídico del proceso liberalizador vivido por este sector en los últimos años. Derivado de este proceso, las telecomunicaciones pasan a ser calificadas como servicios de interés general, que se prestan en régimen de libre competencia. Ahora bien, tienen la consideración de servicio público o están sometidos a obligaciones de servicio público los servicios necesarios para la defensa nacional y la protección civil, y todos los usuarios finales pueden obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y acceder a la prestación del servicio telefónico disponible al público, siempre que sus solicitudes se consideren razonables en los términos que reglamentariamente se determinen. La conexión debe ofrecer al usuario final la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet<sup>23</sup>. En el Título tercero de la Ley se fijan las obligaciones de los operadores para la prestación del Servicio público y su financiación.

Entre los objetivos y principios de esta ley se encuentran en primer lugar el fomento de la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el suministro de los recursos asociados a ellos. Todo ello promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructuras y fomentando la innovación.

Como segundo objetivo, estaría garantizar el cumplimiento de las condiciones y de las obligaciones de servicio público en la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, en especial las de servicio universal.

Un tercer gran objetivo es el de promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, así como la utilización de los nuevos servicios y el despliegue de redes, y el acceso a éstos en condiciones de igualdad, e impulsar la cohesión territorial, económica y social.

---

<sup>23</sup> 128 Kbps.

Y por último, defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad, y salvaguardar, en la prestación de éstos, la vigencia de los imperativos constitucionales, en particular, el de no discriminación, el del respeto a los derechos al honor, a la intimidad, a la protección de los datos personales y al secreto en las comunicaciones, el de la protección a la juventud y a la infancia y la satisfacción de las necesidades de los grupos con necesidades especiales, tales como las personas con discapacidad. A estos efectos, podrán imponerse obligaciones a los prestadores de los servicios para la garantía de dichos derechos.

El reto económico y social del sector privado y de las Administraciones Públicas es que estos objetivos salten de las páginas del Boletín Oficial del Estado para ser una realidad, máxime en tiempos de transformación y cambio económico.

## **5.2. Banda ancha y Proyecto de Ley de Economía sostenible**

Recientemente el Gobierno ha impulsado una serie de medidas con la intención de dinamizar la economía española y de entre ellas destaca el Proyecto de Ley de economía sostenible, en el cual se introducen propuestas que afectan a las redes y frecuencias inalámbricas para telefonía móvil, con el fin de favorecer un uso más eficiente y capaz de prestar servicios de acceso a Internet móvil mediante la utilización de la banda de frecuencias de 900MHz y 1.800MHz o, como ya hemos anticipado, la reorganización del espectro radioeléctrico en la banda de frecuencias 790-862MHz, para ser destinada a servicios avanzados de comunicaciones electrónicas, en línea con los usos armonizados que se acuerden en la Unión Europea. El proyecto establece que esta banda deberá quedar libre para poder ser asignada a sus nuevos usos antes del 1 de enero de 2015, lo cual exige de una migración hacia frecuencias más bajas, de los canales de TDT de cobertura nacional.

Junto a lo anterior, se promueve la modificación de la parte de acceso a las nuevas redes mediante el cambio de la normativa reguladora de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en los edificios.

Por último, el artículo 53 del Proyecto de ley plantea la inclusión, como parte integrante del servicio universal, de una conexión que permita comunicaciones de datos de banda ancha a una velocidad de 1Mbit por segundo. Ahora bien, para que este derecho sea una realidad y que las previsiones bien intencionadas

de la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 resulten factibles, se exige un esfuerzo en paralelo, que es el despliegue de las redes de nueva generación que cubran el conjunto del territorio español independientemente de la densidad de población, o de la renta per cápita de un determinado territorio o colectivo social.

## 6. CONCLUSIONES

Las tecnologías de la información y la comunicación, las TIC, suponen un elemento clave de nuestras economías y de nuestras vidas y cada vez los usuarios demandan más y mejores servicios y aplicaciones, lo cual requiere de infraestructuras cada vez más capaces y rápidas.

Las redes de nueva generación son las costosas infraestructuras que posibilitan que los usuarios puedan acceder a estos servicios, pero la lógica del mercado sólo garantiza su despliegue en las zonas más rentables y para aquellos usuarios que potencialmente puedan garantizar a los operadores de red un retorno adecuado a sus inversiones. El riesgo de que se consolide y acreciente la «brecha digital» conduce a la necesidad de planes que favorezcan —y en la medida de lo posible garanticen— un despliegue homogéneo, sostenible y para todo el territorio y todos los usuarios-ciudadanos en condiciones equitativas.

Las políticas de la Unión Europea, los planes aprobados en los países de nuestro entorno comunitario o en Estados Unidos, ponen de evidencia la oportunidad de ir más allá de políticas de incentivo en los usuarios, como las desarrolladas en los Planes Avanza, necesarias, pero no suficientes, y plantean la urgente necesidad de que en España se promueva un Plan de desarrollo de las redes de nueva generación que favorezca el despliegue y dispersión de las redes de accesos hacia los usuarios finales, ya sean éstos residenciales o empresariales, de forma homogénea territorial y socialmente.

El impulso de un plan de banda ancha para los españoles, con estas características, supone una contribución clave para un futuro desarrollo sostenible, cohesionado desde una óptica territorial e integrador socialmente y corrector de una grave deficiencia del mercado que, de no ser corregida por la iniciativa pública, terminará ahondando la «brecha digital» en España.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES (ANACOM) (2009). Case PT/2008/0850: Wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location; Case PT/2008/0851: Wholesale broadband access; Comments pursuant to Article 7(3) of Directive 2002/21/EC. Comisión Europea. Bruselas.
- BROADBAND STAKEHOLDERS GROUP (2007). *Pipe dreams? Prospects for next generation broadband deployment in the UK*.
- CODERCH CULLELL, MARCEL (2010, marzo). «Regulación de Redes de Nueva Generación: ¿Neutralidad o Convergencia?». En *Neutralidad de Red. Efecto sobre el marco regulatorio actual y sobre las actuaciones de los principales agentes del sector*. Deloitte. Madrid.
- COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES (2009-2010). *Informes trimestrales del sector de las telecomunicaciones y el audiovisual*. Disponibles en [www.cmt.es](http://www.cmt.es)
- DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION & SKILLS. Final Report (2009, junio). Digital Britain. Londres (Reino Unido).
- FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (FCC) (2010, marzo). *Connecting America: The Broadband National Plan*. Washigton (Estados Unidos de América).
- GARCIA ZABALLOS, ANTONIO Y HUERTA, FERNANDO (2010, marzo). «Net Neutrality in the United States: Past, present and future». En *Neutralidad de Red. Efecto sobre el marco regulatorio actual y sobre las actuaciones de los principales agentes del sector*. Deloitte. Madrid.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (2009, enero). Extracto de opiniones de analistas nacionales e internacionales sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España y nuevos planes adoptados en el contexto internacional. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio-Gobierno de España. Madrid.
- UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (2009, septiembre). «TIC y recuperación Económica». *Actualidades de la ITU*. Ginebra (Suiza).

**ANEXO**

**PLANES DE INVERSIÓN SELECCIONADOS EN INFRAESTRUCTURA TIC, POR OPERADORES Y GOBIERNOS**

País	Anunciado	Fecha	Inversión	Metas y objetivos	Velocidades
Austria	Telekom Austria	2004	780 millones EUR (1.130 millones USD)	Plena transición de redes básicas a NGN iniciada en 2004; se terminará en 2012	20 Mbit/s
Australia	Gobierno	2008	3.000 millones USD	Fibra hasta los locales para el 90 % de los australianos	100 Mbit/s
Australia	Telstra	Noviembre de 2005	10.000 millones AUD	Red básica IP en 2007-2010 para el 90 % de los hogares en ocho años	100 Mbit/s
Bélgica	Belgacom	2007	647 millones EUR	Proyecto de autopista a alta velocidad para red IP/MPLS en 2008-2012 para el 80 % de los hogares	100 Mbit/s
Canadá	Gobierno	Enero de 2009	225 millones CAD (211 millones USD)	Cobertura en banda ancha para zonas carentes de servicios y comunidades distantes en el curso de tres años	N/D
Dinamarca	TDC	2006	N/D	TDC establecerá una única red IP NGN con una cobertura del 75 % de los hogares en 2009 y el 90 % de los hogares en 2010; 75 % de los hogares en 2010	20 Mbit/s 20 Mbit/s 100 Mbit/s N/D
Unión Europea	Comisión Europea	Noviembre de 2008	1.000 millones EUR (1.460 millones USD)	Cobertura del 100 % con Internet a alta velocidad en 2010; hincapié en las comunidades rurales	N/D
Finlandia	Gobierno	Septiembre de 2008	200 millones EUR (291 millones USD) en asociaciones entre los sectores público y privado	Ampliación de la red de banda ancha ultrarrápida para abarcar el 100 % de los hogares en 2016	1 Mbit/s 2010; 100 Mbit/s 2016
Francia	Gobierno	Enero de 2006	N/D	Acceso a la banda ancha en 2010; banda ancha móvil para todos en 2012	N/D
Francia	France Télécom		3.000-4.500 millones EUR		
Alemania	Gobierno	2009	(4.000-6.600 millones USD) para 2012 150 millones EUR (219 millones USD)	Un millón de hogares instalados con fibra en 2008; 4 millones de hogares instalados en 2012 Capacidad de acceso a la banda ancha a escala nacional a más tardar a fines de 2010. Zonas carentes de servicios en 2010. Para 2014 el 75 % de los hogares dispondrá de banda ancha	N/D Objetivo: 50 Mbit/s 50 Mbit/s
Alemania	Deutsche Telekom	2005	3.000 millones EUR (4.400 millones USD)	En 2010 se habrá sustituido totalmente PSTN, VDSL y HDTV para el 30 % de los hogares con 50 Mbit/s	VDSL y FTTC 100 Mbit/s
Grecia	Gobierno	Septiembre de 2008	2.100 millones EUR (3.000 millones USD)	Licitación para despliegue de redes de fibra durante un período de siete años a partir de 2009/2010	FTTHB 1.2 Mbit/s
Irlanda	Gobierno	2009	223 millones EUR (318 millones USD)	Cobertura en banda ancha universal para septiembre de 2010	1-24 Mbit/s
Irlandia	Ercom	2006	60 millones EUR para perfeccionamiento	Migración hacia la red básica NGN y despliegue de redes de fibra en ciudades	

País	Anunciado	Fecha	Inversión	Metas y objetivos	Velocidades
Italia	Telecom Italia	2006	60 millones EUR durante 2007-2017	Migración de la red de acceso hacia la NGN para el 98,5 % de la población, banda ancha 5,2 % fibra en 2009	4-100 Mbit/s
Japón	Gobierno	Sep. 2008 - abril de 2009	37.100 millones YEN (395 millones USD)	ITS, mejora de la infraestructura de tecnologías de la información, capacitación al personal en TI y nuevas industrias, con instalación de banda ancha en zonas rurales	N/D
Corea (Rep. de)	Gobierno	Febrero de 2009	890 millones USD	Para 2012 se decuplican las velocidades de la infraestructura de banda ancha nacional	1 Gbit/s para 2012
Letonia	Latelecom	2009	N/D	Planes para sustituir DSL por FTTH en 2009-2010, en algunas ciudades se está ensayando la tecnología FTTH	100 Mbit/s 500 Mbit/s
Luxemburgo				Aceleración de la construcción de la autopista Luxconnect	N/D
Países Bajos	KPN	2005-NGN 2008-FTTH	195 millones EUR (285 millones USD)	Migración de las redes hacia las NGN —todas las redes básicas IP planificadas para 2010	N/D
Nueva Zelanda	Gobierno	Marzo de 2009	6-7 mil millones EUR	Banda ancha ultrarrápida para 2019; cobertura de 75 % de la población	Fibra
Noruega	Telenor	2005-NGN 2007-FTTH	1.500 millones NZD	Red MPLS IP básica para 2010 utilizando PON, DSL y WIMAX para la cobertura total	FTTH
Polonia	Telekom-Polska (TP)	Sept. de 2008-NGN y FTTx	400 millones EUR	Inversiones de TP en redes ópticas pasivas de 2009 a 2011	50 Mbit/s
Portugal	Gobierno	Enero de 2009	800 millones EUR (1.168 millones USD)	Inversiones subvencionadas en fibra óptica para 1,5 millones de usuarios de NGN	N/D
Singapur	Gobierno	2007-2008	1.000 millones SGD (710 millones USD)	La red de banda ancha NGN cubrirá el 60 % de los locales en 2010 y el 95 % en 2012	1 Gbit/s+
República Eslovaca	Slovak Telekom	2004	N/D	Red básica NGN digital y cobertura del 40 % de los hogares en 2010	Fibra
España	Gobierno	2008	N/D	Instalación de fibras de la próxima generación y reglamentación de la banda ancha	Hasta 30 Mbit/s
España	Telefónica	Mayo de 2006	1.000 millones EUR	Inversión en FTTH de la próxima generación con una cobertura del 40 % de la población en 2009	25 Mbit/s
Suecia	TeliaSonera	Fines de 2004	200 millones SEK (28 millones USD)	Gran número de operadores en transición hacia redes básicas IMS e IP; el objetivo nacional es la banda ancha en todos los hogares hacia 2010	10 Mbit/s
Reino Unido	Gobierno	Enero de 2009	Se comunicará	Compromiso de servicio universal de banda ancha para prácticamente todas las comunidades en 2012	2 Mbit/s para 2012
Reino Unido	BT	2004	1.500 millones GBP (2.200 millones USD)	BT lanzó la red del siglo XXI en 2004 y su plan de banda ancha supertrápic Openreach a mediados de 2008 para el 40 % de la población o 10 millones de hogares	40-100 Mbit/s
Estados Unidos	Gobierno	2009	7.200 millones USD	Promover el servicio de banda ancha para prestar zonas con escasez o carencia total de servicios, escuelas, bibliotecas y centros de salud	No se ha fijado un mínimo

Fuentes: Christine Zhen-Wei Qiang (2009), OECD (2009), Dr. Vaiva Lazauskaite (2009), Booz & Company (2009).

Nota — Los equivalentes monetarios se presentan en su forma original para no distorsionar las fuentes, de modo que no en todas las conversiones a USD se utilizan los mismos tipos de cambio.



**Gonzalo León**

El sistema español de ciencia, tecnología  
e innovación y su papel  
en el desarrollo sostenible



*Playa con cabaña, s.f. Ignacio Pinazo.*

---

*Los próximos años va a cambiar sustancialmente el contexto en el que se ha desarrollado el sistema español de ciencia, tecnología e innovación, según apuntan algunos elementos: la creación del Espacio Europeo de Investigación, la consolidación de los planes de I+D+i de las CCAA y el replanteamiento de la estructura, planificación y financiación de la I+D con la entrada en vigor de la nueva Ley de Ciencia, incorporada en la Estrategia de Economía Sostenible.*

*La crisis económica actual y las prioridades para poder salir de ella suponen una prueba de fortaleza de nuestro sistema. No parece que los PGE hayan podido sustraerse a las dificultades y en situación pareja se encuentran los de las CCAA. Pero el sistema es mucho más maduro, más cohesionado, más grande, con más recursos económicos y mejor relacionado internacionalmente de lo que estaba en crisis anteriores. Debemos creer en él.*

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**L interés político por disponer de una economía competitiva que permita un desarrollo socioeconómico sostenido en el tiempo y sostenible en su impacto sobre la sociedad y el entorno medioambiental ha hecho prestar una atención creciente a las denominadas «políticas basadas en el conocimiento». Cada vez más frecuentemente se alude al «triángulo del conocimiento» (véase figura 1) como forma de señalar que sólo a través de una correcta interacción entre los principales agentes del sistema con las políticas de educación superior, de investigación y de innovación y su tratamiento integrado será posible mejorar sustancialmente los resultados e incrementar la competitividad de la sociedad en un mundo globalizado (Aho *et al.*, 2006), (COM, 2008a), (LEG, 2008).

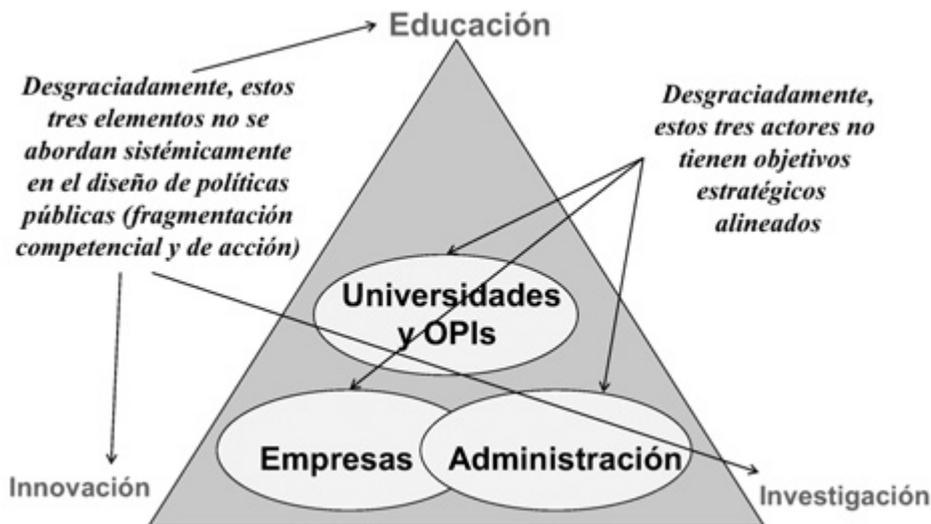


FIGURA 1. *El triángulo del conocimiento.*

Los agentes públicos y privados a los que se refiere la figura 1: universidades, centros públicos de investigación, empresas, centros tecnológicos, hospitales, y diversas entidades de interfaz y facilitadoras de la actividad y sus interacciones constituyen los sistemas de ciencia, tecnología e innovación complejos y con múltiples interacciones entre sus agentes. Del correcto funcionamiento de este sistema en la generación, compartición, transferencia y uso del conocimiento científico y tecnológico se derivará una mayor competitividad de la sociedad en su conjunto y apoyará un cambio sustancial en el modelo de crecimiento.

En las dos últimas décadas, esta evolución se ha producido en un contexto internacional de economía «basada en el conocimiento» crecientemente globalizada, en el que la competencia por las decisiones de inversión en ciencia y tecnología (con su efecto sobre el empleo de calidad y el acceso al conocimiento) depende de múltiples factores. En este contexto, el papel del Estado ha ido transformándose debiendo actuar en múltiples frentes para asegurar un entorno favorable a la atracción de inversión nacional e internacional que, a su vez, genere empleo estable de calidad. Adicionalmente, la evolución de un sistema nacional como el español no es ajena a lo que ocurra en otros ámbitos internacionales.

La figura 2 resume los diferentes ámbitos en los que la actividad del Estado debe actuar para incrementar la inversión en ciencia y tecnología. Los cuatro ámbitos identificados no son disjuntos: sin recursos humanos preparados no es posible aprovechar los recursos económicos o normativos para promover la inversión empresarial y generar un crecimiento sostenible; pero sin servicios públicos eficientes y sin un marco macroeconómico estable, tampoco.

España no es una excepción a este planteamiento general aunque el marco en el que el sistema de ciencia, tecnología e innovación opera ha cambiado fuertemente tras la entrada en la Unión Europea. Casi al mismo tiempo, el amplio consenso parlamentario y social conseguido en la elaboración de la Ley 13/86 de Fomento y Articulación de la Investigación Científica y Tecnológica (conocida generalmente por «Ley de la Ciencia») (BOE, 1986), ha proporcionado al sistema español un marco estable de actuación mantenido con diferentes gobiernos de distinto signo hasta la actualidad.

En el caso de las universidades, la Ley 13/86 completaba un proceso de cambio que ya había sido iniciado con la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 y que, posteriormente se completaba con la Ley Orgánica de Universidades de 2001 y sus posteriores modificaciones. Con ellas, la investigación en las universidades se con-



FIGURA 2. Factores de inversión en ciencia y tecnología.

vertía en un elemento clave de su actividad, al centrar en ella la promoción de su personal docente y los recursos adicionales que las universidades podían obtener del exterior.

La «Ley de la Ciencia» estableció la necesidad de elaborar los «*planes de investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D)*» como mecanismo básico de planificación de actividades de la Administración General del Estado (AGE). Desde entonces, se han sucedido seis planes de I+D o I+D+i con diferencias significativas en los ámbitos de actuación, objetivos, estructuras internas y prioridades científicas y tecnológicas, que han logrado, globalmente, fortalecer el Sistema español de Ciencia, Tecnología e Innovación, adaptándose a un entorno rápidamente cambiante. En paralelo con este proceso, las CCAA también han ido generando sus propias leyes en este ámbito y, a partir de ellas, sus planes regionales de I+D (con distintos nombres y ambición).

## 2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Una de las maneras habituales de medir el esfuerzo que un país destina a la ciencia y la tecnología es a través del gasto en I+D que realiza como porcentaje del producto interior bruto (PIB). España ha podido elevar su gasto en I+D con respecto

al PIB (INE, 2009) desde un 0,81% en el año 1985 hasta el 1,35% en el 2008 (último dato disponible) con 14.701 M€.

Aunque el «gasto» es financiado tanto por el sistema público como por el privado, la participación del sector privado en el mismo fue en 2008 del 45% (muy inferior al de los países de nuestro entorno) aunque haya ejecutado el 54,9% (diferencial procedente de las aportaciones financieras de las AAPP) indicando una debilidad histórica de nuestro sistema. Sin un incremento sustancial del esfuerzo inversor del sistema privado, este indicador no puede crecer significativamente en el futuro y se hará difícil alcanzar la media de la UE.

Es también muy significativo el incremento del personal empleado en actividades de I+D en relación a la población ocupada (medido en número de personas por cada 1.000 de la población ocupada). En el año 2008 las actividades de I+D emplearon al 10,65 por mil de la población ocupada y el colectivo de investigadores ya supuso un 6,47 por mil de la población ocupada. Debe reconocerse que gran parte de este incremento se debe a un fuerte aumento de personal en el sistema público (crecimiento de la plantilla de las universidades y en la oferta de empleo público de los organismos públicos de investigación). Peores son los datos relativos a la evolución del sistema privado.

Es verdad que aún existe un diferencial considerable con otros países de nuestro entorno, pero también es verdad que esta diferencia es cada vez más reducida al estar la UE estancada en el 1.84% de gasto en I+D con respecto al PIB en 2007. En este sentido, el ambicioso objetivo propuesto en el Consejo Europeo de Barcelona en el año 2002 de que la UE alcanzase el 3% de gasto en I+D con respecto al PIB en el año 2010 (dos tercios de los cuales deberían ser financiados por el sector privado) no va a cumplirse. Ahora, la Comisión Europea está proponiendo llegar al 3% de financiación procedente del sector público en 2020 incluyendo la I+D y la educación superior (algo que sí depende de la decisión de los poderes públicos).

Los resultados del sistema español en indicadores internacionales han mejorado sustancialmente. En el año 2007 las instituciones españolas han generado el 2,66% de las publicaciones mundiales (en el año 1996 suponían el 2.03%) aunque el número de publicaciones por investigador se ha mantenido constante (0,57 tanto en 1996 como en 2007). La cifra de patentes españolas a nivel mundial sigue siendo muy baja, aunque el incremento nacional ha sido muy elevado: de 57.943 patentes presentadas en 1996 a 230.684 en 2008.

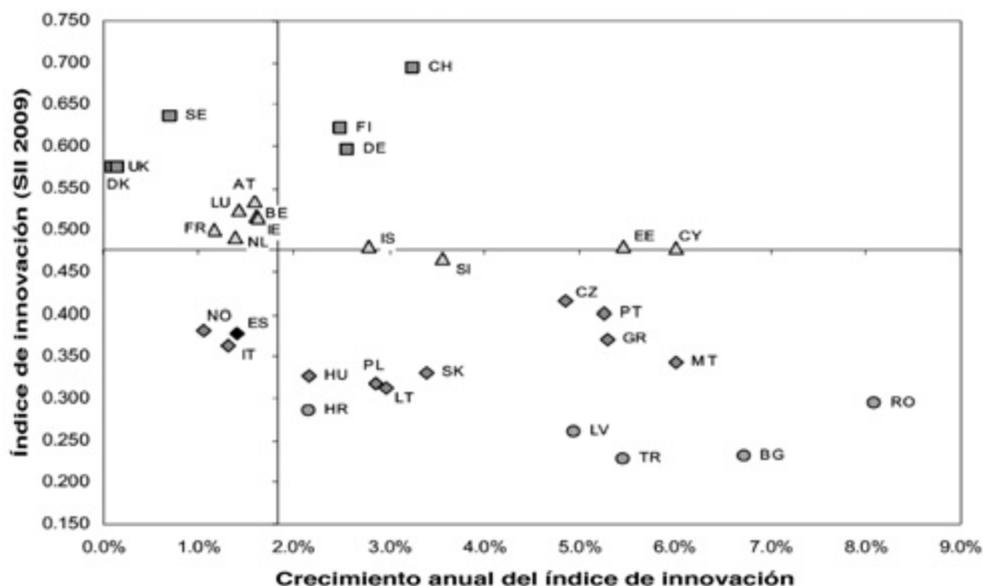


FIGURA 3. Posición relativa de España en el índice de innovación europeo en 2009.

Esta mejora se ha manifestado, asimismo, en los presupuestos de I+D, que han crecido fuertemente en la última década. No obstante, los presupuestos de I+D+i del año 2010 indican que en una situación de crisis económica se resienten de forma inmediata, situación que contrasta con la que han adoptado otros países y que debería propiciar una reflexión colectiva sobre las prioridades presupuestarias.

A pesar de la evolución positiva de nuestros propios datos, la situación comparada española en el contexto internacional no es, sin embargo, todo lo buena que debería dentro de un ámbito más amplio que la I+D. La Unión Europea (UE) publica anualmente un «índice resumen de innovación» basado en el empleo de 25 indicadores independientes (Innometrics, 2010). España se encuentra situada en un cuadrante caracterizado por un índice de innovación inferior al de la media europea y con un crecimiento medio anual de este índice también inferior a la media. No basta, por tanto, para seguir siendo competitivos en una sociedad basada en el conocimiento crecer con respecto a nosotros mismos; es necesario hacerlo mejor que nuestros competidores.

Finalmente, es necesario completar este marco con la evolución de los sistemas regionales de I+D+i. Si la Ley de la Ciencia forjaba, a partir de 1986, un marco de fi-

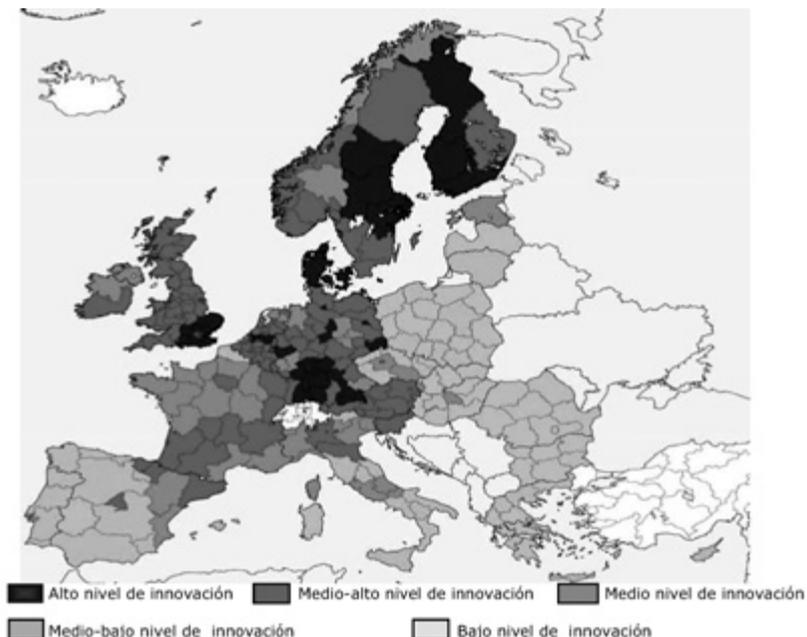


FIGURA 4. *Innovación a nivel regional (fuente: Innometrics, 2009).*

nanciación estable para las actividades de I+D, los gobiernos regionales en diferentes CCAA comenzaron a mimetizarla en un intento de reafirmar sus propias competencias estatutarias en planes regionales aunque dotados de escasos recursos económicos. La transferencia de las universidades consumió las energías disponibles.

Desde el punto de vista de las entidades ejecutoras, la última década ha visto incrementarse el número de entidades que realizan actividades de I+D. Así, empresas (sobre todo PYME, algunas de ellas spin—offs de otras preexistentes), universidades (algunas de ellas privadas) y organismos públicos de investigación (OPI), a los que se han venido a sumar de forma creciente centros tecnológicos (muchos de ellos apoyados por diferentes CCAA) y otros centros de I+D creados a partir de fundaciones o consorcios (muchos de ellos con participación de las administraciones públicas). Especialmente importante ha sido la emergencia en los últimos años de centros de I+D promovidos directamente por las CCAA (Cataluña, Andalucía, Madrid, País Vasco o Valencia sobresalen en este ámbito).

Desgraciadamente, la situación de las CCAA españolas respecto al índice de innovación comparadas con el resto de la UE indica (véase figura 4) que queda aún mucho por mejorar.

### 3. ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE I+D

Todas las sociedades de los países avanzados han encontrado mecanismos para hacer llegar a los poderes públicos la necesidad de «apoyo» a sectores empresariales o áreas concretas de I+D, así como a la protección de su sistema público de investigación (Caracostas y Muldur, 1998). La respuesta de las administraciones públicas suele adoptar la forma de procesos de elaboración de *actuaciones de carácter estratégico* junto a otras de ámbito más horizontal, con las que se dotan de recursos presupuestarios y de instrumentos de acceso a estos recursos a amplias comunidades científicas y tecnológicas, con objeto de mejorar su capacidad o mantener núcleos de investigación de calidad en todas las áreas.

El proceso de elaboración de la actuación del Estado debe atender simultáneamente a tres ejes de actuación:

- Un *eje temático* en el que el esfuerzo se orienta a la determinación de las prioridades científicas y tecnológicas que se consideren necesarias.
- Un *eje de modalidades de participación* en el que se determinan las convocatorias públicas, convenios o concursos para que los agentes puedan recibir financiación.
- Un *eje de instrumentos de financiación* en el que se determinan los diferentes tipos de instrumentos (subvenciones, créditos, avales, desgravaciones fiscales, etc.) que configuran la forma en la que los agentes ejecutores ven apoyadas sus propuestas.

España ha seguido este enfoque y ha definido una doble estructura al decidir una «*Estrategia Nacional de ciencia y tecnología*» (en un horizonte temporal más dilatado y menos detallado) y un «*Plan Nacional*» que determina objetivos en un plazo más corto (cuatro años) y con definición de programas nacionales (FECYT, 2007). La determinación de las prioridades científicas y tecnológicas de un Plan Nacional (PN) se realiza teóricamente sobre el universo de posibles temas de I+D que, en el caso de un país como el nuestro, está ligado a una agenda internacional comúnmente aceptada. La determinación de prioridades, no obstante, siempre ha tenido en cuenta las establecidas en el Programa Marco de I+D de la UE.

De la misma manera, las CCAA establecen prioridades en sus programas regionales de I+D que complementan o refuerzan las establecidas en los programas na-

cionales. La consecuencia es la existencia de una confluencia de actuaciones entre los ámbitos regional, nacional y comunitario cuya sinergia no se ha podido abordar de manera decidida. No ha existido hasta el momento un planteamiento aceptado para asegurar una «*complementariedad de actuaciones*» que optimizase los recursos disponibles entre la AGE y las CCAA. Es cierto que alguna nueva iniciativa como la de los Campus de Excelencia, patrocinada por los Ministerios de Educación y de Ciencia e Innovación en 2009, o acuerdos sobre infraestructuras científicas singulares pretenden potenciar esta estrategia institucional entre las CCAA y la AGE.

En relación con el Programa Marco (PM) de I+D de la UE, las posibles opciones podían centrarse en el apoyo de forma complementaria desde el PN a aquellas áreas que gozasen de la suficiente financiación en el PM o, por el contrario, complementar esas áreas con proyectos en el PN para incrementar los recursos humanos y la calidad de los mismos en la búsqueda de financiación europea. El carácter, marcadamente ligado a los intereses empresariales, con el que se definían los temas prioritarios del PM (al menos, hasta el VII PM) hacía, por otro lado, que incluso en las áreas abordadas por el PM fuese necesario mantener el esfuerzo en la investigación de corte académico que, como ya se ha mencionado, constituía el grueso de los ejecutores del PN.

De la ejecución de los diferentes planes se pueden extraer las siguientes lecciones:

1. *La elaboración de indicadores y el compromiso político.* La experiencia demuestra que establecer indicadores asociados a los planes de I+D+i como si su logro dependiera exclusivamente de éstos no es posible. La evolución del sistema de ciencia, tecnología e innovación no depende exclusivamente de estos planes y, por otro lado, la actividad de I+D está fuertemente condicionada en el sector privado por los ciclos económicos.
2. *La interacción entre el sistema público y el privado.* La interacción entre el sistema público de investigación y las empresas para que el primero se oriente progresivamente hacia las necesidades empresariales, y que éstas sean capaces de incrementar su actividad de investigación con el apoyo del sistema público se ha convertido en una prioridad. Recientemente, se han puesto en marcha programas concretos como los «proyectos singulares estratégicos» (PSE) o los «consorcios estratégicos nacionales de investigación (CENIT) en los que se ha pretendido crear grandes consorcios con entidades públicas y privadas.

3. *La coordinación interministerial.* Conseguir la máxima coordinación en la AGE debe ser un valor interno del PN con repercusiones también hacia los agentes ejecutores. Cuando la AGE dispone de un departamento ministerial de referencia para la I+D, esta labor de coordinación se ve simplificada; no obstante, sigue siendo necesaria una estrecha coordinación con políticas sectoriales (seguridad, educación, sanidad, transportes, medio ambiente, cooperación al desarrollo, etc.) sin las cuales el esfuerzo realizado en I+D puede ser baldío.
4. *La coordinación internacional.* Los planes nacionales de I+D+i no están aislados. Deben apoyar también el cumplimiento de los objetivos comunes establecidos en la UE. No obstante, hasta muy recientemente, la dimensión internacional del PN era muy reducida (el pago de las cuotas internacionales por la presencia de España en organismos y programas internacionales se sufragaba a través del PN pero no afectaba a la estructura de los programas temáticos ni a los instrumentos fundamentales). Con la creación del Espacio Europeo de Investigación (EEI) esta situación empieza a cambiar mediante la apertura de programas nacionales en programas conjuntos europeos. En ellos, a la financiación comunitaria se une una financiación nacional en programas participados por varios países que voluntariamente deseen hacerlo.
5. *El papel de los centros públicos de investigación.* El acceso de los OPI a los recursos del PN en las convocatorias en concurrencia competitiva supone un aliciente para incrementar su competitividad y obtener así financiación complementaria. Así los OPI han definido planes estratégicos relacionados con los planes nacionales, aunque admitiendo la autonomía de estos centros en la identificación de sus líneas prioritarias dentro de las que establece el PN. En el caso de las universidades, la inexistencia casi absoluta de presupuestos propios para financiar la actividad de I+D hacía que la obtención de recursos externos (a través del PN, del PM o de acuerdos directos con el sector privado) se convirtiese en un elemento clave para el sostenimiento de la actividad investigadora.

#### 4. UNA MIRADA A LA PRÓXIMA DÉCADA

Los próximos años va a cambiar sustancialmente el contexto en el que se ha desarrollado el sistema español de ciencia, tecnología e innovación. Tres tendencias parecen especialmente importantes, por las consecuencias que pueden tener sobre su estructura y financiación:

1. La creación del Espacio Europeo de Investigación (EEI) cuyo proceso es probable que se acelere tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la puesta en marcha de programas entre los estados miembros (si las dificultades derivadas de la crisis económica no la cercenan).
2. La consolidación de los planes de I+D+i de las CCAA y los incrementos presupuestarios de los mismos, aún en un escenario de una posible reducción de los recursos procedentes de los fondos estructurales.
3. El replanteamiento de la estructura, planificación y financiación de la I+D española con la entrada en vigor de una nueva Ley de la Ciencia y la relación con la Ley de Economía sostenible, ambas previstas en 2010.

En relación con la primera de las tendencias, la necesidad de que los países de la UE (aisladamente o considerando la UE en su conjunto) deben competir frente a otros bloques económicos internacionales, es un hecho ampliamente aceptado. También lo es que esta competencia se va a producir de manera creciente en el denominado «mercado del conocimiento» y no tanto en el de la producción de bienes materiales como ha sido habitual en las últimas décadas. Dado que los sistemas nacionales se ven cada vez más afectados por las consecuencias de la globalización, las políticas públicas de I+D+i deben responder a este reto teniendo presente que ya no es posible actuar de manera autárquica.

El reconocimiento de la importancia del desafío en ciernes llevó a la Comisión Europea a plantear unas nuevas bases de actuación que no sólo afectasen a las decisiones relativas al presupuesto comunitario, por ejemplo, en relación con el Programa Marco, sino que impulsasen un cambio de prioridades y actitudes en los Estados Miembros (EEMM). Debe tenerse en cuenta que la política comunitaria de I+D sólo dispone de alrededor del 6% del presupuesto comunitario, y que en el conjunto de los recursos dedicados por todos los EEMM a financiar la I+D, ese volumen de recursos se corresponde aproximadamente con el 5% (COM, 2009). Era necesario, por tanto, implicar a los EEMM en un cambio de dirección si se quería que fuera efectivo.

La propuesta de la Comisión Europea con la creación del Espacio Europeo de Investigación (EEI) (COM, 2000) pretendía corregir determinados puntos débiles o deficiencias estructurales de la UE, ya identificados desde la década de los años noventa. Posteriormente, se ha intentado promover un plan de acción con el objetivo de facilitar el esfuerzo colectivo hacia el 3% de gasto en I+D con respecto al PIB en el 2010 acordado en el Consejo Europeo de Barcelona en el año 2002, con el re-

sultado de estancamiento mencionado anteriormente. Por otro lado, el desarrollo del EEI se ha producido de forma mucho más lenta que las previsiones de la Comisión Europea, ya que problemas de gobernanza de las nuevas actuaciones no han permitido poner en marcha muchas nuevas actuaciones y condicionan la toma de decisiones en las actuales (León, 2009).

El instrumento básico que posee la Comisión Europea para llevar a cabo sus políticas de I+D (no específicamente de innovación, que tiene otros instrumentos) es el Programa Marco. Concretamente, el VII PM correspondiente al periodo 2007-2013 (EC, 2006) refleja los intereses básicos del EEI, dado su carácter de instrumento fundamental para llevarlo a cabo. El VII PM (tanto CE como EURATOM) además de contribuir, de conformidad con el Tratado, a fortalecer la base científica y tecnológica de la industria europea para incrementar su competitividad internacional y servir de apoyo al resto de políticas comunitarias, persigue un nuevo objetivo: facilitar la integración y coordinación de las actividades de I+D a nivel nacional y de la Unión, con un presupuesto muy superior al de programas marco anteriores. En esta ocasión, más de 54.000 M€ para ambos programas marco CE y EURATOM suponen un incremento de recursos muy importante.

Cara al VIII PM en el periodo 2014-2020, cuya discusión comenzará en 2011 pero que ya en el presente 2010 empezarán a ponerse en la mesa del Consejo algunos elementos que alimenten la reflexión, hay tres que son importantes:

1. El reequilibrio entre la actividad de la Comisión y la de los EEMM. El nuevo PM no podrá ignorar los programas conjuntos que algunos EEMM deseen poner en marcha (COM, 2008a). El peso relativo de unos y otros y la contribución que el PM realizará a los programas que deseen poner en marcha algunos Estados Miembros (sólo los países interesados) va a condicionar su futuro.
2. La apertura del PM al resto del mundo en condiciones de reciprocidad. Ese desafío ya se está produciendo en el caso de grandes infraestructuras científicas pero seguramente abarcará otros temas (COM, 2008b). El interés manifestado por el Consejo (a través del SFIC, Foro Estratégico de Cooperación Internacional) sobre los denominados países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) como socios estratégicos, es una señal del peso que pueden tener en el futuro del PM.
3. La interacción entre el PM y las políticas sectoriales. Los casos actuales de los sistemas Galileo (navegación) o GMES (observación de la Tierra), el SET Plan para energía, etc. son ejemplos de la imposibilidad de abordar los as-

pectos de I+D e innovación de forma diferenciada de las grandes políticas sectoriales, aunque esto obligue a realizar cambios importantes en la estructura organizativa de la UE para asegurar un enfoque integrado a los grandes retos europeos del futuro.

Aun cuando las competencias en investigación y desarrollo corresponden a la Administración General del Estado (AGE), éstas no son excluyentes con las de las CCAA quienes, apoyándose en las competencias establecidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, han desarrollado su propio sistema regional de Ciencia y Tecnología con la consiguiente creación de órganos regionales de planificación y decisión en este ámbito, y la aprobación de planes regionales de I+D e innovación con diferentes denominaciones.

Los acuerdos con las CCAA y la necesidad de cofinanciar actuaciones es una oportunidad de vertebración del sistema español de ciencia y tecnología que debe aprovecharse. Un ejemplo positivo en este sentido ha sido la participación de las CCAA y de la AGE en la puesta en marcha de infraestructuras científicas y tecnológicas. Algunas de las más importantes en España han sido realizadas por la AGE con la colaboración de diversas CCAA: el Gran Telescopio Canarias con la Comunidad de Canarias, el sincrotrón Alba y el supercomputador *Mare Nostrum* del BSC (Barcelona Supercomputing Center) con la Generalitat de Catalunya, y el buque oceanográfico Sarmiento de Gamboa con la Comunidad de Galicia, por citar algunas de las más relevantes.

El acuerdo adoptado en 2008 por la Conferencia de Presidentes de las CCAA y el Presidente de Gobierno al aprobar un «mapa de instalaciones singulares», permite disponer de una hoja de ruta para los próximos años con infraestructuras de investigación que podrán ponerse en marcha paulatinamente, en función de la situación económica y las prioridades que se establezcan por ambas partes. Están condenadas a entenderse y las grandes infraestructuras suponen un elemento estratégico que forzará una cohesión mayor en todo el territorio nacional. En el futuro, el proceso paulatino de «apertura a la UE» que pueden tener las infraestructuras españolas más competitivas (León et al., 2010) puede implicar un mayor peso presupuestario sobre las mismas.

#### **4.1. La nueva Ley de la Ciencia, Tecnología e Innovación**

Hay que destacar que la Ley cuyo borrador ha preparado el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN, 2009) está incorporada en la Estrategia de Economía Sos-

tenible (MEH, 2009) y también profundizará en algunos aspectos del cambio de modelo productivo referentes al papel de la ciencia y la innovación, que ya se han avanzado en el anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

- *Carrera científica socialmente reconocida.* La ley permitirá a los investigadores que trabajen en España contar con una carrera científica estable, predecible, basada en méritos y socialmente reconocida, que responda a las aspiraciones de los jóvenes científicos —el personal investigador en formación— pero que reconozca también el esfuerzo de los más veteranos. La ley creará el denominado contrato de investigadores distinguidos, al que se podrán acoger los agentes que quieran contratar investigadores de reconocido prestigio, para dirigir proyectos científicos y tecnológicos singulares de gran relevancia.
- *Nuevos instrumentos de planificación.* La Estrategia Estatal de Ciencia y Tecnología y la Estrategia Estatal de Innovación, a lo que hay que sumar la creación de un Consejo de Política Científica y Tecnológica como órgano de coordinación. Este último organismo estará compuesto por los departamentos ministeriales con competencias en la materia y las comunidades autónomas. También establecerá una Comisión Consultiva de Política Científica y Tecnológica como órgano de participación de los agentes sociales y la ciudadanía en los asuntos relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación.
- *Modernización de la ciencia y apertura a la sociedad.* La Ley apostará por la difusión universal del conocimiento, a través de la promoción de la publicación «en abierto» de las investigaciones financiadas con fondos públicos. Asimismo, hará especial hincapié en la cooperación científica al desarrollo y en el fomento de la cultura científica y tecnológica como actividades propias de los investigadores, con el objetivo de acercar la ciencia a la sociedad. También fomentará el mecenazgo en el ámbito de la ciencia y la tecnología.
- *Una agencia de financiación.* La Ley avanzará hacia un modelo organizativo moderno para la evaluación y la financiación de la ciencia. Un modelo similar al existente en los países más avanzados de nuestro entorno —una agencia—, que dotará de mayor autonomía, más flexibilidad y más agilidad a estas actividades y, al mismo tiempo, garantizará el máximo control sobre la gestión de los fondos públicos si el proceso de implementación es correcto.

Aún es pronto para conocer el devenir de la nueva Ley (y de la Ley de Economía Sostenible que se discutirá previamente). Ambas suponen un esfuerzo limitado de

modernización del sistema de ciencia y tecnología. Otras leyes, como la Ley Orgánica de Universidades, también influyen en este proceso y deberán abordarse, de nuevo, si se quiere que las universidades se conviertan en un elemento catalizador del cambio de modelo productivo.

En todos los países de la OCDE la situación de crisis económica puede reducir los gastos en I+D, como parece que está ya ocurriendo (OCDE, 2009). La crisis económica actual y las prioridades para poder salir de ella suponen una prueba de fortaleza de nuestro sistema. No parece que los Presupuestos Generales del Estado hayan podido sustraerse a las dificultades y en situación pareja se encuentran los de las CCAA. Pero el sistema es mucho más maduro, más cohesionado, más grande, con más recursos económicos y mejor relacionado internacionalmente de lo que estaba en la crisis de los setenta o de los noventa. Debemos creer en él.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (AHO *et al.*, 2006). ESKO AHO, JOZEF CORNU, LUKE GEORGHIOU, ANTONI SUBIRÁ. *Creating an innovative Europe*. Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit. Enero 2006. <http://europa.eu.int/invest-in-research>.
- BOE (1986) Ley 13/1986 para el Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (Ley de la Ciencia). 1986.
- CARACOSTAS, P. Y MUL DUR, U. (1998). *Society: the endless frontier. A European vision of research and innovation policies for the 21<sup>st</sup> century*. EUR 17655. ISBN 92-828-1186-7. 1998
- COM (2000). *Towards a European Research Area. European Communities 2000*. ISBN 92-828-8721-9. Enero 2000.
- (COM, 2008a) *Towards Joint Programming in Research. Working together to tackle common challenges more effectively*. COM(2008) 468 final. 15-7-2008.
- (COM, 2008b) *A strategic European framework for International Science and Technology Cooperation*. COM(2008) 588 Final. 24-9-2008
- FECYT (2007). Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. FECYT. ISBN 978-84-612-0403-8. Diciembre 2007.
- INE (2009). Estadística de actividades de I+D 2008. Instituto Nacional de Estadística. Noviembre de 2009
- INNOMETRICS (2009). Regional Innovation Scoreboard RIS. Diciembre 2009.
- INNOMETRICS (2010) European Innovation Scoreboard 2008. Comparative analysis of innovation performance. ISBN 978-92-79-09675-4. Enero 2009.

- LEG (2008) *Lisbon Strategy: Between Revolution and Illusion. The Governance Challenges for Knowledge Policies*. The Lisbon Strategy Group Synthesis Report. [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/kina23469enc.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kina23469enc.pdf). Brussels, European Commission. December 2008.
- LEÓN, G. (2009). *Evaluation of European Research Area (ERA): Governance aspects. Report to the European Parliament*. IP/A/ITRE/IC/2008-167. Diciembre 2009.
- LEÓN, G. (Chairman), ELÍAS, P. (Rapporteur), ANDERSSON, T., KOSKI, K. LOCHTE, K., VASSILAKOS, C., VUTSOVA, A. (2010): *A vision for strengthening world-class research infrastructures in the ERA. Report of the Expert Group on Research Infrastructures*. EUR 24186. ISBN 978-92-79-14214-7. Febrero 2010.
- MICINN (2009). *Borrador de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Ministerio de Ciencia e Innovación. Diciembre de 2009.
- MEH (2009). *Borrador de la Ley de Economía Sostenible*. 2009
- OCDE (2009). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard*. ISBN: 978-92-64-06371-6. 2009.



**M.<sup>a</sup> Magdalena del Llano**

La educación, estrategia clave  
para el desarrollo sostenible



*Volando la cometa*, 1886. Ignacio Pinazo.

---

*La educación es uno de los componentes de la actuación de los poderes públicos con mayor potencial redistributivo y de mayor importancia estratégica para la sociedad en su conjunto, por lo que la apuesta por un modelo productivo sostenible a largo plazo, tanto en los aspectos económicos como sociales y medioambientales, es impensable o improbable sin una transformación del sistema educativo y formativo que apueste claramente por: 1. Disminuir la exclusión educativa, 2. Aportar las cualificaciones, capacidades y competencias necesarias para avanzar hacia una economía del conocimiento y baja en carbono, y 3. Generar en los jóvenes actitudes y comportamientos hacia el logro de un desarrollo culturalmente plural y físicamente sostenible.*

**E**L factor principal para ir acercándonos a un nuevo modelo social, económica y medioambientalmente sostenible requiere, sin duda, de una transformación profunda de la educación, pero previamente hay que dilucidar qué grado de importancia se atribuye socialmente a la educación, solucionar los problemas que ésta tiene y saber con qué objetivos se quiere renovar el sistema educativo, y todo ello sin olvidar que se necesitará más de una década para que se note alguna mejoría, en el caso de que se haya tomado el camino adecuado. En este artículo se plantea que este camino, para ser socialmente sostenible, pasa por minimizar los riesgos de exclusión que llevan aparejados las carencias educativas; para ser económicamente sostenible —pero también para conseguir cambiar el modelo productivo hacia una economía libre de carbono— por introducir nuevas competencias clave y profesionales, pero sobre todo por aumentar las cualificaciones de adultos y jóvenes y conseguir una mayor extensión del aprendizaje permanente. Estos factores son los que en mayor medida determinarán el nivel de desempeño que se puede conseguir para innovar, diversificar y extender nuevas maneras de producir.

El papel de los poderes públicos, los sistemas de educación y formación, las empresas, los trabajadores y los estudiantes, es esencial para que nuestro desarrollo sea social, económica y medioambientalmente sostenible, por lo que al hilo de la descripción de la situación española en estos tres terrenos, se formularán algunas reflexiones y recomendaciones.

## SOSTENIBILIDAD SOCIAL

Es sabido y demostrado que el nivel formativo de las personas tiene implicaciones cruciales para su vida laboral, pues las capacita y acredita para desarrollar tareas profesionales, y mejora los beneficios y recompensas que procura el trabajo (desde un punto de vista contractual, salarial, promocional, etc.). En las sociedades actuales los individuos se enfrentan a una mayor complejidad social y política, a una aceleración de los cambios y a riesgos crecientes en sus proyectos de vida.

En esta nueva realidad, la capacidad de aprendizaje se convierte en un instrumento esencial para que las personas puedan comprender y aprendan a afrontar estos retos, y, por tanto, en una garantía contra la exclusión social. Además, las denominadas sociedades de la información y el conocimiento están modificando en muchos sentidos la forma en la que los individuos desarrollan numerosas actividades personales, productivas y sociales, por lo que el bienestar individual y colectivo dependerá también de la capacidad colectiva para colocar el máximo número de jóvenes y personas adultas en situación de participar activamente en dichas sociedades. Es decir, en las sociedades postindustriales el valor de la educación se está incrementando, dando como resultado una mayor expansión educativa<sup>1</sup> y una mayor importancia del aprendizaje permanente. Por eso, en estas sociedades, también aumenta la preocupación por la persistencia de desigualdades en los logros educativos, y especialmente por la existencia de fracaso escolar, pues la fractura social entre aquellos que no han adquirido conocimientos y habilidades necesarios para desarrollar tareas complejas o para continuar su formación a lo largo de la vida, y los que sí las han adquirido, tienden a agrandarse cada vez más.

La exclusión y vulnerabilidad educativas suelen definirse por aquellas situaciones que ubican a las personas en posiciones que se alejan de los estándares socialmente establecidos. En el ámbito educativo, la igualdad de logros ha ido ganando terreno y actualmente se han establecido tres umbrales que permiten identificar a la población joven en situación de pobreza o exclusión educativa:

- En primer lugar, estarían las situaciones más extremas de exclusión, que se refieren a la proporción de jóvenes que no obtiene el título de Graduado en ESO. Este grado de vulnerabilidad educativa se podría considerar extrema, pues es la titulación mínima exigida formalmente para todos los ciudadanos.
- En segundo lugar, se encontrarían aquellos alumnos que han abandonado tempranamente el sistema escolar y que se podrían encuadrar como un colectivo con una vulnerabilidad educativa moderada, pues la capacidad de aprender a aprender es menor entre aquellos jóvenes que tan sólo han alcanzado una educación secundaria básica, siendo este un aspecto esencial para su participación efectiva en las actuales sociedades del aprendizaje. Además, entre estos jóvenes el riesgo de trayectorias laborales precarias es mayor.

---

<sup>1</sup> Aumento del nivel educativo alcanzado por la población.

- En tercer lugar, se encontrarían aquellos jóvenes que obtienen niveles bajos<sup>2</sup> de rendimiento en competencias básicas (matemáticas, ciencia, y lectura). Esta desventaja educativa pone en riesgo su transición de la escuela al trabajo y su capacidad para sacar partido de oportunidades de formación que pudieran surgir a lo largo de la vida, destacando por su importancia los niveles mínimos en comprensión lectora, pues significa que estos estudiantes tienen serias dificultades para utilizar la lectura como una herramienta efectiva para ampliar sus conocimientos en otras áreas.

Según esta clasificación, la vulnerabilidad educativa severa y moderada afecta casi a un tercio de los jóvenes españoles, y uno de cada cuatro tienen importantes carencias cognitivas en competencias básicas. Además, lo más preocupante de esta situación es que la evolución, en lugar de mejorar haya empeorado en los últimos años (cuadro 1).

Así, el porcentaje de alumnos que abandonan la ESO sin la obtención de Graduado en Secundaria Obligatoria<sup>3</sup> no sólo es especialmente elevado en España (28,6 por 100 en el curso 2006-07)<sup>4</sup>, sino que se ha mantenido bastante constante desde la primera promoción de graduados en ESO en el curso 1999-2000. La mayor parte de estos jóvenes que abandonó la ESO sin obtener el título, simplemente lo hizo porque no quería seguir estudiando (70 por 100), aunque un tercio de ellos reconoce que la falta de estudios es un factor que influye de forma importante en la no obtención de un empleo<sup>5</sup>. De hecho, según la Encuesta de Transición Educativa Formativa e Inserción Laboral del INE, los que han abandonado la ESO son uno de los colectivos con peor inserción laboral, es decir, con mayores duraciones en la búsqueda inicial de empleo y menores duraciones de ese primer empleo obtenido, y con peores trayectorias laborales. Además, la proporción de éstos jóvenes que se han reenganchado posteriormente al sistema educativo<sup>6</sup>, aunque positiva (el 19 por 100 de los que abandonaron en 2000-2001 siguieron dentro del sistema educativo en los dos cursos siguientes), es muy mejorable<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Como se define en OCDE, aquellos que como máximo han alcanzado el nivel 1 solo pueden resolver cuestiones relacionadas con contextos familiares donde toda la información relevante está presente y las preguntas claramente definidas. Son capaces de identificar información y desarrollar procedimientos rutinarios de acuerdo con instrucciones directas en situaciones explícitas.

<sup>3</sup> Porcentaje de personas que finalizan con éxito la ESO con relación al total de la población que tiene 16 años, que es la edad teórica de finalización de dicha etapa.

<sup>4</sup> Ministerio de Educación. Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores 2010.

<sup>5</sup> CES. *Cuadernos del Consejo Económico y Social* n° 3.

<sup>6</sup> CES, Informe 1/2009. *Sistema educativo y capital humano*.

<sup>7</sup> Los que decidieron reengancharse en el sistema educativo un año después de abandonar los estudios lo hicieron para cursar Programas de Garantía Social (5 por 100), en Educación Secundaria de Personas Adultas (7 por 100) y Ciclos Formativos de Grado Medio/Enseñanzas Artísticas (6 por 100).

También la falta de continuidad en los estudios tras la educación obligatoria se sitúa en España en un nivel comparativamente alto, pues continúa teniendo en 2008 uno de los porcentajes de abandono escolar temprano más altos de la UE-27 (32 por 100), llegando a duplicar la media europea. Además, este problema ha aumentado en España 2,3 puntos porcentuales desde el año 1998, frente a la tendencia descendente en Europa. Un problema adicional es que, mientras que antes de la crisis este grupo accedía al mercado de trabajo con relativa facilidad, siendo éste incluso un factor de impulso para el abandono de los estudios, ahora es más difícil para ellos encontrar empleo, lo que ha determinado, entre otras cosas, un aumento de los que no estudian ni trabajan<sup>8</sup>. Esta situación es realmente preocupante desde el punto de vista de la formación del capital humano, dada la importancia del primer empleo como determinante de los recorridos laborales, especialmente en ausencia de cualificaciones educativas postobligatorias (cuadro 1).

Finalmente, en un momento en el que el conocimiento científico y tecnológico está ayudando al crecimiento de las economías más avanzadas, la situación de los jóvenes con bajos rendimientos en matemáticas y ciencias en España es preocupante. Pero más grave aún es que una cuarta parte de jóvenes españoles no superen los niveles mínimos en comprensión lectora, y que la evolución a este respecto en lugar de mejorar haya empeorado en los últimos años (cuadro 1). Además, algunos estudios realizados a raíz de los informes PISA, muestran que los logros educativos están fuertemente asociados con la probabilidad de realizar estudios postobligatorios y con las aspiraciones educativas y profesionales.

Sin embargo, hay que señalar que estos umbrales implican una enseñanza basada en el principio de mínimos, es decir, que todos los alumnos consigan al menos un cierto nivel en ciertos objetivos, y no en el principio de esfuerzo igual, que significa que si el esfuerzo ha sido realmente igual, los resultados son proporcionales a la capacidad de cada alumno y por tanto desiguales<sup>9</sup>. Según este principio de mínimos, la evaluación se basa en la igualdad de resultados, y separa a los alumnos en dos: los que superaron y los que no superaron los mínimos —fracasos escolares—, situación que se proyectará de forma importante en su vida adulta. Además, la definición de este concepto se adecuaba a los datos disponibles sobre resultados académicos, sin vincularlos a otros factores claramente relacionados con el fracaso escolar<sup>10</sup> como la

---

<sup>8</sup> CES, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2009*.

<sup>9</sup> Fundación Alternativas Documento de trabajo 32/2003. *De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica*. Julio Carabaña Morales.

<sup>10</sup> Véase Fundación Alternativas. Documento de trabajo 11/2003. *El fracaso escolar en España*. Álvaro Marchesi Ullastres.

familia, el sistema educativo, el centro docente, el estilo de enseñanza, la gestión del aula, y el interés, participación y competencia de los alumnos. Sin embargo, sí existe un claro consenso sobre las consecuencias del mismo, tanto en términos laborales como de exclusión social y para el mantenimiento de la inequidad vertical. Pero el fracaso educativo también está claramente vinculado con el contexto socioeconómico y cultural, y por tanto con situaciones en las que el margen de la política educativa para mejorar estos resultados, aunque existente<sup>11</sup>, es limitado. Entre los factores externos al propio sistema educativo destacan, por su importancia, los ingresos familiares, la estructura familiar, la procedencia nacional y el capital sociocultural de los padres.

En España, parte del alto índice de fracaso escolar se podría explicar por el menor nivel educativo de nuestra población adulta con relación a otros países, pero parece claro que los procesos de exclusión social no son ajenos a la vulnerabilidad educativa, como tampoco lo son las respuestas del sistema educativo ante el fracaso escolar. Es decir, la exclusión del sistema educativo es tanto activa (absentismo, conductas violentas reiteradas, etc.) como pasiva, es decir, causada por los bajos rendimientos educativos, que segregan a los escolares en dos grupos, los que fracasan y los que no. Además, entre ambas se da una clara interdependencia. Por un lado, la segregación espacial, especialmente acusada en las grandes ciudades, junto a la elección de las familias de centros educativos donde sus hijos se encuentren con un nivel sociocultural similar al suyo, impide que la cuestión de la concentración excesiva de alumnado con necesidades de compensación educativa tenga soluciones óptimas. Por otro lado, la segregación de estos escolares con bajos rendimientos, les produce una baja autoestima y una autoexclusión del grupo escolar para integrarse en otras redes sociales, vinculadas normalmente al barrio donde residen, actuando de nuevo la segregación espacial, pues el riesgo de abandono escolar aumenta a medida que el estatus socioeconómico y el capital social del barrio disminuye<sup>12</sup>.

Por tanto, parece imprescindible reclamar a las administraciones públicas la tarea de minimizar los riesgos de exclusión que llevan aparejados las desventajas educativas y conseguir que más jóvenes vean incrementadas sus oportunidades de

---

<sup>11</sup> El fracaso escolar responde a problemas internos del sistema educativo tales como: insuficiente nivel de recursos e ineficacia en la asignación de los mismos, aplicación de metodologías de enseñanza con escaso grado de aplicación práctica, limitada formación pedagógica del personal docente, en especial para afrontar problemas de aprendizaje, ineficacia de métodos de detección precoz de dichos problemas, así como reducida capacidad de gestión de los centros para emprender medidas al respecto. Conclusiones Informe CES 1/2009.

<sup>12</sup> Vicenç Navarro (Director). *La situación social en España III*. Observatorio Social de España, 2009.

progreso a lo largo de la vida. Es decir, que no se vean restringidos por no haber terminado la escolaridad obligatoria, por carecer de las competencias básicas, o por presentar limitaciones en aspectos cognitivos necesarios para su desarrollo personal, social y laboral<sup>13</sup>, derivadas de un abandono escolar temprano. Combatir las desigualdades educativas no es una cuestión sólo de equidad social, sino que es uno de los mejores caminos para prevenir el riesgo de exclusión y los costes sociales asociados a ella, pues la falta de cohesión social merma la estabilidad y gobernabilidad de las sociedades<sup>14</sup>.

La lucha contra el fracaso educativo reclama, entre otras muchas cuestiones, conocer dónde se concentran las principales diferentes formas de vulnerabilidad educativa y cuáles son los factores que las provocan. En este sentido, se debe intentar limitar que la concentración de alumnado con necesidades de compensación educativa en los centros escolares, agrave los efectos segregadores que provocan las dinámicas de distribución social del espacio.

Pero también reclama que socialmente se admita la importancia de la calidad de vida y de los estímulos y agentes de socialización no escolares (la familia, el grupo de iguales o la televisión) sobre el rendimiento escolar, con el objeto de impulsar políticas públicas más integrales que apoyen a la infancia, a la adolescencia y a las familias con más riesgo. Es decir, la lucha contra el fracaso escolar requiere la actuación de factores institucionales más amplios, relacionados con el régimen de bienestar, pues algunas de estas cuestiones, como por ejemplo, unas políticas públicas más integrales, la combinación de políticas activas, e incluso una oferta de servicios educativos y sociales que facilite la conciliación de la vida familiar y laboral, son las que han permitido a otros países del norte de Europa mantener unos mayores rendimientos de sus escolares y elevar la tasa de movilidad social ascendente.

---

<sup>13</sup> Competencias clave (Comunicación en la lengua materna, Comunicación en lenguas extranjeras, Competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología, Competencia digital, Aprender a aprender, Competencias interpersonales y cívicas, Espíritu emprendedor, y Expresión cultural y artística).

<sup>14</sup> Disturbios en los barrios periféricos de París en 2005.

CUADRO 1

VALORES DE ESPAÑA Y UE-27 EN NIVELES DE REFERENCIA DEL RENDIMIENTO MEDIO EUROPEO PARA 2010 Y 2020

Niveles de Referencia		España		Media UE-27		Valores de Referencia	
		2000	2008	2000	2008	2010	2020
Porcentaje de jóvenes de quince años con bajo rendimiento (Estudio PISA)	Lectura	16,3%	25,7% (6)	21,3%	24,1% (6)	17,0%	15%
	Matemáticas	26,8% (3)	24,7% (6)	20,2% (3)	21,2% (6)	—	15%
	Ciencia	—	19,6% (6)	—	20,2% (6)	—	15%
Abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24		29,1%	31,9%	17,6% (e)	14,9%	10%	10%
Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que ha completado la enseñanza secundaria superior		66,0%	60,0%	76,6%	78,5%	85%	—
Graduados de carreras científicas y tecnológicas	Incremento desde 2000	—	12,4% (7)	—	33,6% (7)	+15%	—
	Proporción de mujeres	31,5%	29,9% (7)	30,7%	31,9% (7)	Reducir el desequilibrio	—
Proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado la educación superior		29,2%	39,8%	22,4%	31,1%	—	40%
Participación de los adultos (25 a 64 años) en el aprendizaje permanente		10,5% (5) (b)	10,4%	7,1% (e)	9,5%	12,5%	15%
Gasto público en educación en porcentaje del PIB		4,28%	4,28% (6)	4,91% (e)	5,05% (6)(e)	—	—

(3) 2003, (5) 2005, (6) 2006, (7) 2007, (e) estimado, (b) datos anteriores ruptura en la serie.

PISA: lectura (18 países), matemáticas y ciencia (25 países).

Los valores de referencia están definidos como la media ponderada para cada nivel.

Fuente: Comisión Europea. *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training based on indicators and benchmarks*. Commission Staff Working Document (Noviembre 2009) SEC (2009) 1616 final.

## SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

Una educación y formación de calidad es condición necesaria para impulsar la productividad y el dinamismo de la economía, facilitando la innovación y la adaptación a los cambios, y la capacidad de generación de empleo. Tanto es así que ya en la formulación de la Estrategia de Lisboa de convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, como en la actual estrategia europea 2020<sup>15</sup>, subyace la atribución de un valor central al

<sup>15</sup> Comunicación de la Comisión. *EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM(2010) 2020.

capital humano. De hecho, recientemente, un informe de la OCDE<sup>16</sup> muestra que la calidad de los resultados del aprendizaje, y no tanto la duración de la escolaridad, tiene un importante impacto sobre el crecimiento económico<sup>17</sup>.

Según la mayoría de teóricos de las sociedades postindustriales, el valor de la educación se está incrementando debido a que para competir internacionalmente en la nueva economía, en un contexto de globalización y desarrollo tecnológico, y de transición a una economía con bajo nivel de emisiones de carbono, las empresas necesitan recurrir cada vez más a mano de obra cualificada, capaz de manejar nuevas tecnologías, de trabajar en las nuevas condiciones de flexibilidad y de generar valor añadido a través de la innovación. De hecho, en la mayoría de los países desarrollados el crecimiento del empleo se ha producido en ocupaciones que exigen un alto nivel de cualificación, y las mayores reducciones de empleo se han producido en las ocupaciones con menos exigencias de cualificación.

Además del paso a una economía más sostenible y de la creciente importancia de la economía del conocimiento, el envejecimiento de las poblaciones, la urbanización y la evolución de las estructuras sociales implicarán no solo cambios en el mercado laboral sino un aumento en las necesidades de capacidades, competencias y cualificaciones en todos los tipos y niveles de ocupación. Hoy día, incluso muchos empleos que tradicionalmente demandaban bajos niveles de competencias requieren habilidades y destrezas que exigen un buen grado de formación<sup>18</sup>. Esta tendencia al aumento de las capacidades se observa en el nivel de estudios exigido, aunque esta no es la única variable para determinar los niveles de capacidades adecuadas, pues las modificaciones en la organización del trabajo y en los propios contenidos de los puestos, implican que el reto no es tanto el incremento de la formación en su sentido clásico como la mejora de competencias básicas (lectura, matemáticas y ciencias) y, sobre todo, de otras que han venido denominándose clave y que se consideran necesarias para el desarrollo personal, la participación cívica, la cohesión social y la empleabilidad. La capacidad de aprender a aprender

---

<sup>16</sup> OCDE, *The High Cost of Low educational performance. The long-run economic impact of improving PISA outcomes*, 2010.

<sup>17</sup> Un objetivo modesto de todos los países de la OCDE: aumentar su promedio de calificaciones de Pisa en 25 puntos en los próximos 20 años aumentará el producto interno bruto OCDE en 115 billones de dólares a lo largo de la vida de la generación nacida en 2010.

<sup>18</sup> Algunos empleos de baja cualificación del sector de los servicios incluyen tareas no rutinarias más exigentes, y por tanto que requieren ampliar el conjunto de las capacidades, como por ejemplo los profesionales de atención telefónica, que deben desarrollar capacidades de asesoramiento al cliente y conocimientos digitales, o la atención a personas dependientes, donde para mejorar la calidad de los servicios cada vez es más necesario aumentar los conocimientos científicos sobre estas personas.

cobra en este contexto una especial relevancia, pues es la base imprescindible para un efectivo aprendizaje a lo largo de la vida y, por tanto, para la actualización posterior de competencias.

Además, la actual crisis está produciendo una reestructuración económica que también está teniendo un efecto estructural sobre el volumen y el tipo de competencias necesarias, que va más allá de una cuestión de empleabilidad a corto plazo, especialmente en España, pues uno de los problemas estructurales de nuestra economía, que ayudan a explicar el impacto diferencial que la crisis económica está teniendo sobre el empleo, es el insuficiente nivel educativo y formativo de la población. Por otro lado, aunque una repercusión a corto plazo de la crisis podría ser un aumento de la participación en la educación y la adquisición de cualificaciones, a la larga, las restricciones financieras pueden poner freno a la inversión en capital humano, por lo que se deben adoptar medidas para asegurar que la inversión seguirá al mismo nivel, tanto en la educación inicial como en la formación continua.

La construcción de un nuevo modelo productivo sostenible a largo plazo requerirá un redimensionamiento del peso de los distintos sectores económicos a favor de aquellos con un mayor potencial estratégico en términos de competitividad, innovación y valor añadido, y superar la debilidad endémica de la ciencia española. Además, dicho cambio demandará nuevas cualificaciones, especialidades y competencias a los sistemas educativos y formativos, cuestión que está siendo afrontada actualmente desde numerosas instituciones, nacionales e internacionales<sup>19</sup>. No obstante, una condición necesaria y previa es el aumento del nivel educativo y formativo de parte de la población en edad de trabajar, pues las personas con bajas cualificaciones tienen menos probabilidades de mejorarlas y de beneficiarse del aprendizaje permanente<sup>20</sup> y, por tanto, su capacidad para adaptarse a los trabajos futuros es menor.

La participación de la población en el aprendizaje a lo largo de la vida (ALV) es importante porque ayuda a los trabajadores a mantener su empleabilidad y a las

---

<sup>19</sup> CEDEFOP. Skills for Europe's future: anticipating occupational skills needs, 2009.

CEDEFOP. Futura oferta de cualificaciones en Europa. Previsiones a medio plazo hasta 2020. Principales resultados.

European Comisión. New skills for New Jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs, 2009.

CEDEFOP. The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications, 2010.

Fundación Ideas. Ideas para una nueva economía hacia una España más sostenible en 2025. Informe - Enero 2010.

<sup>20</sup> El aprendizaje a lo largo de la vida o permanente conlleva tres procesos de aprendizaje: formales, no formales e informales.

empresas a adaptarse y preservar su competitividad<sup>21</sup>, siendo actualmente un componente básico del modelo social europeo y una prioridad fundamental de la Estrategia Europea de Empleo<sup>22</sup>. Pero aumentar esta participación no sólo es clave en términos de sostenibilidad económica, sino también de sostenibilidad social, porque en los países en los que la implicación de la población adulta en el ALV es más elevada, la participación de las personas que menos involucradas están en el aprendizaje, y que tienen más probabilidad de ser excluidos laboral y socialmente, es mayor.

En definitiva, sin una mejora del capital humano y una mayor implicación de la sociedad española en el ALV no se dispondrá del volumen de capital humano necesario para que el cambio de modelo productivo hacia una economía más sostenible sea exitoso. En España, de momento, si no se toman importantes medidas al respecto, este objetivo es difícilmente alcanzable, pues el déficit educativo de partida de la población adulta no se compensa suficientemente, ni por el avance educativo de nuestros jóvenes, ni por una importante implicación de la población activa en el aprendizaje a lo largo de la vida.

En primer lugar, aunque la sociedad española y el consenso de todos los agentes educativos han realizado un gran esfuerzo e inversión en educación, y el aumento del nivel educativo de la población española en las últimas décadas es, quizás, uno de los cambios más profundos experimentados por nuestra sociedad, la pirámide educativa de la población española está todavía sobredimensionada en la base y el vértice. En España, actualmente un 29% de la población adulta ha alcanzado un nivel educativo superior, un 22% un nivel medio y un 49% cuenta con un nivel educativo bajo. Situación que nos aleja tanto del nivel educativo medio en la UE-27<sup>23</sup> como de las previsiones sobre la oferta de cualificaciones en Europa a medio plazo. Según una reciente prospectiva realizada por el Centro Europeo para el desarrollo de la formación profesional (CEDEFOP), en el próximo decenio se producirá un aumento considerable de los empleos cualificados<sup>24</sup>. Así, en la UE-25 en el año 2020,

---

<sup>21</sup> De hecho algunos autores (Carlos Gómez Plaza, Director Gerente de la fundación Tripartita) relacionan el Índice de Competitividad Global (ICG), desarrollado por el Foro Económico Mundial, y la participación de la población adulta en actividades de formación no formales. Así, España ocupa la posición 33<sup>a</sup> en el ICG y su participación en la formación no formal es del 32%, mientras que Suecia ocupa la 4<sup>a</sup> posición y su participación es del 78%.

<sup>22</sup> España se halla todavía algo alejada (10,4 por 100 en 2008) del punto de referencia europeo para 2020, en que una media de un 15 por 100 como mínimo de los adultos debería participar en el aprendizaje permanente.

<sup>23</sup> El 24 % de la población de la UE-27 posee un nivel educativo superior, un 47% medio y un 28% bajo.

<sup>24</sup> CEDEFOP, Skill Needs in Europe. Focus on 2020 (Necesidades de capacidades en Europa en el horizonte de 2020), Luxemburgo, 2008.

la proporción del empleo que requiere un alto nivel de estudios será 31,3% del total; el empleo que requiere cualificaciones medias supondrá el 50,1%, mientras que la proporción del empleo que precisará un nivel de estudios bajo será del 18,5%.

En segundo lugar, aunque el avance educativo español está siendo acompañado de una mayor equiparación entre las distintas generaciones y entre ambos sexos —gracias al proceso de sustitución de unas cohortes de edad con menor nivel formativo y en las que las diferencias entre géneros son muy marcadas, por otras más jóvenes y mucho mejor formadas— esta mejora parece ser insuficiente para adecuarse a las previsiones de oferta de cualificaciones. España cuenta con una alta proporción de jóvenes que han terminado estudios superiores (39,8%), alcanzando en 2008 el objetivo establecido en el nuevo marco estratégico de Educación y Formación 2020<sup>25</sup>, pero todavía tiene un reducido número de graduados de 20-24 años en educación secundaria superior (60%) derivado del alto porcentaje de abandono escolar temprano, antes señalado. Por tanto, parece difícil que nuestros jóvenes alcancen el punto de referencia europeo de que al menos el 85% de ellos hayan terminado la educación secundaria superior, ni en el año 2010 ni en el 2020. Sin embargo, se considera que la obtención de este nivel formativo entre los jóvenes es imprescindible para realizar una carrera profesional y participar plenamente en el aprendizaje permanente.

En tercer lugar, porque en España un número muy significativo de personas (69%) no sólo no ha participado en ninguna actividad educativa o formativa en los últimos 12 meses<sup>26</sup>, sino que además un 60% no desea hacerlo, ya sea por motivos familiares (22%), problemas de edad o salud (13,8%) o porque no lo necesitan para el trabajo (11%). Sólo un 8,4% hubiera deseado participar y no lo hizo, principalmente por la falta de tiempo debida a las responsabilidades familiares (30,6%). Cuestión que tiene más peso entre las mujeres (40,8%) y los mayores de 55 años (35,7%). Estos valores, superiores a la media de la UE-27, parecen avalar que en nuestro país sería necesario reforzar las medidas de compatibilización entre la formación y el cuidado de dependientes. El siguiente obstáculo, aunque menos importante (17,9%), es la incompatibilidad entre el horario del trabajo y el de la formación. Impedimento compartido por más hombres, y especialmente por los jóvenes (24,5%), debido posiblemente a la importante segmentación del mercado de trabajo.

---

<sup>25</sup> La proporción de personas con edades comprendidas entre 30-34 años que hayan terminado la educación superior, deberá ser de al menos un 40 por 100.

<sup>26</sup> Adult Education Survey es una encuesta desarrollada conjuntamente por Eurostat y los países miembros con la finalidad de efectuar un seguimiento de las actividades de aprendizaje a lo largo de la vida. En España, la EADA, realizada en 2007 por el INE, supone la implantación en España del proyecto europeo Adult Education Survey.

En el conjunto de la UE, incluida España, las mujeres, los jóvenes, los ocupados y los que tienen mayor nivel educativo son los que más participan en el aprendizaje permanente. Sin embargo, España figura entre los países europeos en los que los jóvenes, las personas que han alcanzado una formación universitaria y los que trabajan están menos vinculados al ALV (cuadro 2).

El déficit educativo español de la población, tanto joven como adulta, antes señalado, parece que no se compensa con una mayor implicación en la Educación Formal<sup>27</sup>, pues tanto si se toman los datos procedentes de Eurostat<sup>28</sup> como de la EPA<sup>29</sup>, el grado de participación es muy bajo (6 y 2,4 por 100 respectivamente). A pesar de que la vigente legislación de educación no universitaria ofrece un marco general para la formación de adultos y el ALV, en el curso 2007-2008 no llega al medio millón el número de personas de más de 16 años matriculadas en las diferentes enseñanzas formales no universitarias<sup>30</sup> (409.231), siendo dicha participación en el caso de los mayores de 25 años casi el triple (295.645) que la de los más jóvenes<sup>31</sup> (113.586). Estos datos señalan una escasa incidencia de estos programas, que pueden ser considerados como «Programas de Segunda Oportunidad» en el caso de los menores de 25 años. Por tanto, parece que el sistema educativo debe mejorar su capacidad de ofrecer trayectorias de formación flexibles, que posibilite el retorno al sistema educativo y que proporcione conocimientos y competencias, tanto al alumnado tradicional (joven y a tiempo completo) como para los nuevos estudiantes (formación a tiempo parcial, a distancia, alumnado de diversas edades, etc.).

En el conjunto de la UE, incluida España, la gran mayoría de los que participan en el ALV lo hacen en actividades de educación y formación no formal<sup>32</sup>, que en su mayor parte están relacionadas con el trabajo. En España, la participación de la población adulta en el aprendizaje no formal es algo menor que en el resto de Europa

<sup>27</sup> Tienen lugar en centros de educación y formación, son generalmente validados por las certificaciones socialmente reconocidas y el proceso de aprendizaje está estructurado.

<sup>28</sup> Eurostat. *Adult Education Survey, 2007*.

<sup>29</sup> Ministerio de Educación. *Datos y Cifras. Curso escolar 2009/2010*.

<sup>30</sup> Alfabetización, Consolidación de conocimientos, E. Secundaria para Personas Adultas (incluye también la Preparación de Pruebas Libres de Graduado en Secundaria), Lenguas Españolas para Inmigrantes, Preparación Prueba Acceso a la Universidad, Preparación Prueba Acceso Ciclos de G. Medio, Preparación Prueba Acceso Ciclos de G. Superior, Otros programas técnico-profesionales (incluye Formación para la Obtención de Certificado de Profesionalidad, Programas de Orientación e Inserción Laboral y Enseñanzas Técnico Profesionales en Aulas Taller).

<sup>31</sup> Estadística Enseñanzas no Universitarias. Resultados Detallados. Curso 2007-2008.

<sup>32</sup> Se desarrollan habitualmente fuera de los establecimientos de formación institucionalizados: en el lugar de trabajo, en los organismos y las asociaciones, en el seno de actividades sociales, en la persecución de intereses deportivos o artísticos. No conduce necesariamente a un título, pero es un aprendizaje estructurado e intencional.

y también en menor proporción la formación recibida está relacionada con el trabajo, siendo el perfil de los que participan en este tipo de educación similar al descrito para los participantes en el conjunto de actividades formativas del ALV (cuadro 2). Por otro lado, aunque la información disponible para medir el ajuste entre la demanda y oferta de educación no formal que ofrece el sistema educativo y formativo español es insuficiente, parece que la demanda actual de este tipo de estudios por parte de la población adulta es mayor que la ofrecida por el sistema educativo<sup>33</sup>. Hay que destacar que la escasa participación en la educación no formal relacionada con el trabajo en España, contrasta con que en la actualidad<sup>34</sup> aproximadamente el 28% de la población activa tiene un nivel de cualificación bajo<sup>35</sup>, proporción que si bien es inferior en la población ocupada (26,4%), se eleva de forma significativa en el caso de los parados (36,6%). Además, en España existen 10,5 millones de ocupados (el 55,6%) y poco más de 3 millones de parados (73,3%) que han alcanzado únicamente niveles educativos previos<sup>36</sup> a lo que se considera una formación más orientada al desempeño de un puesto de trabajo; es decir, que no han cursado enseñanzas técnico-profesionales, ni universitarias, ni formación e inserción laboral, independientemente del título que se requiera para su realización.

En este ámbito de la formación para el empleo, la puesta en marcha de la reciente regulación de un sistema de reconocimiento, evaluación y certificación de las cualificaciones y competencias adquiridos por diferentes vías, incluidas las acciones de formación no regladas y la experiencia profesional<sup>37</sup>, es fundamental tanto para lograr una señalización correcta en el mercado laboral del capital humano que poseen los individuos, como para estimular la extensión del ALV, en particular para los colectivos poco cualificados «formalmente» pero con una experiencia profesional dilatada. Sin embargo, el reconocimiento del aprendizaje informal<sup>38</sup> sigue siendo un

---

<sup>33</sup> Según la Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación del INE, el número de estudiantes de todas las edades en enseñanzas no regladas, no incluidas en el sistema educativo, ascendía a 523.492 personas, mientras que el alumnado matriculado dentro del sistema educativo en actividades de educación no formal para personas adultas alcanza prácticamente a 145 mil personas.

<sup>34</sup> Commission of the European Communities. *Key competences for a changing world*. Draft 2010 joint progress report of the Council and the Commission on the implementation of the «Education & Training 2010 work programme» COM(2009)640 final. Brussels, 25.11.2009.

<sup>35</sup> Es decir, con un nivel educativo máximo alcanzado de secundaria 1º etapa, y que se considera que conlleva riesgos de exclusión del mercado de trabajo.

<sup>36</sup> Se excluyen los estudios de las Enseñanzas técnico-profesionales, las Universitarias, y la Formación e inserción laboral, independientemente del título que se requiera para su realización.

<sup>37</sup> Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. Para más información véase *Cauces* nº 10 (noticias España).

<sup>38</sup> No se proporciona en un centro de formación, no conduce necesariamente a un título y no está estructurado. Se puede producir paralelamente a otras actividades de aprendizaje y puede ser fortuito o intencional.

reto para hacer efectivo el ALV, sobre todo si se tiene en cuenta la importancia numérica que está adquiriendo este tipo de aprendizaje, que en España ya se asemeja al del aprendizaje formal y no formal<sup>39</sup>.

CUADRO 2

PARICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LAS DIVERSAS ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA, ESPAÑA-UE 27, 2007

Características sociolaborales	Tasa de personas que participan en actividades de educación y formación formal y no formal		Tasa de participación en la Educación Formal		Tasa de participación en la Educación No Formal		Participación en la Educación No Formal, por tipo de formación recibida			
							Relacionada con el trabajo		Sólo no relacionada con el trabajo	
	España	UE-27	España	UE-27	España	UE-27	España	UE-27	España	UE-27
<b>TOTAL</b>	<b>30,9</b>	<b>36,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,3</b>	<b>27,2</b>	<b>32,7</b>	<b>72,9</b>	<b>83,4</b>	<b>26,8</b>	<b>15,4</b>
<b>Sexo</b>										
Mujeres	31,0	35,5	6,4	6,8	27,1	32,0	64,3	78,7	35,2	19,8
Hombres	30,8	36,5	5,5	5,7	27,3	33,4	81,3	88	18,6	11,1
<b>Edad</b>										
De 25 a 35 años	39,7	45,3	11,8	13,5	32,5	37,9	74,2	83,9	25,5	14,9
De 35 a 54 años	30,8	37,5	4,1	4,6	28,3	35,1	75,2	86,2	24,5	12,8
De 55 a 64 años	17,0	21,7	1,8	2,0	15,7	20,6	56,9	70,7	42,2	27,5
<b>Máximo nivel educativo alcanzado</b>										
Educación secundaria inferior	17,0	18,0	1,7	2,5	15,8	16,3	62,8	74,7	36,8	23,5
Educación secundaria superior y post-secundaria no terciaria	35,5	36,3	6,6	5,7	39,9	33,3	71,5	84,7	28,3	14,3
Educación Terciaria	51,1	58,8	12,7	12,2	43,9	52,8	79,8	85,4	19,9	13,4
<b>Situación Laboral</b>										
Empleado	35,9	43,4	6,1	6,2	32,3	40,5	—	—	—	—
Desempleado	25,0	24,5	6,4	6,3	20,7	20,4	—	—	—	—
Inactivo	16,6	17,3	5,1	6,4	12,9	13,2	—	—	—	—

Fuente: Eurostat. *Adult Education Survey*, 2007.

<sup>39</sup> Según datos de la EADA, más de 7,5 millones de personas, han intentado adquirir conocimientos por su cuenta. Es decir, algo más de uno de cada cuatro adultos españoles (26,3%) ha participado en el denominado aprendizaje informal.

Por otro lado, las tendencias demográficas, que tendrán un impacto importante en la reducción de oferta de mano de obra, también presionan en esta dirección de aumentar la participación de la población en las actividades de formación y educación, por lo que será necesario que aquellos que están trabajando eleven su productividad y aumentar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad y de las mujeres. En el caso español, este incremento es especialmente necesario entre los jóvenes y la población de más edad, pues en el caso de los primeros, el aumento de sus niveles de cualificación, sobre todo en los niveles bajo e intermedios, es clave para que puedan hacer frente a los retos futuros, y el aumento de las tasas de empleo de las personas de mayor edad pasa irremediablemente por el envejecimiento activo y productivo. Mientras que en el caso de las mujeres, se requiere un uso más eficaz del capital humano que éstas representan.

Las mujeres destacan por su menor fracaso en el terreno educativo y formativo, mejores rendimientos en la educación obligatoria, una mayor continuidad en la educación post-obligatoria, una presencia mayoritaria en todos los niveles universitarios y una mayor participación en el aprendizaje permanente (cuadro 2). El único obstáculo en este ámbito es la persistencia de la segregación horizontal en la elección del itinerario educativo y profesional entre chicos y chicas, que aleja a éstas de los itinerarios vinculados a las disciplinas científico-tecnológicas que, sin embargo, son y serán más demandadas laboralmente. Por tanto, el incremento de la tasa de actividad de las mujeres requiere de un planteamiento más integral que incida en los factores sociales y culturales ante la desigualdad de género y, por tanto, de otro tipo de actuaciones y políticas más relacionadas con el ámbito laboral y con una decidida política de conciliación entre la vida laboral y familiar que actúen sobre su menor participación en el empleo, su mayor desempleo (aunque se haya igualado al alza con el masculino a raíz de la crisis actual) y sobre otros rasgos diferenciales que caracterizan la ocupación femenina (la brecha salarial, mayor temporalidad o la segregación horizontal y vertical).

La situación española descrita incita a pensar que los objetivos de mejorar las cualificaciones y competencias de los ciudadanos, crear nuevas capacidades e incrementar la adaptabilidad y empleabilidad de los adultos que ya se encuentran en el mercado laboral, si bien constituyen una prioridad para todos los países desarrollados, son quizás más imperiosas en nuestro país. Este desafío debe implicar a los poderes públicos y los sistemas de educación y formación, pero también a las empresas, los trabajadores, los estudiantes y sus familias. Es decir, supone que socialmente se atribuye una importancia esencial a la educación y a la formación, y que somos capaces de diseñar conjuntamente una serie de actuaciones que nos per-

mitan avanzar. Algunos ejemplos a tener en cuenta<sup>40</sup> en este sentido son el Informe sobre el Sistema Educativo y el Capital Humano realizado por el CES, y las propuestas del Pacto Social y Político por la Educación. Otras iniciativas realizadas por organismos internacionales, como la OIT y la Comisión Europea, además de involucrar a todos los actores antes citados, tienen la capacidad de sugerir nuevas actuaciones para incrementar las competencias de todos los ciudadanos.

La OIT<sup>41</sup> considera que el desarrollo efectivo de las competencias requiere adoptar un enfoque más holístico que el actual, en el que, además, se deben abarcar los siguientes aspectos:

- a) *métodos de aprendizaje continuos y uniformes*, que ofrezcan a los trabajadores y a los empresarios oportunidades de aprendizaje continuado.
- b) *desarrollo de competencias básicas*, lo que requiere una mayor toma de conciencia y reconocimiento de su importancia por parte de los trabajadores y de la iniciativa empresarial.
- c) *desarrollo de competencias de nivel superior*, para capitalizar o crear oportunidades de empleos de alta calidad o remuneración;
- d) *portabilidad de las competencias*, basada, por una parte, en competencias básicas que permitan a los trabajadores aplicar sus conocimientos y experiencia en nuevos empleos o empresas y, por otra, en sistemas de codificación, normalización, evaluación y certificación de competencias que posibiliten a los interlocutores sociales reconocer fácilmente los niveles de competencia.
- e) *empleabilidad*, que deriva de la adquisición de las competencias básicas, acceso a la educación, existencia de oportunidades de formación, participación en el aprendizaje permanente y reconocimiento de las competencias adquiridas.

Por otro lado, la Comisión Europea<sup>42</sup> establece unas actuaciones mucho más concretas para que los ciudadanos europeos tengan más y mejores competencias,

---

<sup>40</sup> Véase capítulo de «Conclusiones y Propuestas» de Informe del CES 1/2009 sobre el *Sistema educativo y capital humano*, y Pacto Social y Político por la Educación (<http://www.educacion.es/pacto.html>)

<sup>41</sup> Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (97.<sup>a</sup> reunión, 2008). Resolución relativa a las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo.

<sup>42</sup> Comisión Europea. *New Skills for New Jobs: Action Now. A report by the Expert Group on. New Skills for New Jobs prepared for the European Commission*, 2010.

para lo cual considera que se debe actuar en cuatro ámbitos principalmente (Véase anexo 1):

- a) Proporcionar mejores incentivos a las empresas y las personas para mejorar sus capacidades, y que las inversiones en capacidades sean significativas e inteligentes y no sólo financieras.
- b) Abrir los ámbitos de la educación y la formación, haciendo que las instituciones de educación y formación sean más innovadoras, se adapten mejor a las necesidades del alumnado y empleadores, y desarrollen cualificaciones pertinentes que se centren en resultados de aprendizaje concretos.
- c) Ofrecer una combinación de capacidades que esté mejor adaptada a las necesidades del mercado de trabajo.
- d) Ofrecer una mejor previsión de las necesidades futuras en materia de capacidades.

## SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

Las razones económicas en favor de la incorporación de perspectivas ecológicas en la economía y los empleos son cada vez más concluyentes. Desde el punto de vista del sistema productivo y del mercado de trabajo, el medio ambiente se ha convertido simultáneamente en un reto y una oportunidad, puesto que el progresivo cambio de rumbo hacia una reducción de los daños ambientales está modificando las pautas productivas de sectores tradicionales y ha dado origen a nuevos sectores en torno a los denominados bienes y servicios ambientales.

La transición hacia una economía de baja emisión de carbono se ha centrado hasta el momento en seis sectores económicos<sup>43</sup>, que son especialmente importantes en lo que respecta a las emisiones de gases de efecto invernadero y el uso de recursos naturales, así como por su contribución a la economía, tanto con relación al empleo como a los ingresos<sup>44</sup>. Pero las actividades relacionadas con los bienes, servicios y tecnologías que contribuyen a reducir la huella ambiental de la actividad

---

<sup>43</sup> Energía, el tratamiento de aguas y residuos, la construcción, el transporte, la industria, la agricultura y la silvicultura.

<sup>44</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo, se duplicará el mercado mundial de los servicios y los productos ecológicos, que debería alcanzar los 2.740 billones de dólares en 2020.

económica, no sólo no se circunscriben a sectores económicos tradicionales, sino que desde la segunda mitad del siglo XX<sup>45</sup> han ido evolucionando desde las actividades dedicadas a la protección del medio ambiente, pasando a actividades destinadas a minimizar los problemas medioambientales generados por el sistema productivo, hasta actividades de carácter más integral que afectan a todo el proceso productivo y ciclo de vida de los productos; no existiendo actualmente una única clasificación para caracterizar estas actividades<sup>46</sup>.

A pesar de las importantes lagunas en la disponibilidad de datos, y de que para algunos no todas las actividades y empleos contribuyen de igual forma a reducir la huella ambiental, todos los informes coinciden en señalar la existencia de «empleos verdes»<sup>47</sup>, y la generación futura, más o menos intensa<sup>48</sup> de empleo en las economías que apuesten por un desarrollo sostenible.

Sin embargo, ni el potencial crecimiento de empleo, ni los beneficios ambientales, ni los rendimientos económicos previstos, podrán conseguirse mientras que la atención, en Europa y España, continúe centrándose en desarrollar nuevos procesos y tecnologías y en los recursos e instrumentos de inversión, sin tener en cuenta las deficiencias en materia de capacitación. El nivel de cualificación, especialización y adecuación de los empresarios y trabajadores en este ámbito, es el que determinará en mayor medida el nivel de desempeño que se puede conseguir en el avance hacia unas economías sostenibles y libres de carbono.

Por eso, un primer paso imprescindible es localizar las necesidades de cualificación en ese camino hacia una economía más sostenible. Es decir, se necesita información cualitativa y cuantitativa acerca de los empleos nuevos, sustituidos, per-

---

<sup>45</sup> Véase *Cauces* n.º 12.

<sup>46</sup> Eurostat clasifica estas actividades según los objetivos perseguidos, la Comisión Europea, en orden a analizar la evolución de las empresas y actividades relacionadas ha acuñado el término eco-industria, sector heterogéneo y complejo que incluye tres categorías de actividades y la UNESCO define los empleos verdes como todos aquellos que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos, hasta alcanzar en definitiva niveles sostenibles.

<sup>47</sup> Informe «Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono» encargado y financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en el contexto de la iniciativa conjunta «Empleos Verdes» del PNUMA, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI). Ha sido elaborado por el Instituto de la Vigilancia Mundial (Worldwatch Institute), con asistencia técnica del Global Labour Institute de la Universidad de Cornell.

<sup>48</sup> Para algunos el ritmo de avance será insuficiente para contribuir sustancialmente a la reducción del desempleo (OIT, Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono), mientras que para otros (Comisión Europea. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador) su potencial es mayor.

didados o simplemente redefinidos, en cada momento de transición, para corregir las deficiencias actuales de cualificación y adelantarse a las necesidades futuras.

A este respecto, hay que señalar que la economía verde está creando un nuevo paradigma respecto a las cualificaciones que es mucho más holístico que el anterior. Los problemas medioambientales son demasiado complejos para soluciones simples y, por tanto, requieren, no sólo unos programas educativos con enfoques más interdisciplinarios y sistémicos, sino también una mayor utilización del trabajo por proyectos, en los que el trabajo de profesionales de muy diferentes disciplinas y grados de cualificación es más común. Estos equipos de trabajo exigen a sus miembros un grado de autonomía y responsabilidad mucho mayor y, por tanto, demandan un incremento de competencias complementarias (capacidades de comunicación, de uso eficaz del tiempo, de adaptarse, de liderar o de trabajar en equipo) en todas las ocupaciones, independientemente del nivel educativo y de las competencias específicas necesarias para desarrollarlas.

Es decir, los empleos verdes no sólo abarcan una gran variedad de perfiles ocupacionales, de cualificaciones y antecedentes educativos, sino que requerirán un incremento de las cualificaciones para todos y todas las ocupaciones. Incluso los empleos que requieren unos niveles de cualificación bajos, necesitarán incrementar algunas competencias clave, como por ejemplo competencias de comunicación y asesoramiento al cliente, conocimientos digitales, o competencias básicas en ciencia y tecnología. Las ocupaciones que requieren un nivel de cualificación profesional media en algunos casos serán totalmente nuevas, pero en la mayoría de los casos están basados en profesiones y ocupaciones tradicionales, aunque con contenidos y competencias más o menos modificados, por lo que el incremento en cualificaciones medias de carácter profesional será importante. En este caso, un buen diagnóstico de las cualificaciones nuevas, pero también de las recualificaciones o de adaptaciones a las competencias existentes<sup>49</sup>, es básico para dar respuesta a las demandas que esta nueva economía genera. Está claro que la innovación e investigación en este terreno requiere altísimos grados de cualificación, pero sería un error insistir sólo en los niveles más altos de conocimientos y educación.

Además, en general, un buen conocimiento de las ciencias (ingenierías, biológicas y medioambientales) será un rasgo común en estas economías, por lo que

---

<sup>49</sup> Un ejemplo es la necesidad de añadir competencias nuevas en los currículum de fontaneros o electricistas, para que éstos puedan convertirse en instaladores de sistemas de calefacciones más sostenibles.

es importante revisar los currículum de los estudiantes y de los programas que forman parte del ALV, pero sobre todo hacer más por animar a los jóvenes a interesarse por las ciencias y las matemáticas, mejorando las metodologías didácticas aplicadas en estas materias, pero también asegurándose de que las carreras, perspectivas y retribuciones de quienes ya trabajan en estas áreas sean lo bastante satisfactorias. Un punto esencial a este respecto es equilibrar la representación de hombres y mujeres en estas disciplinas (cuadro 1), evitando al máximo el problema de la segmentación en la elección de los estudios por razón de género. El Informe PISA revela una estrecha relación entre el interés por las materias (las chicas por la lectura y los chicos por las matemáticas) y los resultados del aprendizaje (mejores en lectura y peores en matemáticas en el caso de las chicas). A pesar de ello, la variación significativa entre países en cuanto al tamaño de las diferencias en estos rendimientos, sugiere que algunos sistemas educativos proporcionan un entorno de aprendizaje que contribuye a disminuir dichas diferencias. Las dinámicas no formales en las aulas (entre alumnado y profesorado, y entre los compañeros) son uno de los elementos que más inciden en las aspiraciones y expectativas educativas y profesionales de las chicas que terminan la escolaridad obligatoria<sup>50</sup>, y que las alejan de los itinerarios educativos vinculados a las disciplinas científico-tecnológicas<sup>51</sup>. Sin embargo, en España durante la escolaridad obligatoria no se interviene sobre la construcción de identidades de género en los aprendizajes informales.

Pero también, una transición eficaz y exitosa hacia una economía verde puede requerir de otro tipo de actuaciones, como:

- Realizar evaluaciones y seguimientos del potencial de las actividades y de los empleos verdes de forma sistemática. Dichos estudios deben ser la base para la adaptación de los sistemas nacionales de formación y educación a medio plazo, pues permitirán mejorar las cualificaciones en relación directa con las políticas y las inversiones y, por tanto, orientar de manera más adecuada los programas educativos en el sentido tanto de corregir las deficiencias en las cualificaciones actuales, como de adelantarse a las necesidades futuras.

---

<sup>50</sup> Instituto de la Mujer. Estudio exploratorio de las aspiraciones y expectativas educativas, profesionales y vitales de las chicas que finalizan la escolaridad obligatoria. M.<sup>a</sup> Teresa Padilla Carmona, M.<sup>a</sup> Soledad García Gómez, Magdalena Suárez Ortiga. Universidad de Sevilla, 2005.

<sup>51</sup> Instituto de la Mujer. Estudios e Investigaciones. El sesgo de género en el sistema educativo. Su repercusión en las áreas de matemáticas y tecnología en secundaria. María Caprile Elola-Olaso y Fundación CIREM, 2008.

- Mejorar el diálogo entre los que desarrollan los estándares educativos y formativos y los agentes sociales, para que los sistemas educativos y formativos mejoren su capacidad de adaptación a los requerimientos de cualificación de esta economía. El sistema educativo debería promocionar unos aprendizajes más multidisciplinares, y debería ser capaz de llevar a cabo una visión más amplia y compartida sobre cómo son definidas y adquiridas las competencias. En particular, los marcos nacionales de cualificaciones deberían facilitar una progresión profesional, tanto en dirección vertical como horizontal.
- Establecer un sistema de cualificaciones más flexible, que soporte y dirija la adquisición continua de nuevas competencias ante la necesidad de competencias más holísticas que implica este nuevo modelo productivo. Este marco debería incluir el reconocimiento de los mecanismos de aprendizaje informal, la acreditación del aprendizaje anterior y aumentar el alcance de los programas de formación de formadores.

En todo caso, el cambio hacia una economía sostenible requiere de importantes habilidades de comunicación y difusión, para informar y asesorar sobre las ventajas de estas nuevas tecnologías, tanto a empresarios como a consumidores, pues sin una concienciación clara de todos los ciudadanos no se generará un cambio en los hábitos y actitudes más favorables a la sostenibilidad medioambiental, y la demanda de estos servicios no crecerá lo suficiente como para provocar un cambio real del modelo productivo. En este sentido, la educación vuelve a jugar un papel fundamental, pues un crecimiento económico sostenible medioambientalmente no será posible sin una educación que genere actitudes y comportamientos responsables y prepare para la toma de decisiones fundamentadas dirigidas al logro de un desarrollo sostenible.

La importancia dada por los expertos en sostenibilidad al papel de la educación queda reflejada en el lanzamiento por la UNESCO de la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014), que tiene por objeto integrar los principios, valores y prácticas del desarrollo sostenible en todos los aspectos de la educación y el aprendizaje, con miras a abordar los problemas sociales, económicos, culturales y medioambientales del siglo XXI.

Por tanto, se debe realizar un esfuerzo sistemático por incorporar la educación para la sostenibilidad como un objetivo clave en la formación de los futuros ciudadanos y ciudadanas, lo que requiere no sólo incluirla en todas las etapas, para que se logre una correcta comprensión de la situación, sino sobre todo empezar a llevar

a cabo acciones educativas que originen en las nuevas generaciones una nueva cultura sobre el agua, la movilidad, la energía, etc., que sean capaces de transformar sus concepciones, hábitos y perspectivas. Como es lógico, este tipo de acciones educativas no pueden limitarse hoy a la educación formal, sino que han de extenderse al amplio campo de la educación no reglada. Ello ayudará a nuestros jóvenes a valorar la importancia que las acciones individuales y colectivas, en los diferentes ámbitos de su vida (consumo responsable, actividad profesional y acción ciudadana), tienen para lograr un futuro más sostenible. Esta educación debería promover algunos cambios de actitudes y comportamientos. En primer lugar, impulsar un consumo más responsable, lo que implica reducir el consumismo excesivo, reutilizar todo lo que se pueda, utilizar productos reciclados y reciclables, y separar los residuos para su recogida selectiva. En segundo lugar, fomentar la producción y consumo de productos que han sido obtenidos con procedimientos sostenibles, respetuosos con el medio ambiente y con las personas. En tercer lugar, promover una mayor y más activa participación de la sociedad civil, pues si un futuro más sostenible depende en gran medida del modelo de vida de cada individuo, no hay que menospreciar la capacidad colectiva que tenemos los ciudadanos para conseguirlo.

## ANEXO 1

### ACCIONES CLAVE PARA CONSEGUIR NUEVAS COMPETENCIAS

#### **1. Proveer de los incentivos correctos para aumentar y mejorar el uso de capacidades por parte de los individuos y los empleadores**

##### *1.1. Mejorar los incentivos y servicios para los individuos:*

\* Desarrollar e implementar aproximaciones costo-eficientes para identificar, validar aprendizajes anteriores y experiencias prácticas, convirtiéndolas en un elemento de los convenios colectivos y contratos de trabajo. La utilización de guías u otros instrumentos (autoevaluaciones) por diversos sectores y niveles educativos, harán las cualificaciones, habilidades y competencias más visibles.

\* Hacer un mayor uso y mejorar la evaluación del impacto de las cuentas y bonos de aprendizaje, especialmente entre los trabajadores menos cualificados. Estos sistemas basados en el principio de co-inversión por los gobiernos, individuos y empleadores, pueden ser: rebajas en los impuestos, tipos de interés más bajos en los préstamos dedicados a la formación, o establecer co-inversiones con la población ocupada, a través de la negociación colectiva o los contratos laborales, y vía servicios de orientación / servicios públicos de empleo para los desempleados. Publicitar las oportunidades y ofertas de formación, así como los precios y retornos de los cursos públicos y privados, para que los individuos puedan realizar elecciones más informadas.

##### *1.2. Mejorar los incentivos para que los empleadores inviertan en y hagan un mejor uso de las competencias de las personas:*

\* Realzar desde las AAPP políticas de desarrollo de competencias y promover, a través de incentivos fiscales, la inversión en formación de trabajadores mayores y poco cualificados.

- \* Comunicar los beneficios de una mano de obra formada entre todos los agentes laborales y educativos; por ejemplo, difundiendo los resultados de investigaciones exitosas de inversiones en competencias en las empresas, a través de premios u otro tipo de reconocimiento, o desarrollando redes empresariales para compartir información y buenas prácticas.
- \* Facilitar mejores soportes de ayuda a las PYMES, a través de la planificación y gestión del conocimiento/formación, incluyendo la formación a la plantilla en el desarrollo efectivo de competencias.
- \* Proveer de incentivos a las empresas y AAPP para que mejoren las competencias de los trabajadores de las empresas proveedoras.
- \* Tratar bajo la misma base la inversión en capital y en educación, considerando los conocimientos y competencias adquiridas por los trabajadores como un valor añadido de la empresa, de forma que parte del gasto realizado durante el periodo formativo pueda ser descontado como un activo fijo intangible en el balance de cuentas.

### *1.3. Incentivos para las instituciones de educación y formación:*

- \* Intensificar la cooperación entre los Servicios Educativos y Formativos (SEF) y las empresas, aumentando la coherencia entre los instrumentos y medidas utilizadas, como por ejemplo la definición de estándares curriculares: que incluyan los resultados del aprendizaje; los mecanismos de valoración, evaluación y gestión de calidad; y la formación y el desarrollo profesional continuo.
- \* Los gobiernos, los agentes sociales y educativos deberían utilizar las TICs y el marketing para conseguir mejorar las capacidades de los individuos, empleadores y AAPP.

## **2. Hacer que el mundo educativo, formativo y laboral están más unidos**

### *2.1. Hacer la educación y la formación más flexible y más abierta a la innovación, y reforzar los vínculos entre los proveedores de capacidades y empleadores:*

- \* Facilitar una mayor colaboración entre los SEF, organizaciones empresariales y cuerpos profesionales, a través tanto de órganos tripartitos como de acuerdos.
- \* Dar prioridad al desarrollo de un liderazgo institucional que subraye los esfuerzos realizados en el aseguramiento de la calidad y el desarrollo de los recursos humanos.
- \* Asegurar la responsabilidad de los SEF en los marcos legales, en las estructuras institucionales y en los mecanismos de financiación, para facilitar una mayor apertura entre ellos y una mayor implicación de los responsables de la co-financiación.
- \* Facilitar que los empleadores que co-inviertan y participen en actividades de educación y formación, asuman roles profesionales, directivos y de asesoramiento. Desarrollar criterios para medir, monitorizar y evaluar los progresos realizados.

### *2.2. Establecer capacidades menos basadas en las cualificaciones:*

- \* Desarrollar cualificaciones basadas en resultados y un lenguaje común entre el mundo laboral y educativo. Comunicar el potencial que los marcos nacionales y europeos de cualificación tienen, asegurándose la participación de todos los actores. Dirigir y facilitar el uso de resultados del aprendizaje en la planificación de los programas educativos y formativos en todos los niveles, incluidos los de la educación superior.

\* Adaptar la pedagogía y los métodos de evaluación para que se alineen de forma más clara hacia los resultados del aprendizaje. Hacer que el análisis de las necesidades del mercado de trabajo y la implementación de los resultados del aprendizaje sean una prioridad en las políticas públicas, como ya lo es la gestión de la calidad.

*2.3. Desde la formación inicial al ALV, una oportunidad para todos:*

\* Romper las barreras y ampliar el acceso a la educación a una variedad mayor de audiencias, incluidos adultos y grupos vulnerables, a través de la acreditación del aprendizaje previo y de flexibilizar los caminos para seguir aprendiendo.

### **3. Desarrollar un mix correcto de competencias**

*3.1. Un portafolio de capacidades adecuado:*

\* Desarrollar la integración de las competencias clave en las escuelas, universidades y la formación profesional inicial y continua. Desarrollar y proveer de herramientas para una autoevaluación individual.

\* Integrar la alfabetización digital y audiovisual en todos los niveles de educación y formación. Diseñar un mapa de competencias para conseguir que todos los ciudadanos tengan habilidades digitales.

\* Desarrollar indicadores para medir los diferentes niveles de competencias de carácter transversal, que establezcan objetivos cuantitativos y medidas que monitoricen el progreso.

\* Asegurarse un flujo adecuado de trabajadores cualificados que facilitan la transición a una economía baja en carbono. Incluir valores medioambientales en todos los currículos, independientemente del nivel educativo y formativo.

*3.2. Adaptar el contenido curricular, la enseñanza, metodología y resultados hacia unos resultados de aprendizaje intencionados:*

\* Introducir transversalmente en todos los campos de estudio el aprendizaje basado en proyectos, utilizando la cooperación entre escuelas, universidades, formación profesional, otros centros formativos, empresas, ONGs o instituciones públicas.

\* Asegurar la alineación entre las reformas de los sistemas nacionales de cualificaciones y los sistemas de aseguramiento de la calidad, y enlazarlos a los instrumentos europeos como el Marco Europeo de Cualificaciones. Crear, adaptar y desarrollar nuevos métodos de evaluación y herramientas que capturen y reflejen la complejidad de las competencias básicas y clave en los discentes.

\* Estimular la colaboración público-privada en el diseño de un mapa de cualificaciones y de las competencias necesarias para una economía baja en carbono, y para diseñar perfiles y currículos con las cualificaciones más relevantes.

\* Para conseguir estas metas el profesorado necesita desarrollar sus propias competencias, por lo que a lo largo de su carrera deben desarrollarse nuevos sistemas de educación, reeducación y desarrollo profesional. Para ello, algunas acciones clave son:

— Reforzar en el currículo formativo del profesorado las cuestiones relacionadas con el desarrollo por competencias clave. Asegurarse de que en su formación inicial adquieren las destrezas necesarias y la experiencia práctica en el fomento de las competencias clave, digitales y transversales, recualificando a todo el profesorado posible al respecto.

- Realzar el reconocimiento de los programas educativos al profesorado más orientados a la práctica. Desarrollar un Marco de competencias del profesorado, monitorizar su implementación y fortalecer el intercambio de buenas prácticas. Asegurarse de que el profesorado y los cuadros directivos y de gestión invierten parte de su tiempo en la industria y los servicios, y aplican a su tarea diaria las experiencias obtenidas.

### 3.3. *El sector del aprendizaje, un proveedor de competencias pero también un usuario con sus propias necesidades de competencias:*

- \* Reforzar la formación continua del profesorado, en particular, facilitando su colocación fuera del sector educativo y formativo, fortaleciendo la comunicación con las empresas y otros usuarios de cualificaciones. Hacer esfuerzos similares para desarrollar las competencias de otros actores clave en el sector, tales como especialistas en métodos pedagógicos, desarrollo curricular, evaluación, orientación y proveedores de otros servicios relacionados con la educación.

## 4. **Mejorar la anticipación en las necesidades futuras de competencias**

### 4.1. *Mejorar la inteligencia del mercado de trabajo desarrollando la atención temprana y el sistema de ajuste:*

- \* Mejorar la capacidad de anticipar futuros requerimientos de competencias, usando una combinación de diferentes métodos a nivel europeo y nacional de manera coordinada, compaginando proyecciones de oferta y demanda con información cuantitativa sobre las actuales necesidades de competencias (por ejemplo a través de investigaciones a empresarios, estudios y escenarios sectoriales, grupos de expertos y orientadores) y analizando las ocupaciones emergentes, redefinidas o sustituidas. Asegurarse una buena calidad de los datos estadísticos sobre ocupaciones, habilidades y competencias requeridas.
- \* Desarrollar instrumentos de medición sobre los desequilibrios estructurales entre competencias ofertadas y demandadas (escasez, abundancia, desajustes de competencias, sobre e infraeducación, obsolescencia de competencias) y hacer que el resultado de esta información esté ampliamente disponible, explotando al máximo el potencial de los medios digitales, tanto para ligar la información del mercado de trabajo como para aumentar su accesibilidad.
- \* Implicar a los potenciales agentes en la información del mercado de trabajo (oficinas estadísticas, agencias de colocación, organizaciones de investigación, ONG, organizaciones sectoriales, organismos tripartitos, etc.) en la anticipación de las necesidades de cualificación, y crear y diseminar las buenas prácticas al respecto.
- \* Desarrollar sistemas comprensivos para seguir y monitorizar los éxitos de los estudiantes en el mercado de trabajo, y hacer que éstos formen parte de los criterios cualitativos de las instituciones educativas y formativas.

### 4.2. *Abrirse al talento, ampliando el acceso al desarrollo de capacidades para todos:*

- \* Compartir información sobre carencia y exceso de cualificaciones, para tenerlas en cuenta en la gestión del mercado de trabajo, incluidas las políticas migratorias.
- \* Establecer unas reglas claras y transparentes para un mejor reconocimiento de las cualificaciones y competencias de todos.

Fuente: Elaboración propia, a partir del documento de la Comisión Europea. New Skills for New Jobs: Action Now. A report by the Expert Group on. New Skills for New Jobs prepared for the European Commission, 2010.



**Luis Ángel Oteo  
José Ramón Repullo  
Rosa Urbanos**

Gobernabilidad y sostenibilidad  
en el sistema sanitario público



*Mujer con pavos*, 1888. Ignacio Pinazo.

---

*La clave de la sostenibilidad financiera del SNS está en la necesidad de una doctrina política y social reformista para abordar desde una nueva gobernanza los problemas estructurales en los componentes esenciales que sostienen la cadena de valor de los servicios sanitarios públicos.*

*Sin buen gobierno ni instrumentos de cohesión sanitaria no hay ningún sistema social que pueda ser sostenible, menos aún en situaciones de contracción económica y de ajuste en las finanzas públicas.*

*Estamos además en una senda poco aconsejable para integrar y conciliar al ciudadano con su sistema público de salud: fantasías clientelares incumplibles, débil institucionalización del SNS, incapacidad de establecer prioridades, fragmentación y rivalidad, y escasa sensación de pertenencia y ciudadanía sanitaria.*

*Se precisan, por tanto, y cuanto antes mejor, cambios estructurales de mayor calado que mejoren la gobernabilidad del sistema y contribuyan a su sostenibilidad a largo plazo.*

## INTRODUCCIÓN: ESTADO SOCIAL Y SISTEMA SANITARIO

**E**L modelo constitucional de Estado autonómico del cual nos hemos dotado, y el grado de descentralización y desconcentración administrativa y funcional alcanzado, precisa de nuevos instrumentos políticos para impulsar los procesos de integración a todos los niveles organizativos (*gobernanza* multinivel), particularmente necesarios en el caso del sistema sanitario.

Es constatable que el fortalecimiento de la arquitectura social del Estado articula los espacios democráticos, quiebra la polarización de la sociedad, legitima el sistema político, garantiza la cohesión social, custodia la constelación de valores humanistas y potencia el principio de subsidiariedad otorgando competencias participativas a todos los niveles de la sociedad civil.<sup>1</sup>

Preservar, por tanto, las instituciones del bienestar que custodian la constelación de valores y la cultura humanista de nuestra civilización, se convierte en una exigencia irrenunciable de las sociedades democráticas avanzadas y una garantía de cohesión social.

Además de una función social preferente, la sanidad es un sector esencial de la economía productiva y social, que genera riqueza, prosperidad y *empleabilidad*, contribuyendo a fortalecer el nivel de desarrollo y progreso, a la vez que dinamiza la innovación en la sociedad del conocimiento<sup>2</sup>. El sistema sanitario, como institución fundamental de servicio público, es hoy un instrumento social insustituible en nuestro país, fundamento básico del *Estado de Bienestar*<sup>3</sup>.

En las últimas décadas, todos los países occidentales con arquitecturas sociales avanzadas están planteando políticas de contención del gasto sanitario para garan-

---

<sup>1</sup> Fukuyama F. Trust: *The social virtues and the creation of prosperity*. Free Press, New York, 1995.

<sup>2</sup> Oteo, L. A. *Innovación y sector sanitario*. *Newletter*. «Evaluación de Tecnologías Sanitarias 2004;5(3):3-4.

<sup>3</sup> Repullo, J. R., Oteo, L. A. «El debate sobre el sistema sanitario y el derecho a la salud: de la defensa de la sanidad pública al nuevo contrato social por un sistema nacional de salud sostenible». *Gaceta Sindical* 2006;(7) :281-97.

tizar la sostenibilidad y cohesión de sus propios sistemas, además de un mejor equilibrio en el binomio eficiencia-equidad, lo cual exige desde la responsabilidad pública una gestión apropiada de los procesos de asignación y uso de los recursos disponibles, así como un mayor grado de co-responsabilidad de todos los agentes económicos y sociales, con inclusión subsidiaria de la propia sociedad.

La actual coyuntura presupuestaria de corte recesivo, el desequilibrio fiscal creciente en las administraciones públicas y la perspectiva de incertidumbre sobre la sostenibilidad de la arquitectura del estado social, aconsejan focalizar la preferencia del análisis en el programa económico y financiero del Sistema Nacional de Salud (SNS) más allá de una visión de la sostenibilidad más global y sistémica, involucrando a dimensiones de naturaleza política, organizativa, tecnológica, medioambiental, ética, social o antropológica.

El propósito del presente trabajo es analizar desde esta perspectiva y en primer término, la necesidad de racionalizar en las políticas de gasto sanitario mediante estrategias pro-eficiencia y de co-responsabilidad fiscal; en segundo término, poner en valor los nuevos parámetros de la gobernanza —o del buen gobierno— de las instituciones; y por último, dar carta de naturaleza a la ciudadanía como agente subsidiario en una sociedad plural y pluralista. Estos factores creemos que son ciertamente determinantes para la consistencia interna y el equilibrio financiero del sistema sanitario público.

## 1. LA GOBERNANZA FINANCIERA PARA LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO SANITARIO Y LA SOSTENIBILIDAD

La crisis de financiación, a la que se alude de forma insistente para justificar las insuficiencias de nuestros servicios sanitarios, no es más que la manifestación externa de problemas más profundos que afectan a la racionalidad y gobernabilidad del propio sistema y, como consecuencia, a su sostenibilidad presente y futura. Estos problemas se acrecientan en la actual coyuntura de recesión económica, ante la debilidad persistente en la arquitectura institucional y en los mecanismos de cohesión social del conjunto del SNS.

Es por ello difícilmente comprensible que la principal economía de conocimiento, de innovación tecnológica y de empleabilidad del país —cuando se está planteando un nuevo modelo económico y de producción para impulsar el crecimiento y la competitividad— esté ausente del Proyecto de Economía Sostenible que promueve el

Gobierno de España y que debe tener como un referente principal la propia sostenibilidad de la arquitectura de prestaciones sociales.

Por otra parte, el actual comportamiento de los propulsores del gasto sanitario y el descontrol en las principales funciones de la cadena de valor del sistema sanitario, hace prever que la insuficiencia financiera resultante pueda contribuir a desestabilizar el conjunto de las finanzas públicas, dado el importante peso relativo que los presupuestos sanitarios tienen en el conjunto de las economías públicas autonómicas.

Sabemos que sin disciplina presupuestaria ni medidas activas para el control del gasto, el sector sanitario público puede poner en riesgo el cumplimiento del programa de estabilidad fiscal previsto por el Gobierno de la nación, porque no es esperable un crecimiento vigoroso de nuestra economía en el corto y medio plazo, ni una mejora muy significativa en los ingresos fiscales por el aumento del IVA. Necesitamos urgentemente controlar el incremento desordenado del gasto farmacéutico, y dejar de referirnos al mismo en términos de crecimientos moderados. Es aquí donde hay un claro riesgo moral que no puede minusvalorarse y por ello necesitamos reformas reguladoras en clave de competencia y desintermediación en las funciones principales de la cadena de valor de este sector de la economía<sup>4</sup>.

Conocemos de las dificultades para enfrentar la crisis económica y financiera de nuestras administraciones públicas, porque el modelo de co-responsabilidad en la gestión de los ingresos y los gastos públicos no ha sido una doctrina política que se haya practicado de forma consecuente.

Hasta el momento, la dinámica de las relaciones financieras entre la Administración central y las comunidades autónomas (CCAA) ha generado incentivos poco claros (cuando no directamente perversos) para la racionalización tanto del gasto como de la financiación sanitaria. De forma recurrente se han producido operaciones de afloramiento de deuda que han sido resueltas transitoriamente con inyecciones financieras por parte de la Administración General del Estado (AGE). Uno de los argumentos principales que se ha utilizado para justificar la aplicación continuada de esta «regla del rescate» ha sido la falta de sincronía entre la responsabilidad sobre los gastos asumida por los gobiernos autonómicos y la (escasa) responsabilidad sobre los ingresos. Las sucesivas reformas de los modelos de financiación autonómica han supuesto aumentos importantes en la corresponsabilidad fiscal, pero no

---

<sup>4</sup> Collers, J. «Big pharma and the UK government». *Lancet* 2006; 367(14):97-8.

han servido ni para resolver los problemas financieros de las CCAA, ni para romper la inercia en la mecánica de relaciones entre el Ministerio de Economía y Hacienda y las autoridades regionales.

Por una parte, y desde el año 2002, la sanidad dejó de ser un elemento diferenciado en la financiación de las CCAA, lo que ampliaba el margen de maniobra de los gobiernos autonómicos en el diseño de prioridades de sus políticas de gasto, puesto que si bien se establecía un mínimo de recursos que debía destinarse obligatoriamente a financiar el gasto sanitario, no se fijaban obviamente límites máximos. Este mayor margen para distribuir el presupuesto entre unas y otras políticas ha sido utilizado de forma dispar por las distintas comunidades, pero en ningún caso ha servido para mitigar las reclamaciones de más recursos para la sanidad al Gobierno central.

Por otra parte, las CCAA han dispuesto progresivamente de un cierto número de impuestos cedidos sobre los que pueden ejercer su capacidad normativa para modular (en una pequeña parte, al menos) su volumen de ingresos. El resultado de este modelo de descentralización en los ingresos ha sido, como por otra parte era esperable, una competencia fiscal a la baja (particularmente en lo que se refiere al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) con los consiguientes efectos en la recaudación. La competencia fiscal a la baja se ha visto acompañada, además, de algunos procesos también competitivos por el lado del gasto, pero en este caso alcistas. Sea como fuere, en el pasado hemos asistido a situaciones en las que las CCAA justificaban (y/o prometían) bajadas de impuestos, mientras simultáneamente reclamaban a la Administración General del Estado más recursos para financiar sus crecientes gastos (si bien es cierto que una parte del incremento del gasto se ha debido a una variable exógena, como es el aumento de población derivado del fenómeno de la inmigración). Esta actitud desleal no ha sido en todo caso exclusiva de los gobiernos autonómicos, y también se han vivido momentos en los que la AGE ha hecho gala del ya famoso «yo invito, tú pagas». En definitiva, mientras proliferaban los llamamientos a la lealtad institucional, en la práctica tanto unos como otros han jugado en algún momento al juego de trasladar los costes de sus decisiones a quien nada tenía que ver en ellas.

El recién estrenado modelo de financiación autonómica no parece que vaya a alterar gran cosa las reglas del juego. Algunos cambios introducen, en realidad, más riesgos e incertidumbres de cara al futuro, como la desaparición de la garantía sanitaria o la del mínimo obligatorio que debía destinarse a financiar la sanidad. Los incentivos a la corresponsabilidad y a la lealtad institucional también están ausentes

en este nuevo modelo, por lo que no debe esperarse de él un cambio de cultura en las relaciones entre administraciones<sup>5</sup>. Por otra parte, las proyecciones de gasto sanitario tampoco resultan muy alentadoras en lo que respecta a la sostenibilidad del sistema.

La actual arquitectura institucional y esa cultura en las relaciones entre administraciones ya mencionada han favorecido modelos de conducta poco propensos a la racionalización del gasto y a la cooperación intergubernamental, que no se han visto debidamente compensados por mecanismos de gobernanza y/o de incentivos adecuados.

Sin embargo, nos encontramos en un momento óptimo para promover un cambio de rumbo. Las amenazas de catástrofe pueden suponer un poderoso incentivo para generar consensos e introducir reformas sobre bases cooperativas. Así se ha demostrado, al menos, en los últimos meses. La crisis económica es la que ha impulsado el Acuerdo (previamente pergeñado, pero sin visos de fructificar) entre CCAA y Ministerio de Sanidad y Política Social para favorecer la introducción de medidas de racionalización del gasto que hagan compatible la sostenibilidad del sistema con los recortes presupuestarios presentes y futuros. Este acuerdo hace pensar que se ha tomado conciencia real de que la restricción presupuestaria es (ahora sí) rígida, y de que en los próximos años será difícil aplicar con la misma laxitud que en el pasado la regla del rescate. Las continuas presiones impuestas desde la Unión Europea ayudan a dar credibilidad a estos mensajes. En todo caso, el pronóstico es todavía incierto, y de continuar por la misma senda que hasta ahora no podrá ser muy favorable. Las medidas anunciadas no dejan de ser coyunturales, y no atacan por la base los problemas de diseño institucional, en un modelo pobremente coordinado y en el que imperan los comportamientos competitivos.

## 2. BUEN GOBIERNO DEL SISTEMA Y DE LAS INSTITUCIONES SANITARIAS

### a) Conceptualización y taxonomía

El concepto de buen gobierno nos remite a un nuevo proceso de gobernación, o a la creación de una estructura con un orden regulador que permita reconocer la interdependencia entre los sectores público y privado, evaluar la *performance* en la

---

<sup>5</sup> Según el nuevo modelo, el fondo de competitividad ha de servir, en lo posible, para desincentivar la competencia fiscal a la baja, pero de la lectura de la ley no se deduce cómo podrá conseguirse este objetivo.

interacción de una multiplicidad de agentes económicos y sociales e instaurar los principios de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad. Para muchas instituciones gubernamentales, este concepto integra nuevas modalidades de regulación, supervisión, arbitraje, así como un conjunto de instrumentos competenciales que permiten alcanzar una mayor eficiencia social en la prestación de servicios a la sociedad<sup>6,7,8</sup>.

La denominada nueva gestión pública formaría parte de esta noción de buen gobierno<sup>9</sup>. Quienes abogamos por un nuevo modelo de gobernanza y de gestión pública ponemos en tela de juicio alguno de los convencionalismos ortodoxos firmemente asentados en nuestro SNS, que no permiten proyectar lo mejor de las personas en el servicio público y la sociedad. Entendemos el análisis del buen gobierno desde diferentes perspectivas, que deben integrar y reconocer determinados elementos para la adopción de decisiones en situaciones de incertidumbre:

1. El buen gobierno del conjunto de instituciones y agentes que interactúan en entornos gubernamentales, del mercado y de la propia sociedad civil, que incluye la necesidad de regular los procesos de participación y asociación entre el sector público y privado y la comunidad social en la prestación de servicios, y la observación empírica del funcionamiento de los sistemas políticos y la relevancia de su reputación social.

2. El buen gobierno capaz de reconocer las limitaciones para identificar las responsabilidades de los agentes y hacer frente a los problemas económicos y sociales, que reconozca el cambio en el equilibrio entre estado, mercado y sociedad civil, ponga en valor el principio de ciudadanía, desarrolle el capital social e impulse y reconozca a las entidades u organizaciones voluntarias o del sector terciario denominadas entidades sin fines lucrativos, que orientan su responsabilidad en el contexto de lo que denominamos economía social.

3. El buen gobierno para entender la complejidad de las relaciones institucionales entre los agentes que intervienen en acciones colectivas orientadas al bien común, identificando la dependencia del poder político

---

<sup>6</sup> World Health Organization. «Good governance for health». WHO/CHS/HSS/98.2 Geneva: WHO; 1998.

<sup>7</sup> OECD. «Public sector modernisation: Open government». *OECD Observer*. February; 2005.

<sup>8</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. «La gobernanza europea». *Libro blanco*. COM; 2001.

<sup>9</sup> Ortún, V. «El buen gobierno sanitario. Economía de la Salud y Gestión Sanitaria». *Springer Healthcare Communications*. Ibérica SL; 2009.

que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva para formular programas de acción pública y social, y considerando que la gobernanza es un proceso interactivo y coordinado para afrontar los problemas económicos y sociales, y comprende diferentes formas asociativas y relacionales.

4. El buen gobierno que constata tanto las imperfecciones de las burocracias públicas como del mercado, proponiendo la creación de redes agenciales autónomas con capacidad de intermediar entre las instituciones y la sociedad.

5. El buen gobierno que reconoce que el poder y la autoridad son competencias insuficientes para dirigir y guiar por sí mismas las grandes transformaciones sociales.

## **b) La naturaleza funcional y la praxis gubernamental**

El buen gobierno se despliega y perfecciona mediante las siguientes funciones:

1. *La función política*, que hace referencia al ejercicio del poder de las organizaciones económicas en el ámbito político y en la sociedad. Aquí se integra el denominado constitucionalismo institucional, que vincula el poder de las instituciones a la responsabilidad social y desarrolla la teoría del contrato social integrador que implica una base de acuerdo entre los agentes contrayentes del compromiso, que comprende entre otras acciones de valor la inversión social para proteger los derechos sustantivos de ciudadanía.

2. *La función integradora*, que basa su legitimidad y reputación en la capacidad de respuesta de las instituciones a las demandas sociales. En este desempeño se integran las políticas sociales de las organizaciones, así como la gestión de los grupos implicados (*stakeholders*) en la sostenibilidad y crecimiento de las instituciones a partir de prácticas de servicio a la comunidad, todo ello bajo el principio de responsabilidad pública.

3. *La función ética*, que está basada en la responsabilidad social emprendedora de las instituciones para con la propia sociedad. En ella se incluyen las referencias *kantianas* y de justicia social para todos los

agentes implicados en la comunidad, los derechos humanos universales, laborales, sociales y medioambientales, el desarrollo sostenible global y por último, el enfoque de la contribución de las instituciones al bien común mediante la creación de riqueza y su justa redistribución.

Todas estas dimensiones funcionales del buen gobierno se integran en un nuevo eje transformador de las instituciones públicas y privadas: se trata en último término de asegurar que las organizaciones respondan con inteligencia, eficiencia y lealtad a los intereses de aquellos que ostentan los derechos de propiedad y le otorgan la verdadera legitimidad: en nuestro caso hablamos de la ciudadanía española, y por ello las reflexiones que queremos propiciar se entroncan en un debate más amplio de democracia, transparencia, rendición de cuentas, y cohesión política, territorial y social.

### **c) La identidad de la gobernanza sanitaria**

La gobernabilidad sanitaria debe ejercerse en todos los niveles del sistema, bajo los principios de co-responsabilidad y participación institucional y social: a nivel macro, a través de las políticas de salud y rectoría política, económica y social; a nivel meso, ejerciendo los derechos de propiedad en todas las funciones esenciales de la cadena de innovación y de valor de las instituciones sanitarias; y a nivel micro, gestionando eficientemente los sistemas clínicos para garantizar la calidad asistencial y los resultados coste/efectividad.

Esta visión del buen gobierno del sistema debe ampararse en los principios éticos que guían las prácticas y comportamientos organizativos; en la forma, métodos e instrumentos de la gestión aplicada; en la capacidad y competencia de la directiva; y en la responsabilidad social como eje rector de todas las actuaciones públicas.

Son prácticas de buen gobierno las que se sustentan en el respeto, ejemplaridad, dedicación, integridad, veracidad, lealtad, prudencia y liberalidad en los comportamientos de todos los agentes con derechos de decisión. Es decir, la ética institucional debe formar parte de la estrategia de la organización por medio de un conjunto de valores internalizados por todos sus miembros.

Para que estos valores estén integrados en la cultura organizativa y puedan ser compartidos por todos sus integrantes, es necesario asegurar que las políticas y los sistemas sean coherentes con ellos, y que puedan tener un carácter eminentemente práctico y de utilidad social.

El mayor exponente de vulnerabilidad de una institución sanitaria se presenta cuando deja de ser confiable y respetada, es decir, cuando declina su reputación ante la sociedad y sus ciudadanos. En última instancia, el buen gobierno de las instituciones sanitarias significa ejercicio de responsabilidad social; por una parte, fundamentando la unidad y el proyecto institucional con una dinámica participativa, y por otra, creando valor a través de las actividades orientadas a la mejora de la eficiencia, garantizando los derechos sustantivos de las personas y los compromisos con la sociedad<sup>10</sup>.

#### **d) El Consejo Interterritorial como órgano colegiado del buen gobierno sanitario**

El proceso de gobierno institucional del sistema sanitario carece hoy de los mecanismos, competencias e instrumentos efectivos para asentar su estructura operativa y posibilitar la gestión política de las interdependencias y los equilibrios internos que todo sistema social complejo precisa para su funcionamiento.

Por ello creemos necesario profundizar en la función de gobernabilidad institucional del SNS, entendiendo que la misión esencial del Consejo Interterritorial (CI) del SNS, órgano permanente de coordinación y cooperación de la Administración del Estado y los Servicios de Salud de las comunidades autónomas, es custodiar e impulsar los valores funcionales que sustentan su legitimación social, garantizando la sostenibilidad interna y externa<sup>11</sup>. Por tanto, consideramos necesarios, entre otros, los siguientes aspectos:

1. *La necesidad de una visión estratégica para la coordinación y desarrollo de políticas comunes en el conjunto del SNS.* Si la estrategia global del SNS no está alineada con un pensamiento político de unidad de principios e intereses compartidos, no será posible un funcionamiento adecuado del CI.

2. *El establecimiento del marco general de la responsabilidad social del CI en el SNS.* Los principios de buena práctica de gobierno deben asentarse en la capacidad de autorregulación, transparencia, seguridad jurídica

---

<sup>10</sup> Comisión Europea. *Libro verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, n.º 20; 2001.

<sup>11</sup> Foro Sanitario. 2004. [www.ccoo.es](http://www.ccoo.es)

ca, diligencia política, lealtad institucional y ética pública frente a los conflictos de interés. Junto a ello, la calidad del proceso de toma de decisiones de los miembros del órgano de gobierno es una precondition para la mejora de la reputación social y la democracia interna participativa.

3. *La definición de la entidad jurídica y de los elementos de la arquitectura de gobierno del CI.* Este desarrollo es fundamental para co-dirigir las actuaciones competenciales en el conjunto del SNS, poniendo en valor colegiado la estrategia de los procesos de cambio, en lo referido a información sanitaria, cohesión social, participación democrática y modelo operacional coordinado para mejorar la calidad y eficiencia en los servicios sanitarios desde claves de sostenibilidad.

#### **e) Visión de futuro de la gobernanza sanitaria**

Las políticas de buen gobierno sanitario son más que nunca necesarias porque la sostenibilidad, la equidad, la calidad y la eficiencia social no están garantizadas por las normas, los procedimientos o los credos ideológicos. Por ello es oportuno rediseñar los órganos colegiados de gobierno y revisar sus funciones, así como revitalizar las estructuras de participación social en el conjunto del sistema.

Consideramos necesario instrumentar el buen gobierno sanitario para<sup>12</sup>:

*Lograr* una toma de decisiones más informada, favorecer la democracia y participación social, cívica y política. Todas las decisiones de importancia debieran ir precedidas de informes públicos, en los que se analicen los problemas, alternativas y políticas que se proponen, de forma que la lógica de éstas pueda ser conocida y recibir críticas y aportaciones desde todos los ámbitos de la sociedad.

*Favorecer* la transparencia, rendición de cuentas y la cooperación social. Por ello, toda la información generada por la actividad pública que no desvele datos personales debería ser de dominio público, asumiendo la carga de la prueba el órgano que limite su acceso a la ciudadanía.

---

<sup>12</sup> Freire, J. «Criterios para el Buen Gobierno de centros e instituciones sanitarias [Internet]». II CONGRESO de la Profesión Médica; 2010. Disponible en: [http://www.cgcom.es/files/cgcom/files/abstracts\\_mesa1.pdf](http://www.cgcom.es/files/cgcom/files/abstracts_mesa1.pdf) (consultado 21.04.2010).

*Garantizar* la participación democrática y así contribuir a la eficiencia, eficacia y calidad en los servicios. A este respecto deberían implantarse estructuras colegiadas de gobierno (Consejos de Gobierno/Administración o Patronatos) a todos los niveles del sistema sanitario, que representarían la máxima autoridad de los centros e instituciones, y ante los que responderían los gestores ejecutivos.

*Dotar* de profesionalidad y estabilidad la función directiva; lo cual significa que el nombramiento de todos los cargos ejecutivos, de alta dirección o responsabilidad —los que en la actualidad son de nombramiento discrecional («de confianza»)— debería ser realizado por un procedimiento reglado de selección en el que exista concurrencia pública e intervención de los órganos colegiados de gobierno correspondientes.

*Potenciar* las buenas prácticas y los códigos de conducta específicos para los miembros de los órganos colegiados de gobierno y gestores ejecutivos del sistema sanitario.

*Avanzar* hacia un nuevo paradigma de gestión pública —*nueva gestión pública basada en la evidencia*—, que deberá evolucionar desde sistemas de organización y gestión burocrática hacia *formas avanzadas de gestión directa*, que han demostrado garantizar los derechos laborales y sociales, así como fomentar la participación democrática, otorgando además carta de naturaleza a los derechos de ciudadanía sanitaria.

*Rediseñar* la organización de los Servicios de Salud autonómicos con esquemas de buen gobierno y eficiencia social, para lo que se proponen formas de personalidad jurídica del tipo empresas o entidades públicas sujetas al derecho privado. Ello debiera implicar dotar de autonomía de gobierno y gestión a los Servicios autonómicos de Salud (respecto a la Administración General de las CCAA), y dentro de ellos a las unidades operativas (Hospital, Área, etc.).

*Impulsar* desde la Administración sanitaria un sistema de acreditación independiente tanto de sociedades científicas, asociaciones profesionales o sociales, como de entidades económicas, exigible formalmente para participar desde la transparencia y rendición de cuentas en todo proceso de contratación a través de concesiones, conciertos, arrenda-

mientos o convenios, no sólo con las instituciones públicas, consorcios u otras sociedades de titularidad colectiva, sino también con las empresas y agentes mercantiles del sector privado.

### 3. EL CIUDADANO COMO TERCER AGENTE PARA EL BUEN GOBIERNO Y LA SOSTENIBILIDAD SANITARIA

La palabra clave desde la perspectiva política-institucional y económica parece ser «co-responsabilidad», y a través de ella se explica la sostenibilidad de los sistemas sociales, y en particular del sistema de salud. Pero hay una tercera «pata» que permite equilibrar las perspectivas: la propia sociedad puede favorecer o boicotear activamente su propio bienestar, y por ello debemos volver la mirada crítica a la forma en la que el propio sujeto social y los grupos que lo componen construyen su propia y particular narrativa de su devenir histórico; y, como veremos, aquí también se aplica de forma clamorosa el término co-responsabilidad. En el ámbito de la salud revisaremos tres discursos o narrativas: el de los individuos hacia las instituciones, hacia su grupo social próximo, y, finalmente hacia sí mismo (como enfermo).

#### a) Sociedad e instituciones

Mientras que el sujeto individual es concreto, el sujeto social no deja de ser una abstracción histórica y cultural (aunque no por ello menos real). Esta abstracción se manifiesta en la forma en la cual el propio individuo concibe la sociedad en la que habita y de la que forma parte; y también en las normas de socialización y de reciprocidad que acepta en sus interacciones con los que le rodean.

A diferencia de los grupos humanos primitivos (relaciones interpersonales fuertes y trueque permanente de bienes), las sociedades modernas (de acuerdo con el Premio Nobel Douglass North<sup>13</sup>) son capaces de establecer intercambios más basados en la confianza en las instituciones (por ejemplo, en los billetes que permiten el comercio en el mercado, o la seguridad jurídica en los contratos que aporta el Estado) que en las personas con las que se realizan las transacciones (que pueden ser desconocidas). A pesar de la importancia que tiene la cohesión social intra-grupal, la especialización

---

<sup>13</sup> North DC. «Institutions, Institutional Change, and Economic Performance». Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 9, 1993. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1993.

Disponible en: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html)

en la producción y el consumo (en ámbito nacional y más aún en el ámbito planetario) exige también una vinculación con las instituciones en las cuales se produce la socialización en gran escala del ser humano<sup>14</sup>.

¿Cómo caracterizaríamos la relación de los individuos con la institución «sistema público de salud»? En primer lugar, llevamos varias décadas de desorientación sobre el papel del paciente: éste, sin dejar de serlo (paciente - pasivo) ha sido animado a considerarse como «usuario» (dentro de la filosofía socialdemócrata de portador de derechos del Estado de Bienestar) y luego incluso como «cliente» (ya dentro de una filosofía de mercado, donde «el que paga manda»). Muchos mensajes divergentes, y muy lejanos de la única y posible realidad que puede construir «capital social» cohesionando a la sociedad en torno a su institución sanitaria: ser «copropietarios en virtud de la condición soberana de ciudadanía sanitaria».

En efecto; el sistema público de salud no es de «capitalización» sino de «reparto», valga el símil conocido del sistema de seguridad social; más radical aún si cabe, pues en la sanidad el 5% que más consume al año atrae el 50% del gasto sanitario total. Esta enorme concentración de riesgos y gastos en pocos individuos, es precisamente la que obliga a que nos aseguremos, no sólo como ejercicio de solidaridad, sino como un truco inteligente para protegernos entre todos de un riesgo poco frecuente (el de las enfermedades catastróficas) pero de efectos devastadores.

Estamos juntos en un sistema de seguro público de salud para ser solidarios e inteligentes a la vez, lo que significa que todos debemos protegernos mutuamente, como ciudadanos co-responsables, co-propietarios de dicho sistema, y a los que nos interesa vitalmente defenderlo para que pueda responder a lo grave, complejo, caro y terminal.

No vale pues entonar el «*lo que yo pago*»; tampoco vale el querer gozar de privilegios (aunque gustemos llamarlos «derechos adquiridos»). No existe ninguna base ética desde la cual se puedan defender ni las cuasi-extintas entidades colaboradoras de la Seguridad Social, ni el mutualismo administrativo; o todos formamos parte de un único grupo de riesgo, o estamos estableciendo diferencias injustificables entre ciudadanos. Como hace decir Michael Connelly al detective de novela negra Harry Bosch «*everyone counts, or no one counts*» (o todo el mundo cuenta, o no

---

<sup>14</sup> Mladovsky, P.; Mossialos, E. *A conceptual framework for community-based insurance in low-income countries: social capital and economic development*. 2006. LSE Health, London. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/forum/conceptFrame.pdf> (consultado en junio 2008).

cuenta nadie). Tampoco tiene justificación que algunos (aunque sean muy pocos) ciudadanos no estén dentro de la sanidad pública española, por razón de la imperfecta universalización y la manufactura legal atolondrada del SNS.

Los nuevos problemas de la globalización (inmigración y sus derechos) y de la localización (regionalismo identitario) son importantes y difíciles de abordar, pues más que apelar a problemas de solidaridad entre clases, lo que impugnan es el propio concepto de sujeto social. En etapas anteriores, las fronteras nacionales establecían los límites de la identidad y la reciprocidad (más allá había «ayuda» humanitaria o no tanto, pero nunca compromiso, y siempre clara diferenciación entre quien ayuda y quien es ayudado). Pero ahora lo que con frecuencia se substancia es un problema que aflora como derechos de acceso a servicios públicos (o desigualdades territoriales de recursos), lo que representa esencialmente un problema de debilitamiento del sujeto colectivo, y esto lo hace particularmente intratable: aceptemos que las diferencias entre derechos de un residente en Melilla y otro en Nador (a pocos kilómetros Marruecos adentro) nos parecen injustas pero tolerables (o cuando menos escasamente resolubles o evitables); sin embargo, cuando tenemos entre nosotros un inmigrante sin papeles se plantea un grave problema a la conciencia individual, que oscila entre la exigencia de expulsión o de integración plena.

Los litigios entre CCAA presentan un perfil algo diferente: aunque existen algunos conflictos identitarios (convenientemente amplificadas cuando procede), la pugna por recursos escasos (económicos, hídricos, competenciales, energéticos, etc.) viene tanto de un oportunismo exacerbado por unas reglas del juego mal diseñadas, como de la propia balcanización de los partidos nacionales, que son en la práctica incapaces de soportar decisiones desde la perspectiva del sujeto social del conjunto de los ciudadanos españoles.

## **b) Individuos y grupo social próximo**

Un punto fuerte de las sociedades mediterráneas ha sido siempre la gran cohesión que aportan los lazos familiares y de las personas del entorno próximo. El «lay care» o cuidado informal de los pacientes ha recaído en la familia con una intensidad y estabilidad sorprendente (en comparación con los países del norte de Europa). En realidad, más que la familia ha sido la mujer (en su condición de abuela, madre, esposa o hija) la que ha concentrado el rol y responsabilidad de cuidadora.

Esta situación supone objetivamente una barrera a la incorporación de la mujer en condiciones de igualdad en el mundo laboral, y está añadiendo una sobrecarga física y emocional muy importante e injusta a la actual generación de mujeres. Sin embargo, la solución dista de ser sencilla, pues afecta a dimensiones culturales y antropológicas muy arraigadas. La solución nórdica de corte «industrial» (apoyo domiciliario profesional y residencias para dependientes), lejos de verse como una alternativa inicial, se contempla como la solución final que sanciona y evidencia el fracaso de la familia; el seguro de dependencia está sesgándose a favor de indemnizar al familiar que se queda en casa a cuidar del mayor; y en todo caso, se prefiere buscar a una latinoamericana para que sustituya a bajo coste a la cuidadora principal (siempre que se tengan recursos para ello).

Obviamente, las políticas públicas de apoyo al cuidado de la dependencia deben buscar alternativas bien planteadas de apoyo al dependiente y a las cuidadoras familiares. Sin embargo, no se debería descalificar el fuerte sentimiento de cohesión intra-familiar, ni, mucho menos, alentar la des-responsabilización de los cuidados informales a favor de un supuesto Estado al que correspondería esta función (al estilo nórdico). Hay dos razones para alertar en contra de este camino. Este esquema no es fácilmente financiable, en las condiciones de renta, productividad y crecimiento económico de los españoles (el cuarto pilar del Estado de Bienestar tiene más arena que cemento), y si desencadenamos estas expectativas tendremos que recoger luego frustración y descrédito de las políticas de bienestar social.

La segunda razón es más profunda; si nos deslizamos por la pendiente de la post-modernidad<sup>15</sup>, y damos aliento a una sociedad con pocos valores, escasa reciprocidad, superficialidad, consumismo y egocentrismo, corremos el peligro de co-roer la cohesión intra-familiar existente sin poner nada en su lugar.

Por lo tanto, parece aconsejable mantener buena parte de la cohesión social familiar que nos preserva de la insuficiencia del Estado, y formular claramente que tenemos que cuidarnos entre todos; que el bienestar de los seres humanos está directamente ligado al de las personas con las que comparten la vida cotidiana; que cuidar es una función que crea valor y satisfacción; pero que hay que compartir, hombres y mujeres, mayores y jóvenes; la reciprocidad y el cuidado mutuo es una base fundamental a partir de la cual podemos hacer más sólido y sostenible nuestro sistema de bienestar social y sanitario.

---

<sup>15</sup> Repullo, J. R. «Políticas tutelares asimétricas: conciliando preferencias individuales y sociales en salud pública». *Gac. Sanit.* 2009; 23(4): 342-47.

### c) Individuos ante su propia enfermedad

Somos y habitamos un cuerpo material, al cual debemos cuidar a lo largo de nuestra vida para que pueda darnos bienestar y capacidad de vivir una vida plena, creativa, independiente y con realizaciones personales y sociales; también nuestra vida emocional e intelectual debe ser nutrida, desarrollada y cuidada. Es fácil echar la culpa al exterior de todo lo que nos pasa (lo desfavorable); y evidentemente las agresiones del medioambiente sobre nuestra salud son un claro ejemplo de injerencias negativas del entorno. Pero nuestros comportamientos parecería que están más dentro de la esfera de nuestro propio control: en el estudio EPIC-Norfolk se evidenció que los que no fuman, no beben excesivamente, no están inactivos y tienen un consumo razonable de frutas y verduras, tienen 14 años de sobrevida frente a los que no tienen estos cuatro comportamientos protectores<sup>16</sup>. No obstante, también se puede argumentar la sobre-determinación social o grupal del comportamiento individual.

Sin embargo, las razones que avalan la responsabilidad social de nuestra mala salud en el fondo contradicen (al menos para una buena parte de la población) la reivindicación del principio de autonomía: si los ciudadanos exigimos ser informados, consentir explícitamente los procedimientos e intervenciones que nos van a realizar, y asumir un papel central en las decisiones sobre nuestras enfermedades, parece lógico que aumente paralelamente la asunción de responsabilidad sobre aquellos elementos de nuestro comportamiento que nos ponen en riesgo de enfermar o tener accidentes y lesiones.

Por ello, la ciudadanía sanitaria implica un compromiso con nosotros mismos, que debe ser apoyado y estimulado por los poderes públicos, pero protagonizado por nosotros. Las conductas saludables, los auto-cuidados, la adherencia a consejos y tratamientos, y el uso apropiado de los servicios sanitarios, son la clave de una alianza de co-responsabilidad con nuestra propia salud, sin tener por ello que desempolvar la moral puritana y de la santificación por el sufrimiento para llevar vidas saludables.

---

<sup>16</sup> Khaw, K. T., Wareham, N., Bingham, S., Welch, A., Luben, R., *et al.* «Combined Impact of Health Behaviours and Mortality in Men and Woman: The EPIC-Norfolk Prospective Population Study». *PLoS Medicine* 2008; 5(1): e12 doi:10.1371/journal.pmed.0050012

Disponible en: <http://medicine.plosjournals.org/perlserv/?request=get-document&doi=10.1371/journal.pmed.0050012&ct=1>

## EPÍLOGO: NUEVA DOCTRINA REFORMISTA EN EL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO

El SNS es el programa o función social con mayor potencialidad de desestabilización de las finanzas públicas, y por ello son necesarios cambios estructurales en el área de gobierno, en los instrumentos de control y en los mecanismos de cohesión social, para así poder asignar los recursos públicos sólo allí donde se crea valor sanitario y social.

También son necesarias con carácter prioritario actuaciones para mejorar la eficiencia asignativa y social en las políticas de gasto sanitario, desarrollar las competencias esenciales de los servicios públicos (capital intelectual, tecnológico y social), racionalizar las prestaciones y servicios sanitarios en términos de efectividad y coste, y por último, priorizar en función de las necesidades y resultados de salud.

Pero en esta tarea el papel de los poderes públicos es central. Cualquier iniciativa reformista va a requerir la construcción de exigentes consensos: políticos, territoriales, financieros, profesionales y sociales. Ninguno de los problemas verdaderamente relevantes del SNS puede resolverse, ni a nivel local o regional, ni a corto plazo. Ni tampoco, como ha pasado, limitándose a utilizar de forma partidista el Boletín Oficial del Estado. Como decía *Crozier*, la sociedad y las instituciones no se cambian por decreto, sino haciendo simplemente lo que hay que hacer, una política social y éticamente responsable<sup>17</sup>.

Porque además entendemos que la sostenibilidad y los resultados socialmente eficientes de la gestión pública no se consiguen por la sola existencia de un código de credenciales y buenas prácticas, sino por exigentes procesos de garantía de la calidad prestacional, ausencia de conflictos de interés, transparencia en las actividades y transacciones, integridad moral de los agentes decisores y, en suma, por la responsabilidad social de las instituciones. Todos estos principios de actuación para el desarrollo y cumplimiento de la misión del sistema forman parte del buen gobierno de las instituciones sanitarias.

Es también el momento de articular desde el buen gobierno la co-responsabilidad de las propias instituciones sanitarias y de los ciudadanos con los valores que legitiman los servicios sanitarios públicos, la necesidad de socialización del bienestar

---

<sup>17</sup> Repullo, J. R., Oteo, L. A. Editores. *Un nuevo contrato social para un sistema nacional de salud sostenible*. Ed. Ariel. Barcelona, 2005.

entre los individuos que comparten necesidades y destino en las comunidades y grupos plurales de nuestras sociedades post-industriales, y el compromiso social de las personas con su propia salud, porque todas estas expresiones vienen a constituir subsidiariamente las nuevas competencias de los agentes que integran una sociedad pluralista y determinan con su compromiso social la fortaleza y coherencia interna de las instituciones sanitarias modernas.

En síntesis, si el objetivo último es, como ya se ha comentado, la sostenibilidad financiera y la cohesión social, necesitamos un avance reformista sobre la gobernanza institucional y política para el SNS<sup>18</sup>.

El poder político, que no es otra cosa sino la capacidad legal otorgada por los ciudadanos para dirigir la sociedad y las instituciones, tiene la obligación moral de liderar, en este momento histórico de crisis económica y contracción fiscal, un proyecto dinámico y transformador que garantice la suficiencia, sostenibilidad y equidad como fundamentos básicos de legitimación social del SNS.

---

<sup>18</sup> Repullo, J. R., Freire, J. M. «Gobernabilidad del sistema nacional de salud: mejorando el balance entre los beneficios y los costes de la descentralización». *Gac. Sanit.* 2008;22(Supl 1): 118-25.

**Miguel Ángel García**

El sistema fiscal español ante la crisis.  
El pesado lastre de las decisiones  
adoptadas durante el ciclo expansivo



*Estación, 1886. Ignacio Pinazo.*

---

*Las medidas de política fiscal aplicadas en España en el largo ciclo expansivo que ha disfrutado su economía (1994-2007) han sido muchas y diversas, con dos características que sobresalen sobre el resto: una tendencia procíclica muy acusada y la configuración de una estructura desequilibrada entre ingresos y gastos públicos.*

*La economía española atraviesa una situación crítica, que necesita de medidas extraordinarias para superar sus graves deficiencias, pero las políticas precedentes en el terreno fiscal restringen notablemente los márgenes de actuación y las posibilidades de éxito a corto plazo.*

*Además, cualquier decisión sobre el sistema fiscal español está relacionada con el Estado de las Autonomías: un modelo de estado muy descentralizado, con diferentes niveles de gobierno. La actual crisis, además de partir de un diagnóstico acertado, acentúa la necesidad de una mayor corresponsabilidad fiscal en todos estos niveles y un funcionamiento más integrado de los mismos, diferenciando entre el legítimo uso de las competencias propias y la ineficiente parcelación de las actuaciones por territorios.*

LAS políticas fiscal y monetaria son los dos grandes instrumentos de política económica para alcanzar la producción potencial de una economía con pleno empleo, estabilidad de precios y equilibrio con el exterior. Estos grandes objetivos pueden ser compatibles con un adecuado grado de equidad en la distribución de la renta y los esfuerzos entre la población, y la necesaria eficiencia en el uso de los factores productivos para mejorar la producción de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la población. El binomio eficiencia y equidad ha sido, y sigue siendo, objeto de un intenso debate dentro de la teoría económica, llegando algunos autores a plantear ambos conceptos de forma antagónica. En la práctica, se prioriza uno u otro, según los distintos enfoques de la teoría económica, pero sobre todo de acuerdo a las preferencias de los partidos políticos, lo que en ocasiones, debido al abuso de la orientación cortoplacista determinada por la prioridad electoral, provoca retrocesos en ambos conceptos.

La integración en la zona euro de los dieciséis países que en la actualidad comparten la moneda única, entre ellos España, incluye la cesión de la mayor parte de la soberanía sobre política monetaria en manos de un organismo independiente: el Banco Central Europeo<sup>1</sup>. De manera que, para los integrantes, la política fiscal se erige como el principal instrumento en manos de las autoridades nacionales para hacer frente a los problemas advertidos en sus economías, en la vertiente múltiple de asignación de factores en el ciclo productivo, estabilización ante los ciclos económicos y redistribución de la renta. Y todo ello, con la limitación de cumplir una serie de requisitos de estabilidad presupuestaria fijados en el nivel supranacional al que pertenecen (Unión Económica y Monetaria Europea)<sup>2</sup>.

Las dos últimas décadas han estado marcadas por una vuelta de la política fiscal a planteamientos de la teoría clásica, con una priorización del equilibrio presupuestario frente a su uso como instrumento anticíclico. Esta posición macro estuvo acom-

---

<sup>1</sup> El Banco de España conserva por delegación una amplia potestad sobre las tareas de supervisión y control, y también posibilidades cuantitativas mediante la aplicación al sector bancario de coeficientes de reserva complementarios al de encaje (también denominado de caja).

<sup>2</sup> Entre ellos, el Pacto de estabilidad y Crecimiento (artículo 104.6).

pañada de reformas en la dirección de rebajar la presencia de la imposición sobre la capacidad económica de las personas y sociedades, con especial incidencia en las rentas de capital (impuestos duales). La actual recesión mundial ha vuelto a poner de actualidad la teoría keynesiana de intervención pública sobre la demanda agregada, con un papel mucho más protagonista y activo de la política fiscal, y en el futuro abrirá un debate sobre los instrumentos necesarios para afrontar los elevados déficit en los que están incurriendo la mayor parte de los países.

En términos coloquiales se suele identificar política fiscal con impuestos; sin embargo, la política fiscal abarca un ámbito bastante más amplio al reunir el conjunto de medidas que afectan a los ingresos y gastos realizados por el sector público. En el caso español, como consecuencia de la puesta en práctica del mandato constitucional de crear el Estado de las Autonomías, las competencias están distribuidas en varios niveles de gobierno: el, con poco acierto, denominado central —por su cometido se ajustaría más el calificativo de espacio general o común—, el autonómico y el local. En términos de gestión administrativa, sin embargo, se identifican cuatro niveles de gestión: Administración General del Estado con sus Organismos Autónomos, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, espacio éste último donde se agrupan los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares.

La grave crisis en la que está inmersa la economía española ha desatado un amplio debate sobre cuál es la mejor política económica para afrontar los problemas, con opiniones bien distintas, determinadas en muchos casos por la ideología de quien las realiza, y en otros simplemente por el uso de algunos tópicos a los que la sociedad se ha ido acostumbrando con el paso del tiempo. El presente artículo intenta aportar (y fundamentar) algunas tesis sobre cuestiones relativas al pasado reciente que, en opinión del autor, condicionan muy seriamente las posibles decisiones sobre las finanzas públicas a corto y medio plazo.

Las medidas de política fiscal aplicadas en España en el largo ciclo expansivo que ha disfrutado la economía española (1994-2007) han sido muchas y diversas, pero en un ejercicio de síntesis se pueden destacar dos características muy particulares, con consecuencias no deseadas para los intereses de una buena parte de la población: una tendencia procíclica muy acentuada, sobre todo en el capítulo de ingresos, aunque también es extensible parcialmente a las políticas de gasto, y la configuración de una estructura bastante desequilibrada entre ingresos y gastos públicos, amparada en la muy favorable evolución de los ingresos tributarios lograda gracias al disfrute durante la larga etapa expansiva de circunstancias extraordinarias y difícilmente repetibles.

## LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA TRIBUTARIO CON MAYOR SUFICIENCIA: 1977-1993

Antes de comenzar el análisis de la evolución del sistema fiscal en la reciente etapa de expansión económica, es conveniente recalcar que la sociedad española desde la restauración democrática (1977) ha realizado un importante esfuerzo para disponer de un sistema de ingresos públicos con mayor capacidad de recaudación, que permitiera al sector público desarrollar un papel destacado en la consecución de los principales objetivos elegidos por la sociedad española: la integración en la Unión Europea, disponer de un mejor y más amplio sistema de protección social, avanzar en la igualdad de oportunidades a nivel personal y territorial, y desarrollar un tejido productivo con capacidad de aumentar la riqueza. Desde este planteamiento, la creación de nuevos tributos, entre los que destacan el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto de Sociedades y el Impuesto sobre Valor Añadido (IVA), y de algunas cotizaciones sociales adicionales a las existentes de partida (desempleo y formación), permitió un aumento de los ingresos públicos españoles equivalentes a 15 puntos del PIB en la etapa 1977-1992 (del 25,4% al 40,4% del PIB).

En esta difícil y decisiva etapa en el ámbito político, la aportación de los impuestos fue determinante para explicar el incremento de los ingresos públicos (12,4 puntos del PIB), con especial protagonismo de los impuestos que giran sobre la capacidad de los agentes económicos (7,8 puntos del PIB) frente a los que gravan su consumo (4,6 puntos del PIB). El aumento en la recaudación de las cuotas sociales fue inferior en proporción al de los impuestos (3,6 puntos del PIB), con origen básicamente, tal y como se ha mencionado, en la aparición de nuevas cuotas en paralelo con políticas públicas con el mismo nombre. La ampliación y desarrollo de nuevas tasas y precios públicos, junto a los ingresos obtenidos por la privatización de empresas públicas y las transferencias corrientes y de capital que se comenzaron a recibir de la Unión Europea desde 1987 (3,3 puntos del PIB en su conjunto), completaron el esfuerzo realizado en el capítulo de los ingresos públicos.

Esta ampliación de los recursos financieros públicos fue, por tanto, un elemento imprescindible para hacer frente a las mayores obligaciones generadas por las nuevas políticas públicas y la ampliación de algunas de las ya existentes, que en su conjunto aumentaron el gasto de las Administraciones Públicas en 21,2 puntos del PIB en el mismo periodo de tiempo. El intenso esfuerzo en los ingresos no evitó incurrir en un déficit de las cuentas públicas, que en 1992 era igual al 3,9% del PIB, 3,3 puntos superior al de 1977.

Las tasas de crecimiento fueron perdiendo fuerza hasta que en 1993 la recesión alcanzó su intensidad máxima (-1,0% del PIB) con la consiguiente puesta en funcionamiento de los estabilizadores automáticos —disminución de algunos ingresos y mayor nivel de gasto—, y la ampliación del saldo negativo de las cuentas públicas hasta alcanzar los 6,6 puntos del PIB.

## POLÍTICA FISCAL A FAVOR DE CICLO EN LA ETAPA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

El periodo delimitado por 1994 y 2007 incluye una de las etapas de crecimiento de la producción y la renta españolas más largas y más intensas de la historia (+153,8% nominal). La tasa acumulada disminuye cuando se deduce la inflación (+58,9%), pero el resultado es de cualquier modo muy positivo en términos de crecimiento de la producción, al alcanzar en 2007 una cantidad superior en un cincuenta por ciento a la del punto de partida. Esta evolución de las variables macroeconómicas no es contradictoria con la actual realidad donde se han comprobado los efectos secundarios negativos derivados del anterior ciclo, entre los que destacan el fuerte endeudamiento de la sociedad española, el debilitamiento de su tejido productivo al dirigirse a las operaciones inmobiliarias una gran parte de la inversión, y el incremento desmesurado del precio de un bien básico como es la vivienda.

En este periodo, sin embargo, los ingresos públicos aumentaron de forma bastante comedia sobre el crecimiento de la actividad (1,7 puntos del PIB), aunque los impuestos crecieron bastante más (4,3 puntos adicionales del PIB). La mayor presión fiscal medida en términos amplios, es decir, como suma de impuestos y cuotas sociales, se distribuyó casi a partes iguales entre los impuestos directos (2,2 puntos del PIB) e indirectos (2,1 puntos del PIB), mientras que los ingresos por cuotas sociales reducían ligeramente su participación en el PIB (-0,7 puntos), al igual que el resto de ingresos no tributarios (-1,9 puntos del PIB), sobre todo en los últimos años como consecuencia de las menores transferencias con origen en la Unión Europea después de su ampliación hacia el este<sup>3</sup>.

La etapa anterior de crecimiento ha reunido una serie de circunstancias que permitieron a todos los niveles de gobierno afrontar las crecientes obligaciones de gasto

---

<sup>3</sup> Los doce países incorporados tienen una renta por habitante muy inferior a la media de los anteriores países miembros y concentran el grueso de la política regional comunitaria.

en términos nominales, a la vez que absorbían íntegramente el déficit de partida (-6% del PIB) y lo convertían en un saldo positivo (2,1% del PIB en 2007). Entre las causas, cabe destacar el intenso crecimiento en valor absoluto de los recursos públicos en el periodo de expansión económica (296.251,00 millones de euros adicionales), junto a la ayuda nada despreciable derivada de la reducción del esfuerzo para financiar la deuda pública en circulación: 3 puntos del PIB, consecuencia del doble efecto de un muy elevado crecimiento nominal del Producto Interior español<sup>4</sup> y la sensible rebaja de los tipos de interés.

En apariencia, tal y como las han promocionado los sucesivos gobiernos de los dos partidos que los han sustentado, las cifras agregadas de la política fiscal española parecen correctas, dado que la larga etapa de crecimiento había sido aprovechada para mejorar los ingresos (1,7 puntos del PIB), reducir los gastos en relación con el PIB (6,5 puntos del PIB) y disminuir el saldo de deuda pública (-29,9 puntos del PIB). La experiencia reciente, con la llegada de la profunda recesión que sufre la economía española desde el II trimestre de 2008, muestra otras conclusiones bien distintas, sobre todo si se acota un periodo más corto de tiempo.

La comparación de la presión fiscal medida en sentido estricto, es decir, sólo impuestos, entre los años 1993 y 2001 muestra un crecimiento de tan sólo siete décimas del PIB. La política de rebaja de impuestos decidida por los gobiernos del Partido Popular desde 1996, muy concentrada en el IRPF, es un elemento de influencia en el escaso crecimiento de la recaudación de los tributos en relación con el PIB en esta etapa.

En el periodo 2002-2007, sin embargo, se asiste a un muy significativo aumento de los ingresos como muestra su crecimiento (2,9 puntos del PIB) que, trasladado a valores nominales, es muy superior debido al fuerte crecimiento del PIB (+44,4%). Un aumento en la recaudación global que, además, fue conseguido a pesar de la aprobación de rebajas en los principales impuestos sobre la renta —IRPF, Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones—, que los propios autores cuantifican en 13.400 millones de euros (1,3% del PIB de 2007), pero con posibilidades en la práctica de haber alcanzado una cifra superior en su conjunto.

---

<sup>4</sup> Los gastos financieros casi se mantuvieron en valor absoluto (de 15.703 a 16.862 millones de euros) pero su peso se redujo gracias al intenso crecimiento del PIB.

*Evolución principales figuras tributarias España 2002-2009*  
*Millones de euros nominales y porcentaje sobre PIB*

	2002	2007	2009	2002	2007	2009
PIB	782.929	1.052.730	1.051.151	En % PIB		
IRPF	43.908,00	72.614,00	63.857,00	5,6%	6,9%	6,1%
I. Sociedades	21.420,00	44.823,00	20.188,00	2,7%	4,3%	1,9%
IVA	40.012,00	62.711,00	33.573,00	5,1%	6,0%	3,2%
I. Transmisiones Patrimoniales	4.894,30	8.586,57	3.863,96	0,6%	0,8%	0,4%
I. Actos Jurídicos Documentados	2.946,70	8.068,25	3.227,30	0,4%	0,8%	0,3%
I. directos Corporaciones Locales	8.162,00	11.807,00	9.445,60	1,0%	1,1%	0,9%
I. indirectos Corporaciones Locales	1.135,00	3.093,00	2.165,10	0,1%	0,3%	0,2%
Tasas Corporaciones Locales	4.483,00	7.951,00	5.565,70	0,6%	0,8%	0,5%
Total tributos enumerados	126.961,00	219.653,82	141.885,66	16,2%	20,9%	13,5%
Evolución en millones		92.692,82	-77.768,16			
Evolución en %		73,0%	-35,4%		4,6%	-7,4%

Elaboración propia.

*Evolución principales figuras tributarias españolas en 2002-2009*  
*Evolución por etapas: 2002-2007 y 2007-2009*

	Etapa 2002-2007			Etapa 2007-2009		
	millones euros adicionales	% acumulado	Elasticidad sobre PIB	millones euros pérdida	% acumulado	Elasticidad sobre PIB
PIB	269.801,00	34,5%		-1.579	-0,1%	
IRPF	28.706,00	65,4%	1,9	-8.757	-12,1%	80,4
I. Sociedades	23.403,00	109,3%	3,2	-24.635	-55,0%	366,4
IVA	22.699,00	56,7%	1,6	-29.138	-46,5%	309,8
I. Transmisiones Patrimoniales	3.692,27	75,4%	2,2	-4.723	-55,0%	366,7
I. Actos Jurídicos Documentados	5.121,55	173,8%	5,0	-4.841	-60,0%	400,0
I. directos Corporaciones Locales	3.645,00	44,7%	1,3	-2.361	-20,0%	133,3
I. indirectos Corporaciones Locales	1.958,00	172,5%	5,0	-928	-30,0%	200,0
Tasas Corporaciones Locales	3.468,00	77,4%	2,2	-2.385	-30,0%	200,0
Total impuestos	92.692,82	73,0%	2,1	-77.768	-35,4%	236,0

Elaboración propia.

La tabla adjunta, donde se recoge la evolución de los principales tributos españoles (alrededor del 80% de los ingresos por impuestos), refleja las espectaculares tasas de crecimiento anual disfrutadas en la etapa 2002-2007: +11,6% nominal (+73% nominal acumulado en el periodo). La elasticidad de los impuestos en relación al PIB, es decir, la sensibilidad con la que responde la recaudación de los tributos ante la evolución de la actividad económica, es muy elevada (2,1 en media), en especial la del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados y los impuestos indirectos.

tos girados por las Corporaciones Locales (en ambos es de 5), del Impuesto sobre Sociedades (3,2) y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (2,2). Aunque inferior, también es reseñable la elasticidad del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (1,9) y en el Impuesto sobre Valor Añadido (1,6).

La recaudación nominal obtenida por el Impuesto de Sociedades se duplicó en tan sólo cinco años (2002-2007) hasta alcanzar un nivel nunca visto en la economía española, y muy difícil de encontrar en ningún lugar del mundo desarrollado (4,3% del PIB, cuando la media histórica se sitúa alrededor del 2%). Todavía mejor en porcentaje fue la evolución del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados al casi triplicar la recaudación de partida (tasa de crecimiento acumulada del 173,8% nominal) que le permitió alcanzar ingresos, junto con el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, equivalentes al 1,6% del PIB. Un aumento en la recaudación, por otra parte, contabilizado en una porción bastante reducida en la fórmula de cálculo utilizada para determinar el Fondo de Suficiencia del Sistema de Financiación Autonómico de régimen común<sup>5</sup> y que, por tanto, incrementó significativamente los recursos disponibles de los gobiernos autonómicos.

El gran aumento de la recaudación de las principales figuras tributarias en este espacio corto de tiempo (+101.455,00 millones de euros nominales adicionales) fue motivo suficiente para que casi todos los niveles de gobierno, al disponer de muchos recursos para ampliar sus presupuestos, acometieran rebajas en aquellos impuestos mejor recibidos por el electorado: los que más se ven, es decir, los que giran sobre la renta. Las reformas aprobadas con rebajas de las obligaciones de los contribuyentes se concentraron en el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, casi desaparecido en la práctica después de las múltiples modificaciones como resultado de la competencia fiscal territorial a la baja. La desaparición del Impuesto sobre el Patrimonio aprobada recientemente por el Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, bajo el argumento de perjudicar a las clases medias, se demora hasta 2008 y, por tanto, no debe ser incluido en esta etapa de gran expansión económica.

El fuerte crecimiento de la renta nacional en los mejores años de la pasada etapa de expansión económica (3,8% real y 7,5% nominal en media anual en 1997-2007) estuvo muy apoyado en la demanda interna (8,2% nominal de promedio anual), es decir, en el consumo (7,3% nominal al año) y en la inversión

---

<sup>5</sup> La diferencia de ingresos favorable a las Comunidades Autónomas de Régimen Común por esta causa, excluida del Sistema de Financiación autonómica, alcanzó los 11.112,12 millones de euros en 2007.

(11,3% nominal al año), sobre todo en el capítulo de construcción residencial. La pujanza de la demanda nacional dentro del PIB no era correspondida con la capacidad de respuesta del tejido productivo interno, de manera que la economía española incurrió en muy elevados déficits con el exterior (37% del PIB de 2007 en la etapa 1997-2007). Este escenario de «recalentamiento de la economía española» no era el mejor argumento para acometer rebajas en los tributos, que en la práctica es una transferencia desde el sector público al sector privado, sino que constituía una medida innecesaria para alcanzar una producción potencial, ya superada con creces, y colaboraba a aumentar la elevada necesidad de financiación de la economía española con el exterior<sup>6</sup>.

*Resumen Administraciones Públicas España*  
*Gasto público total*  
En % del PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>39,5</b>	<b>39,6</b>	<b>39,6</b>	<b>37,2</b>	<b>37,3</b>	<b>38,7</b>	40,4
Gastos corrientes	34,6	34,8	34,7	32,4	32,1	33,6	35,2
<i>Remuneración asalariados</i>	10,2	10,3	10,3	10,0	10,0	10,2	10,7
<i>Prestaciones sociales</i>	12,3	12,3	12,2	11,6	11,5	11,6	12,2
<i>Intereses</i>	2,8	2,5	2,4	1,8	1,6	1,6	1,6
<i>Otros gastos</i>	9,3	9,6	9,8	9,0	9,0	10,2	10,7
Gastos de capital	4,9	4,8	4,9	4,8	5,2	5,1	5,2
<i>Formación capital fijo</i>	3,5	3,5	3,5	3,6	3,9	3,8	3,8
<i>Otros empleos de capital</i>	1,4	1,3	1,4	1,2	1,3	1,3	1,4

Elaboración propia a partir de IGAE, INE y DG Asuntos Económicos de la UE

La política tributaria en esta etapa, por tanto, tuvo una tendencia muy marcada a favor del ciclo económico, en sentido contrario a las indicaciones de la teoría económica que aconseja el uso de la política fiscal con fines de atemperar la intensidad de los ciclos. La actuación en materia tributaria estuvo acompañada de decisiones en el capítulo de inversión pública instrumentadas en una dirección similar, tal y como refleja el abultado gasto público<sup>7</sup> en los capítulos de inversiones reales y transferencias de capital (6 y 7 en los presupuestos) en el periodo de referencia (entre 4,8 y 5,2 puntos del PIB), muy superior a la media de los países de la zona euro (diferencia anual entre 1 y 2,2 puntos según el año). Cabe argumentar una posible necesidad de las inversiones acometidas para mejorar la capacidad potencial de

<sup>6</sup> La deuda de los agentes económicos españoles con el exterior es de 1,7 billones de euros en 2009, de la que corresponde 768.480 millones de euros a las instituciones financieras.

<sup>7</sup> Las cifras corresponden al sector público, donde se incluyen las sociedades públicas.

crecimiento de la economía española en el futuro, pero también es posible considerar contradictorio realizar un esfuerzo público tan elevado cuando el nivel de actividad de la inversión privada era tan grande (concentrada en la construcción residencial). Surge igualmente la inquietud sobre la prioridad elegida en el destino de las inversiones públicas, al haber abordado obras por encima de las posibilidades y necesidades reales de la sociedad española. A falta de una respuesta unívoca a estas preguntas, parece razonable pensar que fijar tan alto el nivel de inversión pública ha generado como mínimo un efecto indeseado, al no disponer de ese resorte de política fiscal como instrumento anticíclico de estímulo de la actividad económica cuando el ciclo económico se ha desplomado. Más allá aún, no sólo no parece posible mantenerlo sino que se ha reducido en 2009 y hay muchas posibilidades que sea así también en 2010.

## LA LLEGADA DE LA CRISIS AFECTA MUY DURAMENTE A LAS FINANZAS PÚBLICAS

La crisis llegó a la economía española en 2008 sin haber sido superada en el momento de escribir este trabajo, después de acumular siete trimestres en recesión (-4,42% nominal entre el IIT2008 y el IVT2009). El brusco y profundo desplome de la actividad económica en España —pasó de una tasa anual de crecimiento del 3,4% en 2007, al 0,8% en 2008 y el -3,6% en 2009—, ha percutido con una fuerza inmensa sobre el sistema fiscal español.

Algunas voces con mucho poder e influencia, miraron al exterior para explicar la gravedad de la crisis española, al señalar como causa principal la crisis financiera internacional generada por el masivo fraude provocado por la emisión por los bancos de Estados Unidos de «activos tóxicos» a partir de hipotecas de baja solvencia, que posteriormente contaminó la actividad productiva y el comercio internacional. Otros autores, tal y como habían anticipado hace algunos años<sup>8</sup>, identifican como causa principal de la crisis que sufre la economía española las deficiencias internas acumuladas gracias a su peculiar modelo de crecimiento —muy apoyado en el incremento artificial del precio de la vivienda, al abrigo de una política monetaria muy expansiva con tipos de interés reales negativos—, el alargamiento del periodo de amortización de los préstamos hipotecarios y una política muy poco cuidadosa en la concesión de créditos de la banca comercial española,

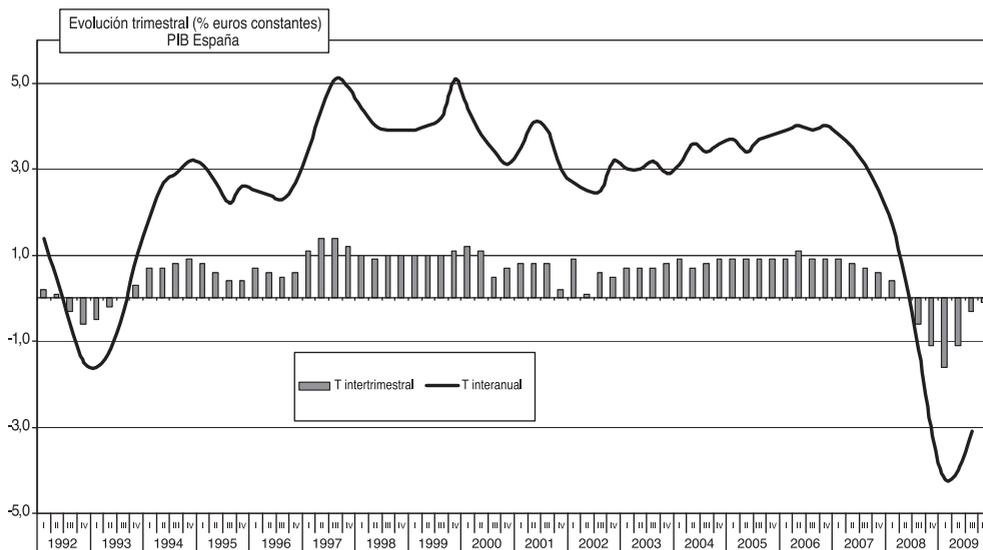
---

<sup>8</sup> GARCÍA, M. A; MARTÍN, C. y ZARAPUZ, L. Páginas 283 y 284 de «Situación de la economía española y PGE 2007». noviembre 2006 Edición C. S. de CC.OO.

en especial de las Cajas de Ahorros, ayudada por la facilidad en el acceso al crédito internacional y no ahormada con la suficiente diligencia por las autoridades monetarias españolas<sup>9</sup>.

El continuo deterioro de los fundamentos de la economía española: endeudamiento de familias y empresas (el crecimiento de la deuda en operaciones inmobiliarias pasó del 48,6% al 99,7% del PIB entre 2002 y 2007), déficit con el exterior e inflación superior a la UE-15, más profundos a medida que se exprimían todos los márgenes con el paso del tiempo en un intento de alargar la etapa de crecimiento, ayudan a explicar el posterior desplome de la actividad, aunque, obviamente, la crisis internacional ha ayudado a profundizar aún más en una recesión a la que, conviene recalcar, de todas formas estaba abocada la economía española.

La dimensión del descenso de la recaudación tributaria entre 2007 y 2009 (-28,8% nominal<sup>10</sup>) confirma la tesis de las características propias de la crisis de la economía española. La caída en los ingresos de las principales figuras tribu-



Fuente: INE

<sup>9</sup> Amplio análisis en ANCHUELO, A. y GARCÍA, M. A. *La economía edificada sobre arena*. Editorial ESIC (2009).

<sup>10</sup> Previsión propia para el ejercicio 2009 elaborada con la información disponible y un planteamiento prudente para las figuras tributarias cedidas en su totalidad a las administraciones territoriales.

tarias españolas alcanza el -35,4% nominal, con desplomes muy significativos en el Impuesto de Sociedades (-55,0% nominal), IVA (-46,5% nominal), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (-55,0% nominal) e Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (-60,0% nominal). La elasticidad mostrada por estos impuestos en relación con el PIB en la etapa 2007-2009 supera el ratio de 300, en una conducta que puede reflejar el carácter extraordinario de su evolución anterior, muy asociado a operaciones inmobiliarias no limitadas a la compra y venta de viviendas. La gran elasticidad refleja el componente estructural generado por las continuas rebajas de impuestos aprobadas durante el ciclo económico al alza finalizado en 2008.

*Ingresos Administraciones Públicas España  
en relación al PIB*

	<i>Impuestos directos</i>	<i>Impuestos indirectos</i>				<i>TOTAL impuestos</i>	<i>Cotizaciones sociales</i>	<i>Impuestos + cuotas sociales</i>
		<i>Total</i>	<i>IVA</i>	<i>ligados a la producción</i>	<i>ligados a la importación</i>			
1970	2,6%	6,2%			8,8%	6,0%	14,7%	
1975	3,5%	5,1%			8,6%	8,7%	17,3%	
1980	6,6%	6,4%		4,9%	13,0%	10,0%	23,0%	
1985	7,7%	9,2%		7,1%	17,0%	12,3%	29,2%	
1990	11,3%	9,4%	5,2%	4,1%	20,7%	11,3%	32,8%	
1995	9,9%	9,9%	4,8%	5,2%	19,9%	12,7%	32,6%	
2000	10,1%	11,3%	5,6%	5,5%	21,4%	12,9%	34,3%	
2005	10,9%	12,2%	6,1%	6,0%	23,1%	12,9%	36,0%	
2006	11,7%	12,3%	6,2%	6,1%	24,0%	12,9%	36,9%	
2007	12,9%	11,7%	6,0%	5,7%	24,6%	13,0%	37,5%	
2008	10,8%	9,9%	5,1%	4,7%	20,7%	13,1%	33,8%	
2009	9,5%	8,1%	3,5%	4,8%	17,5%	13,0%	30,5%	
1977-1992	7,8%	4,6%	5,0%	4,4%	12,4%	3,6%	16,0%	
1977-2007	9,0%	6,6%	6,0%	5,7%	15,6%	2,8%	18,4%	
1994-2007	2,2%	2,1%	1,2%	1,0%	4,3%	-0,7%	3,6%	
<b>2007-2009</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-7,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-7,1%</b>	

Elaboración propia a partir de IGAE.

La caída en la recaudación de los tributos no ha estado acompañada, afortunadamente, por un descenso tan grande de los ingresos por cotizaciones sociales, gracias a la positiva cobertura proporcionada hasta la fecha por el sistema de protección por desempleo, que en la actualidad mantiene la cotización de alrededor de 1.900.000 trabajadores beneficiarios de la prestación económica contributiva o el subsidio especial de personas mayores de 52 años y, por ende, los

ingresos de la Seguridad Social. Este hecho tan positivo no ha impedido que los ingresos públicos en España se hayan reducido en 7,2 puntos del PIB (81.186,00 millones de euros) en tan sólo dos años, de los que 2,8 puntos corresponden al IVA y 2,3 puntos al Impuesto de Sociedades. La pérdida de ingresos en el IRPF ha sido significativamente inferior (0,8 puntos del PIB) debido a que el grueso del ajuste laboral se ha concentrado en trabajadores temporales (-1.324 miles), de los cuales una buena parte estaban situados en el tramo exento de tributación del impuesto.

La actualización del Programa de Estabilidad de España 2009-2013 presentada por el Gobierno<sup>11</sup>, que ha sido elaborada bajo la metodología de Contabilidad Nacional, refleja un severo deterioro de las cuentas públicas en los dos últimos ejercicios, al haber pasado de un superávit del 2,2% del PIB en 2007 a un déficit del 11,2% del PIB en 2009, es decir, una diferencia de 13,6 puntos del PIB en tan sólo dos años. El gran deterioro es consecuencia, según los autores de este informe, de una disminución de los ingresos equivalente a 6,3 puntos del PIB (0,8 inferior al resultado bajo el criterio de contabilidad pública) y un aumento en el nivel de gasto de 7,3 puntos del PIB. A falta de información detallada, causa sorpresa el incremento del gasto, muy superior a las obligaciones generadas por las políticas de la Administración General del Estado y Seguridad Social: prestaciones económicas por desempleo (1,64 puntos del PIB), pensiones (0,9 puntos del PIB), gastos financieros (0,3 puntos del PIB) y medidas discrecionales de estímulo más publicitadas (Fondo Estatal de Inversión Local y Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo por valor de 0,9 puntos del PIB, pero de duración transitoria).

La mayor parte del saldo negativo obtenido en 2009 se concentra en la Administración General del Estado (-9,5 puntos del PIB), seguida de lejos por las comunidades autónomas (-2,2 puntos del PIB) y las corporaciones locales (-0,5 puntos del PIB). La Seguridad Social, a pesar de las malas condiciones de la economía española, mantiene todavía en 2009 un superávit<sup>12</sup> (0,8% del PIB).

El resultado alcanzado por la Administración General del Estado en 2009 está explicado por el fuerte descenso de la recaudación de algunas figuras tributarias bajo su competencia, en especial el Impuesto de Sociedades (2,4 pun-

---

<sup>11</sup> Ministerio de Economía y Hacienda. Febrero 2010

<sup>12</sup> El saldo de las operaciones no financieras ordinarias, es decir sin los intereses del Fondo de Reserva, disminuye hasta 6.061,80 millones, y en términos de caja a 3.342,80 millones de euros (0,3% del PIB).

tos del PIB desde 2007) y por asumir el peso de las principales políticas estabilizadoras del gasto, como son las prestaciones por desempleo (1,64 puntos del PIB) y las de tipo discrecional ante el cambio de ciclo (0,9 puntos del PIB), pero también está influenciado por el hecho de no haber trasladado a las administraciones territoriales la parte que les corresponde del descenso en la recaudación de tributos, de acuerdo al contenido en los sistemas de financiación territoriales. Una parte de los principales impuestos (35% del IRPF, el 35% del IVA y el 40% de los impuestos especiales) forman parte de los ingresos propios de las comunidades autónomas de régimen común y, sin embargo, el anticipo a cuenta realizado por la Administración General del Estado en 2008 y 2009 no ha incluido la grave pérdida de recaudación de todas estas figuras tributarias en esos años, como tampoco la evolución negativa del Fondo de Suficiencia (aproximadamente el -30% acumulado en 2009), el principal mecanismo de nivelación para hacer frente a la diferente capacidad fiscal de los territorios, determinada por su nivel de renta.

La magnitud de tal restricción no ha sido aplicada por los gobiernos autonómicos, tal y como demuestra que el presupuesto de gastos de las comunidades autónomas de 2009<sup>13</sup> haya crecido el 12,7% sobre el de 2007 y el presupuesto de ingresos el 6,2%, al abrigo de un sistema de anticipos sobre la liquidación del Sistema de Financiación calculado a partir de las cifras de 2007, ejercicio en el que se obtuvo la mejor recaudación en la historia de la Hacienda Pública española.

El potencial problema de las comunidades autónomas asociado al descenso de la recaudación de los tributos ha sido soslayado, por tanto, en 2008 y 2009 gracias al generoso sistema de cálculo de los anticipos, y ha mejorado significativamente gracias a los recursos adicionales aprobados en la reforma del Sistema de Financiación Autonómico de Régimen Común aplicable a partir de 2009, donde se recogen importantes aportaciones adicionales de la Administración General del Estado al nivel autonómico (9.500,00 millones de euros en el primer año, que alcanzan la cantidad de 14.348,11 millones de euros en la liquidación de 2012), y al aplazamiento y fraccionamiento, a partir de 2012, del reintegro por parte de las comunidades autónomas de las liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009.

---

<sup>13</sup> Presupuesto inicial.

## Resumen de ingresos y gastos Administraciones Públicas españolas (en % del PIB)

	Total AAPP				Saldo por Administraciones							Total AAPP	Deuda Pública	
	Ingresos	Gastos	Saldo	Gastos financieros	Saldo primario	Saldo Estado y OAAA	Seguridad Social (incluye SPEE y FOGASA)	CCAA	CCLL	AATT				
1975	23,5%	23,4%	0,0%	0,4%	0,4%	-3,2%	-0,1%	-0,3%	0,0%	-0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	7,3%
1980	27,2%	30,3%	-3,2%	0,6%	-2,6%	-5,4%	-0,1%	-0,3%	0,1%	-0,6%	-0,3%	-0,4%	-0,6%	45,8%
1985	34,0%	40,0%	-6,0%	1,9%	-4,2%	-3,2%	0,1%	-0,3%	0,0%	-1,0%	-0,3%	-0,4%	-1,0%	46,4%
1990	37,7%	41,7%	-4,1%	3,8%	-0,3%	-6,0%	-0,3%	-0,3%	0,0%	-0,6%	-0,3%	-0,4%	-0,6%	62,7%
1995	39,9%	46,7%	-6,9%	5,1%	-1,7%	-0,9%	0,5%	-0,3%	0,1%	-0,4%	-0,3%	-0,4%	-0,4%	59,2%
2000	38,0%	38,9%	-0,9%	3,2%	2,3%	-0,6%	0,8%	-0,4%	0,0%	-0,7%	-0,4%	-0,4%	-0,7%	55,2%
2001	38,0%	38,5%	-0,5%	3,0%	2,5%	-0,7%	0,8%	-0,4%	0,0%	-0,6%	-0,4%	-0,4%	-0,6%	52,3%
2002	38,4%	38,9%	-0,5%	2,7%	2,4%	-0,5%	0,8%	-0,4%	-0,1%	-0,7%	-0,4%	-0,3%	-0,7%	48,7%
2003	38,2%	38,4%	-0,2%	2,3%	2,1%	-0,4%	1,1%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	42,7%
2004	38,2%	37,9%	0,3%	2,0%	2,3%	0,2%	1,1%	-0,3%	-0,1%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	42,9%
2005	39,4%	38,4%	1,0%	1,8%	2,8%	0,7%	1,3%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	39,6%
2006	40,4%	38,4%	2,0%	1,6%	3,7%	1,3%	1,3%	-0,2%	-0,2%	-0,4%	-0,2%	-0,2%	-0,4%	36,2%
2007	41,0%	38,7%	2,2%	1,6%	3,8%	-2,8%	0,8%	-1,5%	-0,4%	-1,9%	-1,5%	-0,4%	-1,9%	39,7%
2008	36,9%	40,7%	-3,8%	1,6%	-2,3%	-9,5%	0,8%	-2,2%	-0,5%	-2,7%	-2,2%	-0,5%	-2,7%	55,2%
2009	34,6%	46,1%	-11,5%	1,9%	-9,6%									

Elaboración propia.

En el caso de no contar con estas modificaciones, la liquidación del Sistema de Financiación Autonómico de régimen común correspondiente al ejercicio 2009 sería inferior en aproximadamente 28.000 millones de euros sobre la de 2007. En la práctica, la liquidación final será bastante menos gravosa<sup>14</sup> y las comunidades autónomas cuentan con la ventaja adicional de poder diferir en el tiempo, ésta y la del año precedente<sup>15</sup>.

La situación de las finanzas públicas españolas es probablemente todavía más crítica de lo que muestra el abultado déficit declarado por el Ministerio de Hacienda en 2009, porque no están incluidos los gastos asignados a las sociedades públicas para realizar inversiones, para las que no disponen de capacidad de generar ingresos propios suficientes. Tan sólo teniendo en cuenta las de competencia estatal, el déficit aumentaría como mínimo en un 1 punto adicional del PIB. Las noticias informales, sin posibilidad de confirmación debido a la escasez y la tardanza de los datos oficiales del agregado de las administraciones públicas, apuntan un problema adicional derivado de gastos realizados por las administraciones territoriales cuyo pago no se ha ejecutado y tampoco se ha reconocido en sus presupuestos<sup>16</sup>.

*Gastos de inversión del sector público estatal no incluidos en los PGE (1)*

	2008 (avance liquidación)		2009 (inicial)		2010 (inicial)	
	millones euros	% PIB	millones euros	% PIB	millones euros	% PIB
Puertos, AENA, ADIF y SEITSA	12.021,56	1,1%	11.475,28	1,1%	11.585,70	1,1%
Sociedades de Agua	2.496,03	0,2%	2.372,34	0,2%	1.753,72	0,2%
Otras sociedades y fundaciones	3.209,58	0,3%	3.949,86	0,4%	3.654,36	0,3%
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>17.727,17</b>	<b>1,6%</b>	<b>17.797,48</b>	<b>1,7%</b>	<b>44.244,57</b>	<b>1,6%</b>

Fuente: libro de presentación de los PGE de cada año.

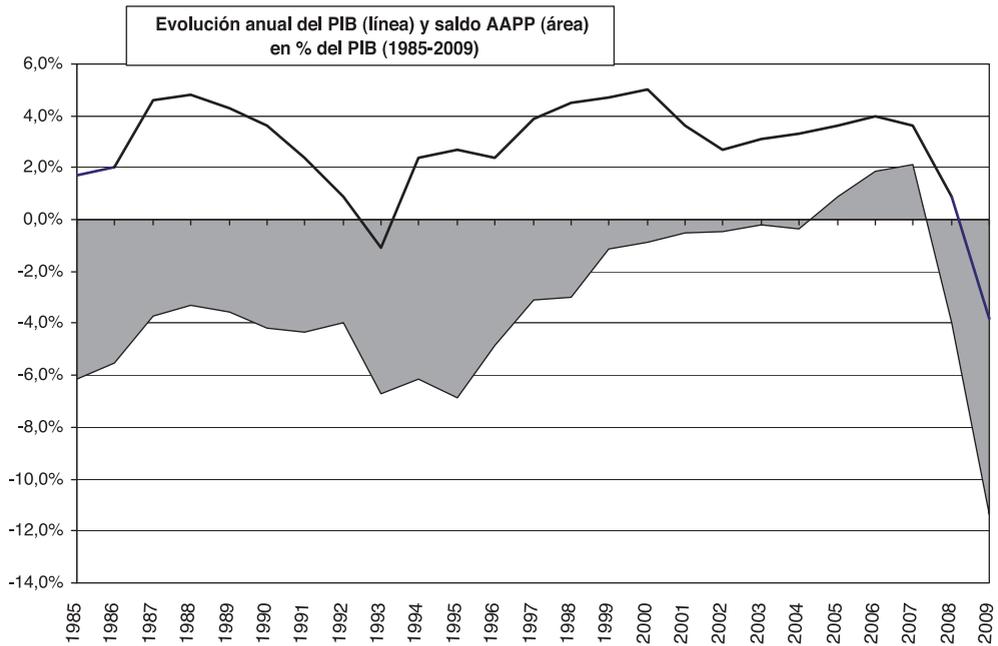
(1) Una parte reducida del gasto está incluida en las transferencias de capital y activos financieros.

De ser ciertas estas afirmaciones, el saldo negativo de las cuentas públicas profundizaría la ya de por sí precaria situación reconocida en la información oficial, y no sería descabellado pensar que alcanza el 13% del PIB español. El problema

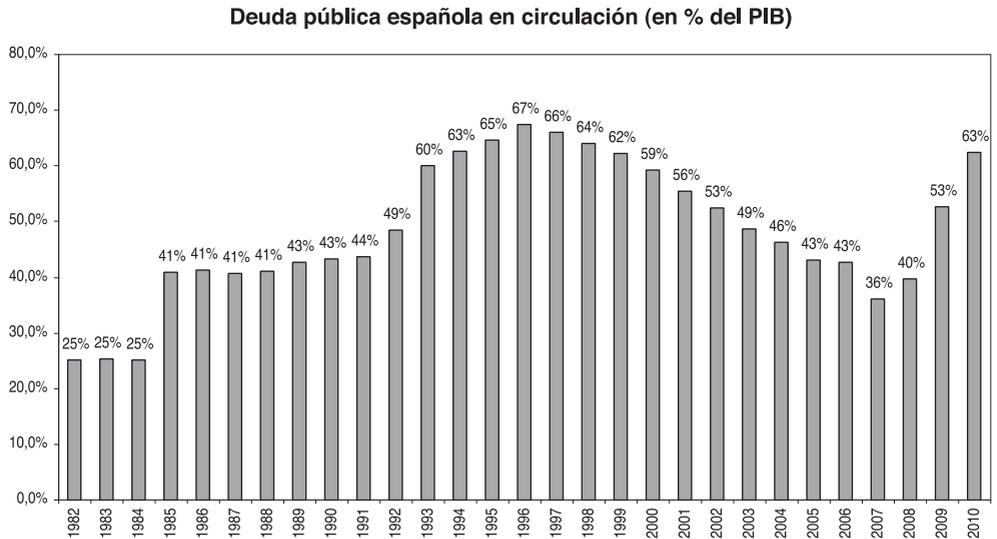
<sup>14</sup> El cálculo de la liquidación es muy complejo de realizar debido a los serios problemas de interpretación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Se dispone de un análisis detallado en RUIZ-HUERTA, J. y GARCÍA, M. A. (2010).

<sup>15</sup> El acuerdo, aprobado como ley en la actualidad, no recoge los detalles concretos de la forma de pago.

<sup>16</sup> Las más extendidas corresponden a la asistencia sanitaria, con un montante acumulado superior a los 12.000 millones de euros (como ejemplo, ver *El País* 18 de marzo de 2010).



Elaboración propia.



Fuente: Banco de España.

se agravaría si los gastos no corresponden a programas extraordinarios creados para hacer frente a la recesión, sino que se encuadran en los capítulos de operaciones corrientes y, por tanto, ajenos al ciclo o a decisiones transitorias de carácter discrecional.

## DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La realidad española no se puede entender sin explicar la radical reforma en el modelo de estado concretada en la profunda descentralización acometida desde 1977, básicamente desde el nivel central a las comunidades autónomas que, como es lógico en un proceso político, también afecta a la estructura del sistema fiscal español.

Con los datos disponibles sobre distribución territorial del gasto directo —el último año liquidado con información oficial corresponde a 2008—, las comunidades autónomas son la administración con mayor capacidad de gasto directo en el sector público español<sup>17</sup> (34,4% del total). Como se observa en las tablas adjuntas, le sigue en importancia la Seguridad Social en sentido amplio (30,7% del total), es decir, con la inclusión del Servicio Público Español de Empleo (SPEE) y el FOGASA, que desde 2002 tiene contabilidad propia no consolidable con ninguna otra administración. La Administración General del Estado (AGE) dispone de un porcentaje de gasto total sensiblemente inferior en términos de gasto directo a las dos anteriores, después de realizar las transferencias a las administraciones territoriales (21,5% del total).

En la práctica, el gasto disponible real de la AGE es inferior (7,91% del PIB<sup>18</sup>) cuando, con objeto de atender compromisos ineludibles de carácter común, realiza otros pagos (aportación a la Unión Europea y el montante de los gastos financieros vinculados a la deuda del Estado en circulación). Con los recursos remanentes, la AGE debe afrontar otra serie de importantes obligaciones: pago de pensiones y otras prestaciones de clases pasivas, política industrial y energética, comercio y turismo, I+D+i, infraestructuras, seguridad ciudadana, defensa, relaciones con el exterior, Administración Tributaria...

---

<sup>17</sup> Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

<sup>18</sup> Elaboración propia con PGE 2010.

*Distribución empleos no financieros de las Administraciones Públicas  
en % total gasto público*

	2001	2005	2006	2007	2008
Administración Central	24,1	22,4	22,2	21,7	21,7
<i>Estado</i>	20,7	19,2	18,9	17,9	17,8
<i>Otros organismos</i>	3,3	3,2	3,2	3,8	3,9
Seguridad Social	29,3	28,8	28,5	28,6	28,8
Comunidades Autónomas	33,8	35,8	35,9	36,1	36,3
Corporaciones Locales	12,8	13,0	13,4	13,6	13,2
<b>Total gasto AAPP</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>en % del PIB</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Administración Central	9,16	8,61	8,54	8,42	8,78
<i>Estado</i>	7,87	7,38	7,27	6,95	7,20
<i>Otros organismos</i>	1,25	1,23	1,23	1,48	1,58
Seguridad Social	11,13	11,07	10,96	11,10	11,66
Comunidades Autónomas	12,84	13,76	13,81	14,01	14,69
Corporaciones Locales	4,86	5,00	5,15	5,28	5,34
<b>Total gasto AAPP</b>	<b>38,00</b>	<b>38,44</b>	<b>38,47</b>	<b>38,82</b>	<b>40,47</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información IGAE.

*Presupuesto consolidado de la AGE + OO AA y Otros Organismos (2010)*

	Millones de euros	% del PIB
<b>Gasto en operaciones no financieras (1)</b>	<b>190.157,75</b>	<b>18,09%</b>
Transferencias Administraciones Territoriales (2)	71.393,30	6,79%
<i>Comunidades Autónomas</i>	53.632,60	5,10%
<i>Corporaciones Locales</i>	17.760,70	1,69%
Aportación a la Unión Europea	12.421,34	1,18%
<i>Gasto sin transferencias Administraciones Públicas</i>	<i>106.343,11</i>	<i>10,12%</i>
Intereses de la deuda pública	23.267,39	2,21%
Gasto disponible por el Estado para el resto de las políticas propias	83.075,72	7,91%

Fuente: Elaboración propia a partir de PGE 2010.

(1) Está excluido el gasto en prestaciones económicas por desempleo del SPEE.

(2) Incluye las transferencias de los sistemas de financiación y otras de carácter finalista.

Las corporaciones locales cierran la clasificación en el reparto de competencias de gasto público realizado directamente, con el menor porcentaje (13,4% del total); una situación muy similar a la anterior al proceso de descentralización.

Las políticas de pensiones y prestaciones económicas por desempleo son dos de las más importantes políticas públicas, no sólo por su objeto y número de beneficiarios sino también por el volumen de recursos financieros que maneja. Estas políticas, incluidas en la Seguridad Social en términos de Contabilidad Nacional, funcionan bajo el criterio de caja única en toda España y su normativa está regulada por las Cortes Generales. Entre los gastos ineludibles hay que incluir la aportación española a la Unión Europea y el pago de los gastos generados por la deuda en circulación. El ejercicio de deducir las cuantías de estas políticas del gasto total de las cuentas públicas, unas por ineludibles y otras por necesitar un tiempo más amplio para modificar su dinámica sin incurrir en consecuencias traumáticas, arroja un cambio en la participación de los distintos niveles de gobierno, con un aumento significativo del peso de las comunidades autónomas, hasta manejar algo más de la mitad del gasto directo construido bajo ese criterio (53,8% del total). En este ejercicio de análisis de la estructura del gasto público, conviene recordar que las políticas de asistencia sanitaria y educación absorbían en 2009 el 55,7% del gasto en operaciones no financieras de las comunidades autónomas<sup>19</sup>.

El peso de la Administración General del Estado con sus Organismos Autónomos (con excepción del Servicio Público español de Empleo, ubicado en la Seguridad Social con el criterio de Contabilidad Nacional), con la metodología mencionada, aumenta también su presencia, hasta concentrar casi una tercera parte del gasto público (33,5%); mientras que las corporaciones locales se mantienen en el último lugar, aunque también aumentan su peso dentro del gasto público después de deducir las políticas mencionadas (21,0%)

El intenso proceso de descentralización de competencias en materia de gasto público ha estado acompañado de un proceso similar, aunque más modesto hasta 2009, en el ámbito de los ingresos. La menor intensidad de los traspasos en este ámbito y el efecto provocado por la distinta capacidad de ingreso según el nivel de renta de cada territorio con la misma capacidad tributaria, han hecho que en la práctica el protagonismo de los gobiernos autonómicos sea inferior al que poseen en el capítulo de gastos, cuando la valoración se realiza a partir del análisis de su capacidad normativa. La Administración General del Estado es todavía el nivel de gobierno que dispone de un mayor porcentaje de ingresos sobre el total (34%), aunque una parte considerable de dichos ingresos se destina posteriormente a cumplir con las obligaciones incorporadas en el Sistema de Financiación Autonómico y el Sis-

---

<sup>19</sup> Detalle en GARCÍA, M. A. «Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2009 y deuda en circulación en 2008». Documento de trabajo 16/09. Instituto de Estudios Fiscales (2009).

tema de Financiación de las Haciendas Locales (la participación se reduce hasta el 7% del PIB, rebajando desde el 34% al 18% su participación directa en el gasto público total calculado con la metodología mencionada).

*Gasto total de las Administraciones Públicas españolas.  
Empleos directos por administraciones. Operaciones no financieras después de realizar las transferencias internas entre niveles de gobierno. Ejercicio 2010 (dotaciones iniciales)*

	Millones euros	% PIB	% total gasto
Administración General del Estado + OAAA (sin SPEE)	103.759	9,8%	21,5%
Seguridad Social (con SPEE)	148.284	14,0%	30,7%
Comunidades Autónomas	166.436	15,7%	34,4%
Corporaciones Locales	65.000	6,1%	13,4%
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>483.479</b>	<b>45,5%</b>	<b>100,0%</b>
Pensiones	107.535		
Prestaciones económicas desempleo	30.312		
Aportación Unión Europea	12.421		
Gastos financieros deuda pública	23.267		
<b>Gasto público sin pensiones, desempleo, aportación a la UE y gastos financieros de la deuda pública</b>	<b>309.644</b>		<b>Distribución por niveles de gobierno</b>
Administración General del Estado + OAAA (sin SPEE)			33,5%
Comunidades Autónomas			53,8%
Corporaciones Locales			21,0%

Elaboración propia a partir de PGE2010, Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Presupuesto de las Corporaciones Locales (simulación a partir de 2007).

Por su parte, la Seguridad Social concentra un porcentaje de ingresos muy similar al de la Administración General del Estado (33% del total) como resultado de la recaudación de las distintas cuotas sociales correspondientes al sistema de caja única aplicado en todo el Estado.

Las comunidades autónomas absorben un porcentaje inferior de los ingresos públicos directos (22,7% del total), mientras que las corporaciones locales cierran también la clasificación con el menor porcentaje de ingresos sobre los que tienen capacidad de decisión (10,3% del total).

La ampliación en la cesión de tributos aprobada en el reciente Acuerdo de modificación del Sistema de Financiación Autonómico de régimen común aumentará

el peso de las comunidades autónomas en los ingresos públicos (aumento al 50% del IRPF, 50% del IVA y 58% de los Impuestos Especiales) aunque seguirá por debajo de sus competencias de gasto, debido a la necesidad de contar con instrumentos de nivelación para compensar menor capacidad de recaudación de algunos territorios con los mismos tributos, generada por las diferencias de renta de sus residentes.

*Distribución recursos no financieros por Administraciones.  
En % sobre ingresos públicos*

	2001	2005	2006	2007	2008
Administración Central	48,7	36,9	37,5	38,8	34,0
Administración General del Estado	47,2	35,5	36,2	37,5	32,5
Otros organismos	1,5	1,4	1,3	1,3	1,5
Seguridad Social	31,5	30,2	29,7	29,5	33,0
Comunidades Autónomas	9,5	22,6	22,5	21,9	22,7
Corporaciones Locales	10,3	10,3	10,3	9,8	10,3
<b>Total ingresos AAPP</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>en % del PIB</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Administración Central	18,5	14,2	14,4	15,1	13,8
Administración General del Estado	17,9	13,6	13,9	14,6	13,2
Otros organismos	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6
Seguridad Social	12,0	11,6	11,4	11,5	13,4
Comunidades Autónomas	3,6	8,7	8,7	8,5	9,2
Corporaciones Locales	3,9	4,0	4,0	3,8	4,2
<b>Total ingresos AAPP</b>	<b>38,0</b>	<b>38,4</b>	<b>38,5</b>	<b>38,8</b>	<b>40,5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información IGAE.

Como se puede deducir de la información anterior, el sistema de reparto de atribuciones contenido en la Constitución Española ha alcanzado un grado muy elevado de cumplimiento, equiparable al existente en los países federales más consolidados. El intenso proceso de descentralización se limitó en una primera etapa a las competencias vinculadas a los gastos, pero poco a poco se ha extendido también a los ingresos.

En este apartado merece la pena apuntar algunas cuestiones sobre algunos conceptos. La falta de capacidad normativa es una de las quejas explicitadas por los niveles territoriales de gobierno. La cesión parcial o total de tributos se ha realizado

en una parte sobre figuras donde la capacidad normativa sigue siendo competencia del Gobierno de la nación (IVA e Impuestos Especiales), fundamentalmente por criterios de la Unión Europea. A la espera de aclarar o solucionar esta restricción, sin embargo, es posible el uso mancomunado de los tipos de gravamen de estos impuestos, con una participación activa y protagonista de las comunidades autónomas. En la práctica ha prevalecido la comodidad de concentrar en el nivel central el coste político de la subida de tributos, aun a pesar de ser beneficiarios directos de las decisiones adoptadas.

El concepto de desequilibrio vertical, generado a partir de una distribución de los recursos entre niveles de gobierno no adecuada a las competencias de gasto, es también utilizado en el debate del federalismo fiscal. El distinto ritmo en la cesión de competencias de gasto y de ingreso, mantenido en una parte del proceso de descentralización, ha generado un desequilibrio vertical favorable a la Administración General del Estado, al disponer de más recursos de los necesarios para cumplir con sus obligaciones de gasto, pero la profundización ha limitado bastante las diferencias iniciales a la vez que aparecían nuevos elementos que dificultaban la medición. El uso de las capacidades normativas transferidas, casi en exclusiva en el capítulo de gasto, ha introducido una tendencia muy acusada en el incremento del gasto, convertida por las comunidades autónomas en motivo de disputa en las diferentes reformas del Sistema de Financiación, bajo la pretensión de conseguir una mejora en la valoración de las necesidades de gasto encubierta en un desequilibrio vertical en su contra.

El uso extremo de este concepto puede penalizar a los niveles de gobierno más responsables y cuidadosos en el manejo de las políticas de gasto, porque afrontarán en peor posición los procesos de reforma del sistema.

La corresponsabilidad fiscal implica la asunción por cada nivel de gobierno de las obligaciones derivadas del ejercicio de sus competencias y este concepto es clave en un sistema descentralizado. Los distintos niveles de gobierno deben asumir la responsabilidad de aplicar con sensatez y prudencia los mecanismos a su disposición, de manera que puedan cumplir con sus obligaciones junto con las comunes. En este aspecto, la experiencia muestra un mayor sesgo en el componente de gasto que en el apartado de ingresos, donde a las quejas de insuficiencia se ha sumado un alejamiento en el uso de las competencias normativas sobre los tributos cedidos total o parcialmente para conseguir una mejora en los recursos financieros.

## EFFECTOS DE LAS REBAJAS DE IMPUESTOS APROBADAS EN LA ETAPA EXPANSIVA DEL CICLO ECONÓMICO

El fuerte descenso de la recaudación tributaria en España sufrido a partir de 2008 ha estado influenciado por tres tipos de causas. El componente cíclico viene dado por el descenso de la actividad económica, el discrecional está compuesto por aquellas medidas adoptadas por los Gobiernos para afrontar la crisis, y el componente estructural es aquél que viene condicionado por causas diferentes a la dos primeras.

La identificación de los componentes es en el caso español un ejercicio complejo, al estar solapados, sobre todo los dos primeros, pero puede ser útil hacer un repaso de algunas conductas que pueden explicar lo sucedido.

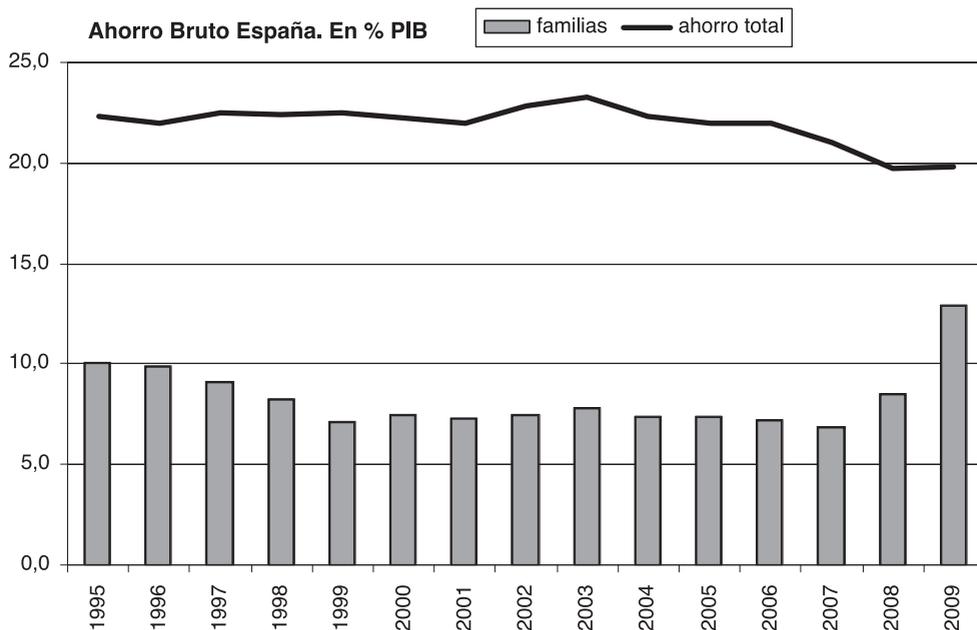
La actividad legislativa en materia tributaria ha sido muy intensa desde 1996, con una actuación muy concentrada en un encadenamiento de reformas de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y empresas (destacar las aplicadas en 1999, 2003, 2007 y 2008). Las decisiones han coincidido con la rebaja de la tributación de las rentas de capital, de mayor intensidad en el Impuesto sobre Sociedades, mientras se achataba la base máxima y mínima del IRPF, con una rebaja del tipo marginal máximo y una ampliación del mínimo exento de tributación. La desaparición del Impuesto sobre el Patrimonio y el progresivo vaciado de contenido del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, han completado el trabajo de rebaja de obligaciones de tributación para contribuyentes y empresas en impuestos sobre la renta.

La experiencia no ha conseguido demostrar una relación directa entre las reformas y la anunciada ampliación estructural de la base de aportación al sistema, y han sido los ingresos extraordinarios asociados al incremento nominal de la actividad del ciclo económico, junto al espectacular y desmesurado aumento de las operaciones inmobiliarias<sup>20</sup>, la principal causa del intenso aumento de los ingresos públicos. La teoría que justificaba su extensión estructural a partir de la rebaja en la tributación de la renta, se ha visto rebatida estrepitosamente con la recesión, que, en dirección contraria, ha puesto al descubierto el debilitamiento de la estructura del sistema tributario español.

Las rebajas de impuestos, adoptadas en algunas ocasiones bajo el criterio discrecional de sus autores, se han tornado estructurales con el paso del tiempo, en

---

<sup>20</sup> El descenso de la recaudación, tan sólo en el Impuesto de Sociedades y los de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, equivale a 3,5 puntos del PIB (alrededor del 55% entre 2007 y 2009) y la caída de actividad ha sido del -4,4%.



Fuente: Contabilidad Nacional.

especial cuando se comprueban las escasas posibilidades actuales para realizar reformas efectivas sobre la recaudación en el corto plazo, sobre todo en el Impuesto sobre la Renta. Como ejemplo, el aumento de un punto en el tipo marginal en el IRPF apenas reporta 300 millones de euros, y la elevación de un punto a los rendimientos de capital alrededor de 270 millones de euros.

En otro orden de cosas, la política fiscal tiene entre sus objetivos colaborar a regular la demanda agregada de las economías, de manera que una aplicación expansiva puede favorecer la actividad mientras que una instrumentación restrictiva colabora a ralentizar el ritmo de crecimiento de la demanda agregada. Las sucesivas reformas aplicadas desde 1996 se hicieron en un escenario de fuerte crecimiento de la actividad económica, en clara contradicción con la teoría, dado que todas implicaban una transferencia de renta desde el sector público al sector privado. La aplicada en 2007, concentrada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades, mejoró la equidad<sup>21</sup> pero ha jugado un papel

<sup>21</sup> El cambio del mínimo vital, articulado como un gasto deducible antes del cálculo de la base imponible a la que se aplica la tarifa progresiva, por una cantidad de renta exenta de tributación eliminó el carácter regresivo provocado por esta fórmula de reconocimiento de las circunstancias personales y familiares de los contribuyentes.

especialmente contraproducente sobre la economía española, dado que no sólo fue realizada en un momento alcista del ciclo económico sino que además estaba muy limitada en sus efectos, debido a la muy elevada propensión a importar de la economía española, reflejada en el abultado saldo negativo en la balanza de pagos por cuenta corriente, y a una política monetaria restrictiva mantenida por el Banco Central Europeo hasta agosto de 2008, que al elevar los tipos de interés aumentaba la propensión marginal al ahorro de los españoles.

La posterior incorporación en el IRPF de una deducción en la cuota íntegra de 400 euros, de acceso casi general desde junio de 2008, al abrigo de las promesas del PSOE en la campaña electoral de 2008<sup>22</sup>, coincide con un cambio de los patrones de consumo de la sociedad española aunque no se haya producido todavía un reconocimiento oficial de la crisis. La mayor propensión al ahorro de las familias por motivo de precaución, limita su propensión marginal al consumo y, por tanto, esteriliza, por lo menos parcialmente, el efecto de estímulo de la medida sobre la demanda agregada<sup>23</sup>.

Las causas enumeradas han provocado que las últimas rebajas de impuestos hayan generado una pérdida de la recaudación en 2008 y 2009 (superior a los 2 puntos del PIB<sup>24</sup>) sin haber conseguido un efecto positivo sobre la demanda interna, al contar por distintas causas según el momento del ciclo, con un multiplicador (keynesiano) cercano a 1.

El desarrollo académico de la teoría keynesiana destaca que, en condiciones neutrales, las políticas de gasto público tienen mayor potencia multiplicadora para incentivar la demanda agregada que la reducción de impuestos, debido a que ésta última implica la derivación hacia el ahorro de una parte del aumento en la renta disponible de las familias<sup>25</sup>. La instrumentación de las bajadas de impuestos en las condiciones mencionadas, ha limitado seriamente los posibles efectos positivos atribuidos por la teoría keynesiana. Se puede concluir, por tanto, un uso poco eficiente de la política fiscal como instrumento de política económica en España, con el aditamento no menor de haber debilitado muy seriamente la estructura tributaria de un sistema fiscal que la recesión ha permitido comprobar muy desequilibrado entre su nivel de gasto y su capacidad de generar ingresos.

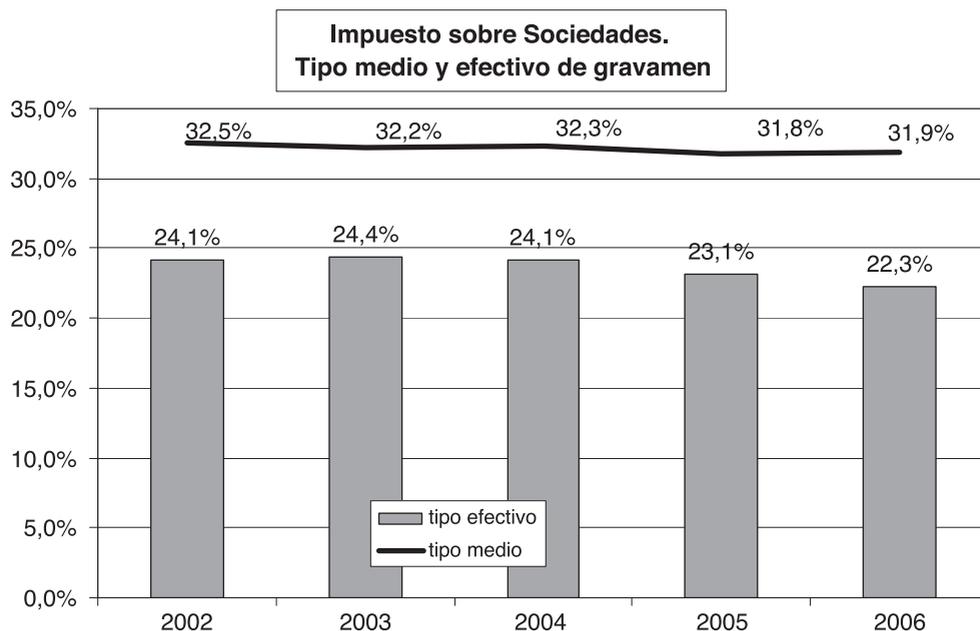
---

<sup>22</sup> La deducción no repercutió en una mejora de la renta disponible de las personas con ingresos más bajos, ya que su aportación al IRPF es nula.

<sup>23</sup> Desarrollo en profundidad en SERRANO, F. «The spanish fiscal policy during the recent great recession». *Journal of post Keynesian economics*. Spring 2010 vol.32 no 3 371.

<sup>24</sup> Fuente: Comisión Europea.

<sup>25</sup> El multiplicador keynesiano simple viene dado por  $1/(1 - c)$  donde  $c$  es la propensión marginal al consumo y  $1 - c$  la propensión marginal al ahorro.



Elaboración propia.

El debate sobre el grado de equidad en la distribución de los esfuerzos del sistema tributario español es difícil de abordar con la información disponible. No obstante, siendo cierto que las personas con menores ingresos están exentas de realizar aportaciones en el IRPF (más de siete millones), también se han aprobado disminuciones del tipo marginal máximo (del 52% al 43%) junto a la consolidación de una estructura dual del impuesto, que implica un desequilibrio horizontal en el tratamiento de las distintas fuentes de renta a favor de los rendimientos del capital. La reciente modificación (2010) de ampliar a dos tramos el tipo de gravamen de los rendimientos del capital mobiliario y la elevación de ambos (del 18% al 19% hasta 6.000 euros de ingresos y del 18% al 21% para el exceso sobre 6.000 euros), aumenta las obligaciones de este tipo de rentas, pero mantiene la estructura dual del impuesto.

Las modificaciones introducidas en el Impuesto sobre Sociedades se han centrado en la rebaja del tipo de gravamen (desde el 35% al 30% con carácter general y hasta el 20% cuando las empresas cumplen determinadas condiciones<sup>26</sup>). Una rebaja generalizada en el tipo de gravamen con un coste anual superior a 5.000

<sup>26</sup> Por la base imponible inferior a 120.202,41 euros para las empresas con una cifra de negocios inferior a 5 millones de euros y la plantilla media inferior a 25 trabajadores.

millones de euros abordada en 2007 y 2008, a pesar de que el tipo medio efectivo en 2006 era del 22,3% y se reducía al 21,5% para las empresas con ingresos superiores a 1 millones de euros, las que aportaron el 31,1% de la recaudación en ese ejercicio.

Dado que la rebaja de tipos de gravamen no estuvo acompañada de la desaparición de los gastos deducibles y deducciones en cuota, es de suponer que el tipo efectivo se reducirá en algunos puntos, con una concentración de beneficios en las empresas posiblemente más fuertes y mejor posicionadas en el mercado nacional y mundial, que sin embargo, reducirán su aportación a la Hacienda Pública.

*Impuesto sobre Sociedades (2006)*

Ingresos miles de euros	Declarantes		Cuota líquida		Tipo efectivo
	Número	% total	Millones euros	% total	
0	200	0,0%	2	0,0%	22,4%
0-10	12.451	2,3%	12	0,0%	18,9%
10-50	41.224	7,7%	87	0,2%	25,9%
50-100	49.356	9,2%	160	0,3%	27,7%
100-250	105.602	19,7%	591	1,2%	27,3%
250-500	91.370	17,1%	901	1,8%	26,4%
500-1000	82.830	15,5%	1.402	2,8%	25,7%
1000-3000	90.135	16,8%	3.449	6,8%	25,2%
3000-7500	38.015	7,1%	4.041	8,0%	25,3%
7500-10000	5.839	1,1%	1.326	2,6%	24,0%
10000-25000	11.208	2,1%	4.697	9,2%	23,1%
25000-50000	3.935	0,7%	3.627	7,1%	22,1%
50000-75000	1.276	0,2%	1.962	3,9%	19,8%
75000-100000	601	0,1%	1.377	2,7%	20,2%
100000-250000	968	0,2%	4.241	8,3%	20,0%
250000-500000	333	0,1%	3.246	6,4%	20,5%
500000-750000	110	0,0%	1.975	3,9%	22,4%
750000-1000000	58	0,0%	1.939	3,8%	24,1%
> 1,000,000	142	0,0%	15.825	31,1%	21,5%
	535.653	100,0%	50.860	100,0%	22,3%

Fuente: Memoria Tributaria.

## VENTAJAS E INCONVENIENTES DE ALGUNAS PROPUESTAS MACROECONÓMICAS EN POLÍTICA FISCAL

El saldo negativo de las cuentas públicas en 2009 fue oficialmente del 11,3% del PIB, pero en la práctica se sitúa cerca del 13% del PIB (126.138 millones de

euros); un porcentaje de la riqueza nacional que se acerca a la suma del gasto en pensiones (9,5% del PIB) y en asistencia sanitaria (5,7% del PIB).

Los criterios recogidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea<sup>27</sup> comprometen a todos los países miembros a buscar la consolidación fiscal, pero la obligación es más estrecha para los países miembros de la moneda única, bajo el razonable argumento de reforzar la confianza del euro ante terceros y evitar repercusiones negativas sobre la estabilidad de su tipo de cambio. En cumplimiento del protocolo de déficit excesivo<sup>28</sup> España, junto a otros países<sup>29</sup>, tiene abierto procedimiento que le indica la obligación de reducir su abultado déficit hasta alcanzar el 3% del PIB en 2013, es decir, en tan sólo cuatro ejercicios presupuestarios. Un periodo de tiempo demasiado corto para tan difícil y complicada tarea, con más dificultad todavía en un escenario de incertidumbre en la economía mundial.

En la difícil situación que atraviesa la economía española, determinada no sólo por el desequilibrio fiscal sino antes que nada por la elevada tasa de desempleo (cerca al 20% de la población activa), la política monetaria está fuera de la soberanía nacional, aunque a corto plazo parece que el Banco Central Europeo va a mantener el estímulo cualitativo (bajos tipos de interés) con la posibilidad de endurecer en alguna medida el cuantitativo (acortar plazos de las subastas de dinero). En el terreno fiscal se observa un conflicto entre la necesidad de desplegar políticas monetarias y fiscales expansivas con objeto de sostener e incentivar la demanda agregada y las posibilidades reales de hacerlo debido a la dimensión del déficit y, sobre todo, de sus características que definen un escenario con un *espacio fiscal*<sup>30</sup> agotado a corto plazo.

Las decisiones en política fiscal son complejas. La teoría keynesiana prioriza la concentración del esfuerzo en el gasto público frente a la rebaja de impuestos, pero realizada esta precisión surgen algunas preguntas sobre qué estímulos de gasto y de qué cuantía deben ser para cumplir con la misión de ampliar la demanda agregada hasta el potencial de producción y, sobre todo, aparece el interrogante sobre la capacidad real de la economía española para mantener el actual nivel de gasto, en el hipotético caso de considerarlo adecuado en términos de eficiencia y equidad.

---

<sup>27</sup> Artículo 104.6 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>28</sup> Artículos 104.7 y 126.7 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>29</sup> Alemania, Austria, República Checa, Países Bajos, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, Bélgica, Italia, España, Francia, Grecia, Irlanda y Reino Unido (abril 2009). La desviación del déficit máximo es muy amplia.

<sup>30</sup> La definición de espacio fiscal es el margen que existe dentro del presupuesto público para adjudicar mayores recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la de la economía. Esta definición hace foco en la cantidad de recursos que se encuentren actualmente disponibles.

Algunas opiniones priorizan la recuperación de la actividad económica para afrontar más tarde la consolidación fiscal. Desde este planteamiento, se debería mantener el nivel de gasto con los estímulos discrecionales, sin subir los impuestos. Algunas voces incluso opinan que una rebaja de los tributos ayudaría a recuperar los ritmos de crecimiento, desde un razonamiento que concatena las conductas de los agentes económicos con una relación causal y directa entre renta y consumo e inversión, muy contradictoria con los actuales niveles de ahorro de la sociedad española.

La opción de diferir el saneamiento fiscal puede alcanzar sus objetivos, pero también puede llevar a una situación más desfavorable a medio plazo, sobre todo si la estructura actual del gasto público no se ajusta a las necesidades de ampliación de la capacidad productiva del país, y debido a un componente excesivamente ineficiente en la asignación del gasto (en ocasiones «clientelista») puede desembocar en un estancamiento de los problemas de la economía española, pero con un agotamiento de su único margen disponible: el inferior ratio de deuda pública sobre el PIB comparado con la media de los países de la zona euro. Se podría dar el caso de llegar a 2013 con unas tasas reducidas de crecimiento económico y una deuda pública superior a la media de la zona euro, es decir, superior al 85% del PIB. Con el inconveniente adicional, nada despreciable, derivado de incurrir en mayores intereses financieros obligados por una deuda creciente, posibles problemas en su financiación y, por supuesto, cargar con una prima de riesgo-país cada vez más elevada. Elementos todos ellos que aumentan las obligaciones de gasto público y estrechan los márgenes para abordar el resto de las políticas.

En este terreno es condenable la privilegiada posición utilizada por algunos inversores en el sistema financiero por la que especulan a la baja con los bonos nacionales, mediante mecanismos que han pervertido su origen (derivados financieros). La opción razonable sería la prohibición de algunos de los procedimientos y una mayor regulación y control del resto. El problema de la prima de riesgo, sin embargo, no se agota con esta medida, dado que en esencia, este fenómeno se puede generar por la dimensión de la deuda, la velocidad en su crecimiento, o simplemente por la desconfianza de los inversores en la capacidad de gestión de los gobernantes del país, o la ausencia de un consenso social para abordar con la debida voluntad y decisión las deficiencias de su economía.

Los errores cometidos en la etapa de expansión, muchos y de gran impacto en política fiscal, son una pesada rémora para encontrar soluciones a corto plazo sin incurrir en costes. En términos más coloquiales: no hay recetas mágicas para salir de

la crisis, de forma rápida y sin pérdidas, y además se necesita el tiempo suficiente para tener éxito, un gran enemigo este último con los actuales códigos de conducta de la política, donde la prioridad electoral se ha situado en una posición hegemónica.

La rebaja del déficit del 11,2% (cifra oficial) al 3% PIB en el corto periodo de cuatro años es una empresa casi imposible, con mayor motivo cuando se conoce que una parte de los ingresos públicos perdidos no tenían carácter cíclico ni discrecional y, por tanto, no se podrá contar con ellos para tan ardua tarea ni siquiera en el hipotético caso de recuperación de la actividad. No hay estudios fiables que cuantifiquen su incidencia, pero la elevada elasticidad mostrada por los principales impuestos con la llegada de la recesión, refleja su gran dimensión. Por otra parte, los gastos cíclicos asumidos en la crisis son importantes, pero el más identificable, las prestaciones económicas por desempleo, implica un aumento del 1,64% del PIB. De manera que, aun manejando estimaciones prudentes sobre la incidencia en el sistema fiscal del ciclo y de las medidas discrecionales, se podría explicar en el mejor de los casos 7 puntos del PIB<sup>31</sup>; el resto, es decir 6,3 puntos del PIB, se corresponden con un desajuste estructural entre ingresos y gastos.

La decisión sobre cómo avanzar hacia una consolidación fiscal ordenada abre la necesidad de ampliar la base tributaria y analizar con detalle las actuales políticas de gasto, para saber el grado de cumplimiento de los objetivos enunciados. El proceso lógico no debería ser mantener todo lo que hay, sino decidir cuál es la presencia del sector público en la economía, en la doble vertiente de las políticas a desarrollar y la distribución de esfuerzos a nivel personal, territorial y de fuentes de renta, compatible con un funcionamiento adecuado de las relaciones económicas.

Las decisiones de las cuestiones planteadas pueden estar apoyadas en el conocimiento que le brinda la teoría económica, pero en última instancia incorporan un sesgo ideológico. Cualquiera que sea éste último no debería obviar una certeza, el severo desequilibrio estructural del sistema fiscal español. De manera que la opción de bajar los impuestos debe estar acompañada de una propuesta creíble de políticas de gasto a reducir, dada la fragilidad empírica demostrada por la relación entre la bajada de impuestos e incremento de la actividad económica que, según sus defensores incluso compensaría la pérdida inicial de ingresos. Los defensores del mantenimiento del gasto deben asumir el coste político de subir los impuestos en el nivel necesario para cerrar la diferencia estructural entre ingresos y gastos.

---

<sup>31</sup> El saldo de las cuentas de las Administraciones Públicas españolas en 2007 fue positivo en 2,2 puntos del PIB.

Esta posición, sin embargo, cuenta con el inconveniente en la actualidad de convertirse nuevamente en una política fiscal procíclica que, de no elegir convenientemente los tributos y caso de no contar con el consenso de la población, podría limitar las posibilidades de recuperación de la economía.

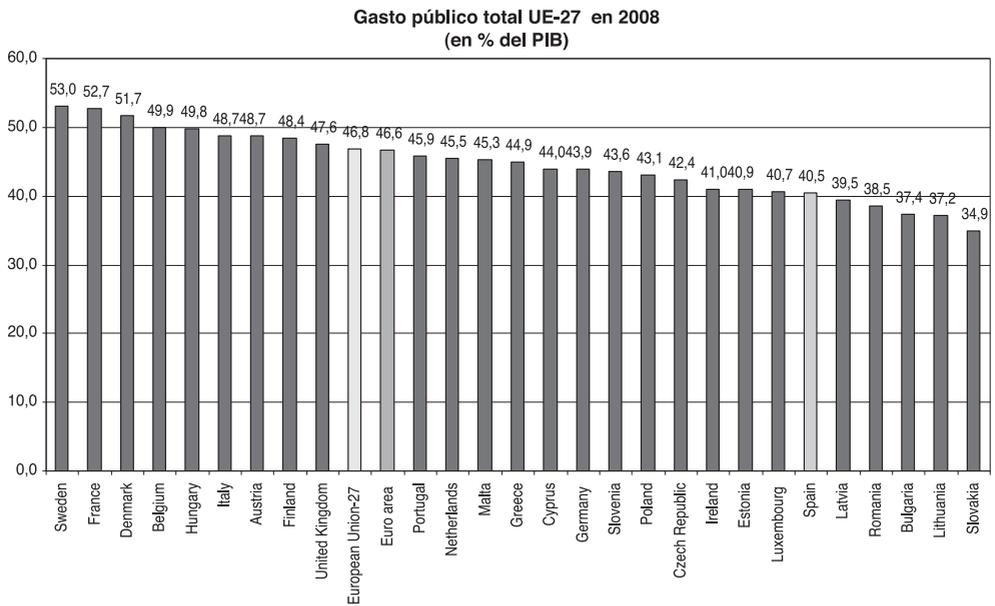
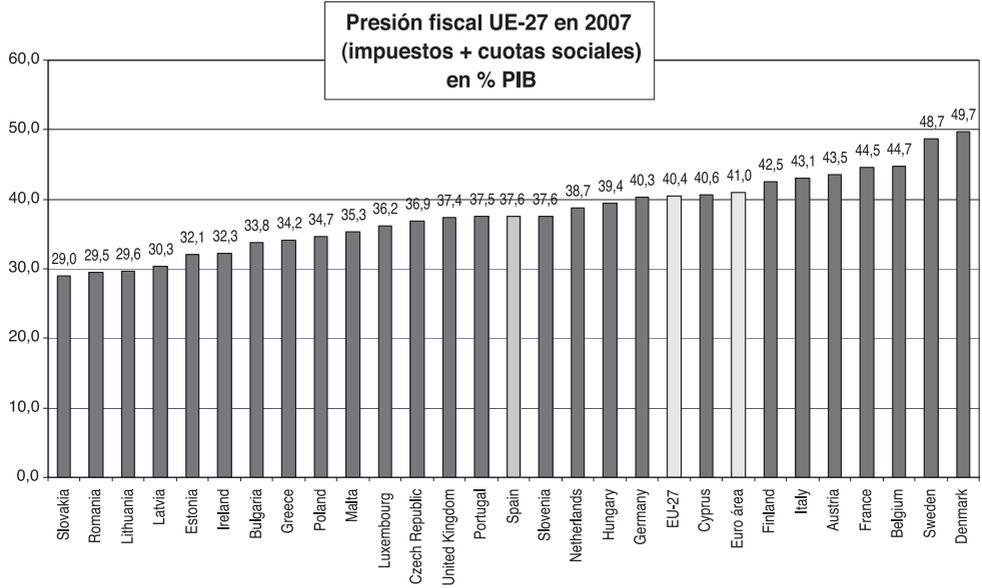
Tampoco se ajusta a la realidad atribuir a la actual estructura impositiva una evolución desmesurada de la recaudación gracias a un hipotético repunte de la actividad de la economía española, y menos aún, combinar un rápido retorno de la economía española a elevadas tasas anuales de crecimiento de su PIB con una elasticidad de los ingresos incluso superior a la de la etapa de expansión precedente. Conductas ambas recogidas en la actualización del Programa de Estabilidad de España 2009-2013 presentado ante la Comisión Europea por el Ministerio de Economía y Hacienda, en un ejercicio muy apoyado en la aritmética pero, desafortunadamente, alejado de las posibilidades reales de la economía española.

## COMPARACIÓN CON LA ZONA EURO Y UE-27

El gran esfuerzo realizado por la sociedad española desde la restauración democrática no ha conseguido equiparar la presión fiscal española con la media de la Unión Europea, el espacio de integración regional donde se encuadra España y donde realiza las tres cuartas partes de sus intercambios comerciales.

La muy favorable recaudación alcanzada en 2007 por las Administraciones Públicas españolas, la mejor de la historia, fue inferior en 2,8 puntos a la media de los veintisiete miembros de la Unión Europea y 3,4 puntos menor de la media existente en los dieciséis países que componen la euro zona. En la comparación con los veintisiete miembros de la Unión, la mayor distancia se encontraba en la imposición indirecta (1,8 puntos del PIB), con una menor diferencia en la imposición directa y las cuotas sociales (0,5 puntos del PIB en cada una). La diferencia con la media de la zona euro se amplía en las cuotas sociales (inferior en 2,1 puntos del PIB), mantiene la diferencia con la UE-27 en la imposición indirecta (1,8 puntos del PIB) y, sin embargo, se invierte en la imposición directa, donde España superaba los ingresos en relación con el PIB (0,5 puntos), gracias a la fenomenal recaudación lograda por el Impuesto de Sociedades.

El comentado desplome de los ingresos públicos en España en los dos últimos años (2007-2009) ha reducido sus recursos públicos en 7,2 puntos del PIB (41% al 33,8% del PIB), como consecuencia del hundimiento de los impuestos (7 puntos del PIB). Con la información disponible hasta el IIIT de 2009 para el resto del mundo, se



puede observar la excepcionalidad española en cuanto a la intensidad en la respuesta de los ingresos públicos ante el ciclo recesivo. Como ejemplo contrario, en Alemania los ingresos públicos aumentaron en 2009 medio punto del PIB sobre los de 2007, y en Francia, en el mismo periodo, el descenso en la recaudación se acota a 1,8 puntos del PIB. Grecia e Irlanda pierden tan sólo nueve décimas del PIB en sus ingresos, e Irlanda, el caso más similar al español, limita su caída a 2,3 puntos del PIB.

De confirmarse esta información, España ocuparía en la actualidad las posiciones de cola en ingresos públicos dentro de la UE-27, con el 33,8% del PIB, superando tan sólo a Eslovaquia (32,8% del PIB). La diferencia con la media de los países de la eurozona puede aumentar en 2009 hasta superar los 8 puntos del PIB, es decir, el equivalente a 84.000 millones de euros.

El nivel de gasto público español se ha mantenido en todo momento en cotas inferiores a la media comunitaria (6,9 puntos del PIB en 2007), al igual que también es inferior cuando la comparación se realiza con los países miembros de la zona euro (7,5 puntos del PIB). El grueso de la diferencia en el menor gasto público comparado se concentraba en el apartado de prestaciones sociales (4,9 puntos del PIB) y en los intereses de la deuda (1,3 puntos del PIB), mientras que los gastos de inversión (formación bruta de capital fijo) superaban en España la media de la zona euro (1,1 puntos)<sup>32</sup>.

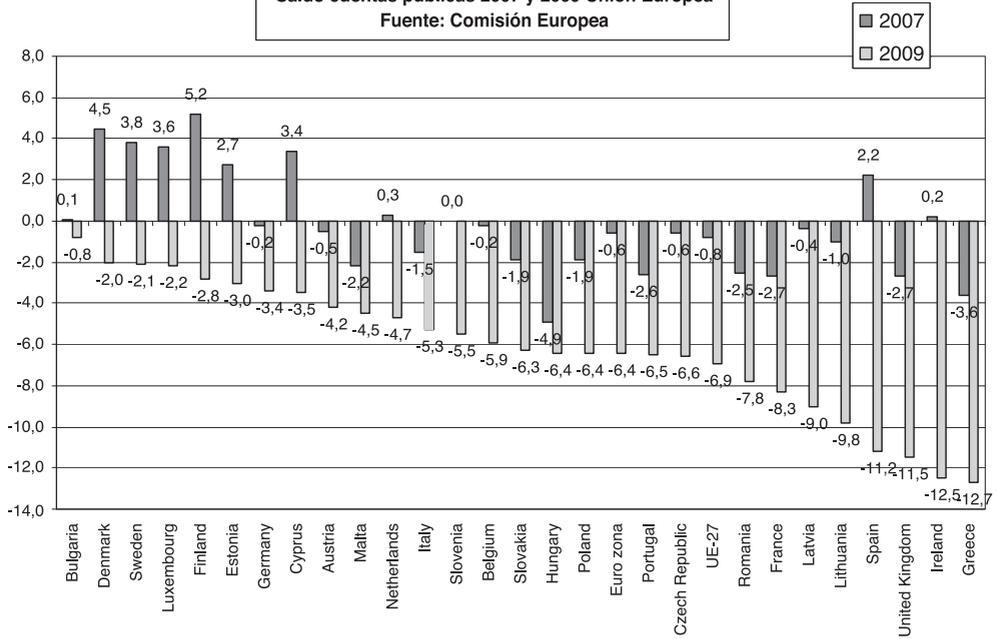
La actual crisis ha reducido la distancia entre el gasto público español y la media de la zona euro (4,0 puntos del PIB en 2009) aunque, a pesar del fuerte incremento de los dos últimos años en España, aún sigue siendo inferior en porcentaje del PIB (46,1% frente a 50,1% del PIB).

El saldo de las cuentas públicas españolas había alcanzado en 2007 una posición sobresaliente dentro de la Unión Europea, al alcanzar un superávit respetable (2,2% del PIB). El impacto de la recesión, sin embargo, ha sido mucho más acentuado en las cuentas públicas españolas, al sumar al incremento en el gasto (mayor al acaecido en media en los países de la zona euro: 6,4 frente a 4 puntos del PIB) un desplome en los ingresos públicos muy superior al experimentado por los socios de la moneda única (-7,2 frente a -0,8 puntos del PIB). Las estadísticas proporcionadas por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea corroboran que la mayor diferencia en el comportamiento dentro de las finanzas públicas españolas en relación con el resto de los países comunitarios con la llegada de la crisis, se localiza en los ingresos públicos.

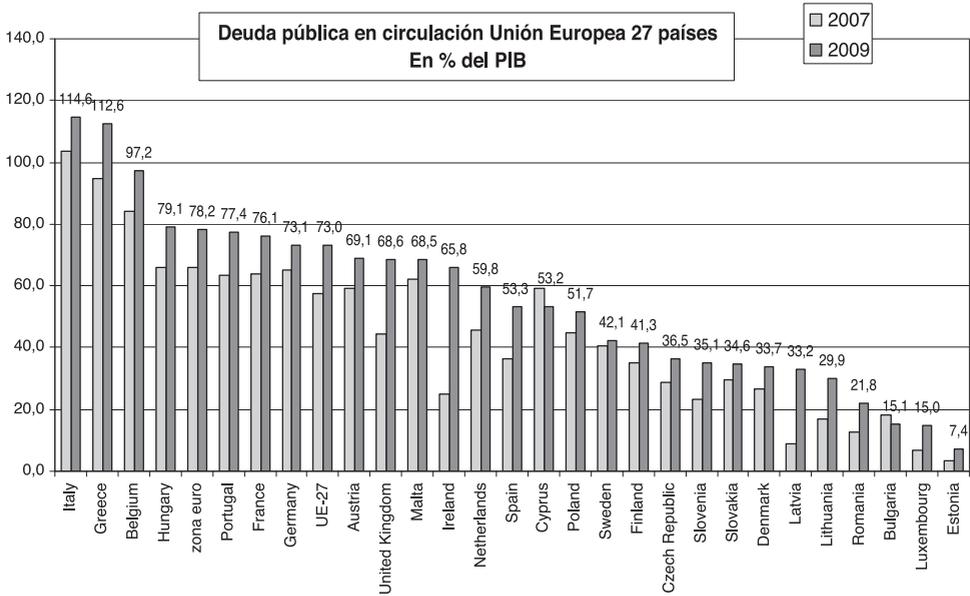
---

<sup>32</sup> Fuente: Dirección de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea.

**Saldo cuentas públicas 2007 y 2009 Unión Europea**  
Fuente: Comisión Europea



**Deuda pública en circulación Unión Europea 27 países**  
En % del PIB



El trabajo de saneamiento para disminuir el ratio de deuda pública en relación con el Producto Nacional, al que ha colaborado activamente el intenso crecimiento de la actividad económica española medida en términos nominales, ha permitido a España financiar el déficit público aparecido a partir de 2008 con la emisión de deuda pública, y a pesar de incrementar significativamente su peso sobre el PIB (del 36,2 al 53,3% del PIB) todavía permanece a final de 2009 por debajo de la media de la zona euro (78,2% del PIB) y a gran distancia de la de Italia, Grecia y Bélgica (114,6%; 112,6% y 97,2% del PIB respectivamente).

La evolución dinámica de la deuda española, es decir, su crecimiento entre los años 2007 y 2009, es una de las más altas (47,2% nominal; 17,1 puntos del PIB) después de Irlanda (163,2%; 40,8 puntos del PIB) y Reino Unido (55,2%; 24,4 puntos del PIB)<sup>33</sup>.

## ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

Los objetivos de la política fiscal pueden ser muy variados según el modelo social y económico elegido, al permitir un amplio gradiente en la presencia del sector público en las tareas de regulación, provisión de bienes y servicios, incluida una parte de la producción, y redistribución de la renta a nivel personal, factorial y territorial.

La Constitución Española dibuja algunos márgenes que, en esencia, van en la línea de garantizar a los ciudadanos la protección adecuada en materias básicas<sup>34</sup> y el sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo a criterios de capacidad económica de los contribuyentes, sin incurrir en la confiscación de sus rentas y patrimonio, a la vez que buscan la eficiencia económica<sup>35</sup>. En paralelo al mandato constitucional citado, España forma parte de la Unión Europea, un proyecto de integración regional en el cual la protección de las personas en situaciones de necesidad —en sentido más amplio, el Estado del Bienestar— es una de sus principales señas de identidad.

El ejercicio teórico de definición del sistema fiscal no es excesivamente complicado; la práctica es más compleja, al determinar los instrumentos necesarios para

---

<sup>33</sup> El incremento de la deuda pública en Estonia, Letonia y Lituania también ha sido intenso, pero el ratio de deuda pública sobre PIB no supera el 35%.

<sup>34</sup> Entre otras referencias, la educación en el artículo 27, las prestaciones de la Seguridad Social en el artículo 41, la salud en el artículo 43, vivienda en el artículo 47.

<sup>35</sup> Artículo 31 de la C. E.

desarrollar sus funciones: las políticas de gasto y los ingresos correspondientes para cumplir con los principios de suficiencia y equidad. El primer paso es disponer de un buen diagnóstico; en este caso, reconocer un punto de partida muy desfavorable: la economía española atraviesa una situación crítica, que necesita de medidas extraordinarias para superar sus graves deficiencias y, por desgracia, las políticas precedentes en el terreno fiscal restringen severamente los márgenes de actuación. Durante un largo tiempo la población española ha llegado a creer que los grandes y continuados aumentos en su renta disponible tenían carácter permanente, con las consiguientes repercusiones en sus decisiones de consumo y de inversión (concentrada ésta última casi en su totalidad en la compra de vivienda a precios cada vez más desmesurados). La llegada de la crisis, con una fuerte destrucción de empleo, apunta algunos cambios significativos en su conducta, por ejemplo, el aumento de la tasa de ahorro en 2008 y 2009, en buena parte por motivo de precaución, y el comienzo de un proceso de reducción de la abultada deuda acumulada en la última década (140% de la renta disponible de las familias).

Los gestores del sector público deberían haber sido conscientes hace tiempo de las deficiencias. Aunque tarde, la llegada de la crisis les debería hacer reaccionar. Durante muchos años los ingresos públicos disfrutaron de tasas anuales de crecimiento nominal superiores a dos dígitos, y las autoridades de los distintos niveles de gobierno los asimilaron como permanentes. La crisis ha demostrado su tremendo error al no evaluar correctamente una situación a la que, como se ha demostrado en epígrafes anteriores de este trabajo, se ha llegado gracias al peculiar modelo de producción —vigente en los anteriores catorce años y exprimido al máximo en el último quinquenio— y la política fiscal aplicada en la etapa expansiva, que explican el diferente impacto comparado con los países más desarrollados de la Unión Europea, donde la recesión apenas ha erosionado sus ingresos públicos.

La tarea de identificar el componente cíclico y el derivado de las medidas discrecionales, es decir, las adoptadas para hacer frente al ciclo depresivo, de la parte correspondiente a un desajuste estructural entre los ingresos y gastos del sistema fiscal español, es esencial. El desajuste estructural puede ser responsable de más de la mitad del déficit oficial declarado en 2009 (11,2% del PIB). Mucho dinero en suma: una cuantificación prudente de 6 puntos del PIB equivale a 63.000 millones de euros, algo más de lo que ahora se gasta en asistencia sanitaria. Afrontar el reto de cerrar ese *gap* implica actuar sobre los ingresos (al alza), los gastos (a la baja) o con una combinación de medidas en ambos apartados. Reducir el déficit público provocado por los desajustes estructurales debería ser un objetivo prioritario de cualquier gobierno, dado que confiar en una vuelta a la normalidad del ciclo económico

como solución de los problemas del sistema fiscal español, es una posición situada en el plano de los deseos, cuando no de la imaginación.

La situación es difícil, se trata de elegir entre lo peor, renunciar a los estímulos discrecionales de gasto o incurrir en una penalización grave por mantener un déficit muy elevado, o lo malo, correr con el riesgo de restringir el consumo mediante aumentos de impuestos a la vez que se racionalizan todos los gastos no necesarios.

En el capítulo de ingresos se necesita reforzar la estructura tributaria española, en un difícil ejercicio a realizar en un escenario muy pervertido por las decisiones anteriores (rebajas de la imposición directa) y, sobre todo, por los mensajes enunciados, con una dosis de cinismo elevada y dudosa capacidad pedagógica (se pueden bajar los impuestos y mejorar los servicios públicos). Las rebajas aprobadas en la imposición directa y el permanente «olvido» de la lucha contra el fraude fiscal, no han ampliado la base tributaria española, como demuestran las actuales cifras; más bien al contrario, la han disminuido.

Más allá de los tópicos hay que tomar decisiones drásticas coherentes con las restricciones actuales, es decir, desde la consciencia de que no existen recetas mágicas. En el actual contexto, la imposición directa cuenta con mayores bazas para conseguir una transferencia desde el ahorro privado al público con menor incidencia inicial sobre la demanda agregada, dado que conocida la tasa de ahorro privado por precaución y el desajuste con la inversión nacional (su destino mayoritario son productos financieros), la influencia de medidas con estas características sobre la inversión privada sería menor. El inconveniente es la dificultad de aumentar la recaudación de los impuestos sobre la renta a corto plazo.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha estrechado mucho su base después de las sucesivas reformas a las que ha sido sometido. Por abajo, al exonerar de pago a millones de contribuyentes al abrigo de rebajar los costes laborales de los trabajos menos cualificados y no incurrir en la trampa de la pobreza; por arriba, al reducir el tipo marginal máximo bajo el argumento de no desincentivar la actividad de los contribuyentes e impulsar a quienes más renta tienen a constituir sociedades mercantiles. La dualización del impuesto al desgajar las rentas de capital mobiliario para evitar su deslocalización, completa el cuadro del principal impuesto dentro del sistema tributario español.

El alejamiento de los contribuyentes con menos renta de este impuesto puede estar justificado en el abaratamiento indirecto del coste laboral y los menores costes admi-

nistrativos de gestión, pero tiene otras consecuencias no tan positivas, como por ejemplo, la ausencia de relación de millones de personas con un impuesto clave en la progresividad del sistema tributario, o el mantenimiento en la práctica del escalón de renta disponible cuando superas el mínimo exento. Los tipos de gravamen máximos (56%) se podrían haber mantenido en tramos de renta más elevados que, como es el caso de las retribuciones de los consejos de administración, están obligados a tributar como rentas del trabajo. El impuesto sigue siendo progresivo (el 1% con más renta aporta el 20% de la recaudación) pero las medidas adoptadas han restringido el campo de juego dando un protagonismo mayor a las personas con rentas del trabajo entre 15.000 y 40.000 euros, lo que no juega precisamente a favor de la legitimación social del tributo.

La dualización del tributo se podría haber realizado con una tarifa progresiva de las rentas del capital mobiliario, con un tipo de gravamen máximo del 25%. La leyenda popular sitúa a los ricos como principales beneficiarios de las normas tributarias y el colectivo que acumula un mayor nivel de fraude. La razón le asiste parcialmente, y no porque las SICAV detenten un tipo de gravamen del 1% sobre los rendimientos de capital, sino porque no se cumplen las condiciones para su formalización y además autorizan modificaciones en la tributación que aligeran a las personas físicas de la tributación general en el IRPF, cuando no las eximen, por los beneficios generados en las actividades de las SICAV. La experiencia, sin embargo, localiza en empresarios y profesionales las mayores bolsas de fraude, en especial los acogidos a la modalidad de módulos. Los signos externos de riqueza de estos millones de contribuyentes desautorizan los ingresos declarados en el IRPF, con una evidente indiferencia por parte de las autoridades competentes.

Merece reflexionar sobre las rebajas aprobadas en los tipos de gravamen en el Impuesto sobre Sociedades al abrigo de una presión superior a la media comunitaria, cuando en la práctica el tipo medio efectivo es claramente inferior al general. La justificación de la rebaja es menos entendible para las grandes empresas españolas, que en su mayor parte tienen una mayor capacidad de defensa ante la crisis.

Los argumentos utilizados por altos cargos del actual Gobierno para eliminar el Impuesto sobre Patrimonio eran muy frágiles (el principal, que castigaba a las clases medias) pero la actual situación profundiza la falta de razón. La renuncia a 2.000 millones de euros, que recaían sobre al menos una parte de las personas mejor situadas de la sociedad española, es inasumible.

Las razones para vaciar de contenido el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones han sido similares, de manera que los beneficios están directamente relaciona-

dos con la capacidad económica de los contribuyentes. Los intereses comunitarios deben prevalecer sobre la competencia fiscal territorial y es preciso alcanzar un acuerdo entre todas las comunidades autónomas, para restituirlo en unas condiciones que combinen el incremento en la recaudación con la solución de aquellas posibles deficiencias que deterioren la equidad.

El aumento de la imposición sobre el consumo cuenta con la ventaja de la inmediatez, a la que sumar la diferencia comparada en tipos de gravamen con el resto de los países de la Unión Europea pero, obviamente, tiene el riesgo de retracción del consumo ante una hipotética traslación generalizada del aumento del tributo al precio de los bienes y servicios. La colaboración empresarial en el control de los márgenes y una adecuada conciencia de la sociedad en la lucha contra el fraude fiscal, juegan un papel fundamental para conseguir un mayor éxito, aunque el escaso dinamismo del consumo también puede ayudar a limitar los posibles efectos negativos sobre la actividad.

El riesgo asociado a una elevación de impuestos en una situación de crisis se reduce cuando la sociedad es consciente de la gravedad de los problemas y la necesidad de colaborar de todos los miembros. Por supuesto, no ayudan nada las campañas que incentivan el fraude, aunque se apoyen en criterios validados por la teoría económica cuando se cumplen determinadas circunstancias. Como tampoco ayuda al necesario consenso, la falta de explicación de las causas que han conducido a la economía española a la posición crítica que se pretende combatir con las actuales medidas.

Los avances sin el cumplimiento de las normas son menores. El análisis de la escasa dimensión de la base tributaria española puede concluir para algunas fuentes en un exceso de presión fiscal, pero también puede concluir en un excesivo fraude fiscal consecuencia de la histórica falta de voluntad política de los sucesivos gobiernos para combatirlo. Los signos externos de riqueza desmienten la recaudación y el reparto de los esfuerzos, pero ha habido un consenso generalizado de quienes podían buscar soluciones, para no incomodar a los ciudadanos con este tema. El discurso oficial hegemónico ha sido el contrario: trasladar a la población una sensación de lejanía de los tributos, apoyándose en la abundancia de recursos financieros extraordinarios. Mirar hacia otro lado formaba parte del discurso, y las rebajas de impuestos sobre la renta estaban acompañadas de normas poco eficaces — como demuestra la ley de delito fiscal— y recursos humanos insuficientes para perseguir el fraude fiscal. La moda impuso sus reglas y la casi totalidad de gobiernos las cumplieron de buen grado, nuevamente anteponiendo los intereses electorales a los co-

munitarios o, lo que es lo mismo, al ejercicio de responsabilidad que lleva asociado su cargo.

Las decisiones sobre ingresos públicos deben estar acompañadas de un análisis muy detallado del gasto público, en un doble sentido: eficiencia y sostenibilidad a medio y largo plazo. El largo proceso de crecimiento ha relajado los controles de eficiencia de las políticas de gasto con la aparición de algunas conductas no justificadas por la mejora del bienestar común, y más bien asociadas a conductas clientelistas de los gestores de lo público. Las decisiones pueden encontrarse en aumentos injustificados de la dimensión de una política o su duplicación, al externalizar una tarea que podía ser afrontada con los recursos propios. La relajación en la eficiencia ha sido extensible a proyectos de inversión, no sólo a los de discrecionalidad evidente, sino a aquellos otros interesantes pero lejanos a las prioridades reales de la sociedad española.

En este terreno también es conveniente alejarse de las concepciones demagógicas y ser conscientes de las magnitudes. El gasto previsto del Ministerio de Igualdad en 2010 es de 135,5 millones de euros y el del Ministerio de Vivienda de 108,73 cuando se deducen las partidas de ayuda a la compra y alquiler. La supresión de la Alta Dirección de la Administración General del Estado ahorraría 815,14 millones de euros, a cambio de renunciar a toda la dirección ejecutiva de esta administración. La desaparición de cualquiera de estos organismos o colectivos se debe hacer por motivos de eficiencia, no pensando que solucionará el grave problema de desajuste entre ingresos y gasto público. Probablemente sea más interesante reforzar la idea de asociar lo público con los intereses comunes y desterrar el criterio de considerar a lo público como ajeno, de manera que se justifica el aprovechamiento personal a corto plazo o la ausencia de compromiso con su sostenibilidad en el futuro.

Cualquier decisión sobre el sistema fiscal español está relacionado con el Estado de las Autonomías, es decir, con un modelo de estado muy descentralizado con diferentes niveles de gobierno. Éste es un terreno lleno de susceptibilidades que en algunos casos se utilizan como burladero para no afrontar otros problemas, pues una aseveración sobre la presencia de prácticas clientelistas no incluye una negación del sistema de descentralización sino una descripción del funcionamiento del actual modelo de estado español, donde los territorios, debido al importante volumen de gasto bajo su competencia, juegan un papel muy protagonista en políticas con mayores posibilidades de incurrir en ese tipo de conductas.

El todavía reducido tiempo de puesta en práctica de la descentralización, la complejidad del sistema de financiación, la falta de pedagogía en el proceso de expli-

cación a los ciudadanos de la distribución de competencias por niveles de gobierno y el abuso de las susceptibilidades que rodean este tema en España, entorpecen el proceso de rendición de cuentas de los distintos gobiernos ante sus electorados —en especial los autonómicos—, con la consecuente limitación de los efectos positivos derivados de la competencia económica (cercanía con los administrados) y política (comparación con otros gobiernos) asociados por la teoría a los procesos de descentralización<sup>36</sup>.

La descentralización debe cumplir un equilibrio entre las obligaciones encomendadas y las fuentes de ingresos para disponer de los recursos financieros suficientes. La primera parte se ha cumplido con una cierta rapidez, mientras que la segunda ha generado mayores discrepancias. La reciente reforma del sistema de financiación autonómica ha pretendido avanzar en la superación de las deficiencias detectadas en suficiencia y equidad, mediante una mejora en la valoración de las necesidades de gasto (14.348,11 millones de euros en la liquidación de 2012) que se distribuye territorialmente con mayor equidad y una ampliación de la autonomía fiscal concretada en la cesión de un mayor porcentaje de los tributos compartidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales). Todo ello manteniendo un componente de solidaridad muy acentuado, mediante los instrumentos de nivelación dirigidos a los territorios con menor capacidad fiscal al disponer de bases tributarias inferiores —en términos más coloquiales, menor renta.

El esfuerzo para mejorar la equidad —menor dispersión en euros por habitante ajustado— y estabilizar el sistema —el 70% del coste se actualiza automáticamente cada año con variables objetivas— ha sido grande, mediante las modificaciones estructurales en su funcionamiento y el traspaso de recursos realizado desde la Administración General del Estado (1,3 puntos del PIB)<sup>37</sup>. Sería deseable que tuviera un carácter permanente, y no comenzara a ser cuestionado apenas ha sido aprobado, como ha sido práctica habitual en las últimas tres décadas. En este sentido ayudaría bastante utilizar criterios comunes para definir los desequilibrios verticales, de manera que no se atribuyan a la falta de financiación los desequilibrios surgidos por decisiones fruto del uso de las competencias de cada territorio. Como ejemplo, una elevación de los salarios de los empleados en la asistencia sanitaria o la educación, considerada conveniente por los gestores de una Comunidad Autónoma

---

<sup>36</sup> Detalle en SOLE-OLLE, A. Evaluación de la descentralización desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal ¿qué ha pasado? Revista Ekonomiaz número 69, 3 trimestre 2008.

<sup>37</sup> Amplia valoración de la reforma en RUIZ-HUERTA y GARCÍA, M. A. «La reforma del modelo de financiación autonómica del 2001. Una valoración global». Informe sobre federalismo fiscal en España. Institut d'Economía de Barcelona (2010).

como retribución al cumplimiento de sus funciones, constituye obviamente un incremento del gasto en su nivel de gobierno pero no justifica un aumento en las necesidades de gasto reconocidas por el sistema de financiación y, por tanto, tampoco una ampliación de los impuestos cedidos o de la transferencia de nivelación.

Como elemento adicional, después del camino recorrido en el proceso de descentralización territorial, sería deseable avanzar en la corresponsabilidad fiscal en todos los niveles de gobierno, tanto en los gastos como en los ingresos. La experiencia reciente muestra una falta de implicación del nivel autonómico en esta materia, reflejado en la interpretación mencionada de los desequilibrios verticales junto a una política de rebaja de los impuestos cedidos, dentro de una competencia desleal a la baja que en la práctica ha hecho desaparecer el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Las fundamentadas críticas sobre la insuficiente autonomía fiscal estaban acompañadas de una actitud poco ambiciosa en el uso de sus competencias para mejorar los recursos financieros, e incluso, el coste político de incrementar algunas figuras tributarias indirectas (Impuestos Especiales e IVA) sigue recayendo en el Gobierno de la nación, cuando hasta el 58% de la recaudación se dirige a las arcas de las comunidades autónomas.

El hecho de que las políticas más dinámicas de gasto se ubiquen en el espacio autonómico (sanidad, educación y servicios sociales) abre un escenario en el que las hipotéticas mejoras en los ingresos necesarias para asumir el mayor gasto, deben tener su origen en los impuestos bajo su competencia, adoptadas mediante modificaciones decididas de forma unilateral o coordinada. Una conducta bastante diferente a la observada en las tres décadas anteriores, dado que a partir de ahora las posibilidades de recibir nuevas transferencias o cesiones de impuestos desde el nivel central son prácticamente nulas.

La distribución competencial de políticas creada con el proceso de descentralización debería estar acompañada de una campaña pedagógica dirigida a la ciudadanía, para que pueda premiar o penalizar a los gobiernos, y también implicar un cambio en la distribución de papeles, de manera que los gobiernos con responsabilidad en las políticas con gasto más dinámico, por ejemplo la asistencia sanitaria y educación, asuman un mayor protagonismo en la recaudación de recursos mediante el uso de sus facultades sobre la normativa tributaria.

El concepto de equidad territorial también debería consolidar su interpretación en una dirección más homogénea. Una definición podría ser la garantía de acceso de cualquier ciudadano a iguales prestaciones públicas cuando realiza un esfuerzo fiscal similar,

entendido éste como el cumplimiento de normas tributarias iguales y no como una aportación distinta en unidades monetarias. Hay, por supuesto, otras definiciones igual de legítimas a la anterior, pero contienen también repercusiones distintas sobre la población que conviene explicar para ser tratadas desde el correcto conocimiento.

En este apartado la discriminación favorable disfrutada por el País Vasco y Navarra derivada de la concreción del régimen foral —no del régimen específico—, con la disponibilidad de sus residentes de un volumen de recursos muy superior a la media de las comunidades de régimen común (casi el doble) para afrontar obligaciones similares, debido a su no participación en la mayor parte de las políticas de solidaridad desarrolladas en el resto de los territorios, implica una restricción muy fuerte para avanzar en un sistema de financiación estable.

La actual crisis acentúa la necesidad de un funcionamiento más integrado de todos los niveles de gobierno, diferenciando entre el legítimo uso de las competencias propias y la ineficiente deseada parcelación de las actuaciones por territorios. No es conveniente fiar los deberes al resto y evaluar las mejoras propias fuera de la visión global; es decir, sin tener en cuenta los intereses comunitarios. De otra forma, la necesaria mejora de la eficiencia y equidad que sustenta la presencia del sector público en la economía, ante la constatación de fallos de mercado, quedaría dañada, al igual que su legitimidad social, que debe revalidar continuamente la población española.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANCHUELO, A. y GARCÍA, M. A. (2009). *La economía edificada sobre arena*. ESIC ediciones.
- GARCÍA, M. A., MARTÍN, C. y ZARAPUZ, L. (2009) *Situación de la economía española. PGE 2010*. Edita C. S. de Comisiones Obreras.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010). Actualización del programa de estabilidad de España 2009-2013.
- RUIZ-HUERTA, J., y GARCÍA DÍAZ, M. A. (2010) *La reforma del modelo de financiación autonómico del 2001. Una valoración global*. Primer informe sobre federalismo fiscal en España. Institut d' economia de Barcelona.
- SOLÉ-OLLÉ, A. (2008) «Evaluación de la descentralización desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal ¿qué ha pasado?» *Revista Ekonomiaz* número 69, 3 trimestre 2008.



**Carlos Arenillas  
Álvaro Sanmartín**

El debate internacional  
sobre la fiscalidad  
de la actividad financiera



*Barco, s.f. Ignacio Pinazo.*

---

*En los últimos meses se viene produciendo un intenso debate internacional sobre la conveniencia o no de introducir nuevos impuestos en el ámbito financiero. Han surgido numerosas voces a favor del establecimiento de un impuesto internacional sobre las transacciones financieras. Y han aparecido también propuestas encaminadas a introducir impuestos sobre ciertos tipos de entidades financieras, especialmente para aquéllas que imponen riesgos sistémicos.*

*El debate impositivo se produce después de que la crisis económica haya puesto de manifiesto los riesgos que el sistema financiero puede plantear para la estabilidad macroeconómica global. Y tiene lugar, también, en un momento en que las finanzas públicas de muchos países se enfrentan a retos espectaculares como consecuencia de la crisis.*

*El artículo analiza el enorme crecimiento del sector financiero en las últimas décadas, repasa los principales argumentos a favor y en contra del establecimiento de impuestos sobre las transacciones o actividades financieras, y describe los tipos de propuestas que centran el debate a nivel internacional.*

## 1. INTRODUCCIÓN

LA mejor forma de acercarse al tema de la fiscalidad de las transacciones financieras internacionales es haciéndose algunas preguntas ¿Por qué el uso o consumo de productos financieros está exento de impuestos? ¿Tendrá alguna relación esta ausencia de fiscalidad con el inquietante desarrollo de los mercados financieros en las últimas décadas? Dado el impacto de la crisis financiera en las cuentas públicas, ¿no debería asignarse un impuesto a la industria financiera?

El debate sobre si debe ponerse un impuesto a las transacciones financieras ha estado en la agenda internacional durante el último año. Desde que Keynes lo propusiera durante la Gran Depresión y posteriormente el premio Nobel de economía Tobin rescatara la idea en la década de los 70 del siglo pasado, nunca se había planteado esta idea en la agenda política internacional con tanta fuerza como ahora. Ninguna de las dos propuestas anteriores ganó suficiente aceptación. Veremos qué ocurre esta vez.

Lo que muchos políticos y economistas se plantean es que ha llegado el momento de imponer una tasa sobre la actividad financiera con el objetivo de financiar las deudas generadas por la crisis del sector financiero y buscando al mismo tiempo mejorar la arquitectura financiera global.

Recientemente, en el debate se ha abogado por la introducción de un impuesto sobre las entidades financieras, en especial sobre las de carácter sistémico, o sobre algunos pasivos bancarios. La existencia de diferentes iniciativas hace que el debate sea complejo. El FMI, por encargo del G20, ha estudiado tasas de este tipo y ha hecho dos propuestas.

Por un lado, la presión social y política, junto con la delicada situación de las finanzas públicas de la mayoría de los países desarrollados —sólo comparable a los periodos de las dos grandes guerras mundiales—, empuja a los gobiernos en la dirección de aprobar la introducción de nuevos impuestos en el sector financiero. Por

otro, la diversidad de propuestas y la presión ejercida por los *lobbies* financieros dificulta los acuerdos en un tema que requiere de consensos lo más globales posible. Todo parece indicar que en la próxima cumbre del G20 en junio en Canadá se discutirán figuras impositivas sobre el sector financiero. El posible resultado es incierto.

El artículo analiza el enorme crecimiento del sector financiero en las últimas décadas y su tendencia a generar crisis; repasa los principales argumentos a favor y en contra del establecimiento de impuestos sobre las transacciones o actividades financieras; y describe los tipos de propuestas que centran el debate.

## 2. UN SISTEMA FINANCIERO DEMASIADO GRANDE, HIPERACTIVO E INESTABLE

Desde que Tobin planteó por primera vez el establecimiento de un impuesto sobre las transacciones en divisas se han producido muchos cambios en la economía, en general, y en el mundo financiero, en particular. Son precisamente esos cambios los que explican las diferencias entre aquella propuesta defendida por Tobin y las actuales.

Así, el número y tipo de instrumentos, intermediarios y mercados financieros ha crecido violentamente en los últimos veinte años, convirtiendo los mercados financieros en algo extremadamente complejo y exponiendo a la luz pública la importancia de conceptos como la estabilidad financiera. Estos mercados complejos y globalizados están en el origen de la crisis. El coste para salvar al sistema financiero primero, rediseñarlo después, y evitar que la economía se precipitara a una depresión está siendo muy elevado en términos de dinero y esfuerzo públicos. Esto ha producido una comprensible indignación en los ciudadanos de todo el globo, que han visto cómo las tasas de desempleo se disparaban y cómo los niveles de deuda pública aumentaban a ritmos nunca vistos, excepción hecha de los periodos de las dos guerras mundiales.

Desde 1980 el sector financiero empezó a expandirse de una manera que desafía el sentido común. Cuatro datos pueden ilustrar esta afirmación:

- La relación entre activos financieros y PIB de las economías avanzadas pasó de representar poco más del 50% del PIB en 1980 al 350% en el 2006.
- En los EEUU, como en muchos países desarrollados, los beneficios de la industria financiera pasaron de suponer el 10% del total de los beneficios en la

renta nacional en la década de 1950 al 22% en la de 1980 y a un increíble 40% en 2005.<sup>1</sup>

- El volumen de las transacciones financieras mundiales en 2007 llegó a ser 73 veces el PIB nominal mundial, cuando en 1990 era «sólo» de 15 veces.
- Entre 1997 y 2007, el peso de los salarios pagados por el segmento de valores y de inversión en el total de los salarios privados en Estados Unidos se multiplicó por cuatro<sup>2</sup>.

Parte del crecimiento que ha experimentado el sistema financiero se ha traducido en un apoyo al crecimiento económico, a través de una asignación más eficiente del capital y una mejor distribución de los riesgos. Pero otra parte de ese fuerte desarrollo del sistema financiero se ha traducido en comportamientos excesivamente «arriesgados» por parte de los diversos agentes financieros y en periodos de inestabilidad financiera demasiado frecuentes. En las últimas décadas, las crisis con origen —total o parcial— en el sector financiero han aumentado en número, intensidad y extensión geográfica. La crisis actual ha impactado fuertemente en la actividad económica global y ha deteriorado las cuentas públicas de forma muy preocupante. Ofrecemos tres datos que ilustran estas afirmaciones:

- Episodios críticos con origen en el sector financiero en los últimos 30 años: la crisis de las cajas de ahorro en EEUU (principios de los 80); la crisis financiera de Japón (finales de los 80); la crisis de los mercados bursátiles (el «lunes negro» de 1987); las turbulencias en los mercados de bonos de los países del G-10 (1994); la crisis en México (1994); la crisis de los países del sudeste asiático (1997) y de Rusia (1998); el desplome del *hedge fund Long-Term Capital Management* en (1998); la bancarrota de Argentina (1999); las violentas fluctuaciones cambiarias en Europa (principios de los 90); la explosión de la burbuja tecnológica y los escándalos contables (2000 y 2001). Y, sobre todo, la actual.
- En la actualidad, en las economías avanzadas, el déficit público se sitúa de media en niveles del 9% del PIB y la deuda sobre PIB alcanzará (o sobrepasará) en 2014 el 100% del PIB de dichas economías. Esto supone unos 35 puntos de deuda pública sobre PIB más que antes de la crisis.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS.

<sup>2</sup> BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS: «Securities and investment sector», *National Income and Product Accounts, Tablas 6.3B y 6.3C.*

<sup>3</sup> Fuente: World Economic Outlook, abril 2010, FMI.

- Del total de todo ese deterioro, una cuarta parte vendría directamente explicada por las políticas fiscales discrecionales y por las medidas de apoyo directo al sector financiero.<sup>4</sup>

Los datos comentados alertan de una hipertrofia e hiperactividad financieras que muchos consideran que no aportan beneficios a la sociedad y que, sin embargo, sí pueden generar episodios de inestabilidad financiera de consecuencias severas para el crecimiento económico y el empleo, como hemos comprobado en los últimos años a nivel local y global, y muy especialmente con la reciente crisis conocida como «la gran recesión». Muchos piensan que el sistema financiero es demasiado «caro» para la sociedad.

En este contexto se plantea el debate sobre el establecimiento de impuestos sobre el sector financiero. Existen dos grandes tipos de propuestas. El primero persigue gravar la actividad financiera en general. Dentro de este grupo, existen a su vez dos aproximaciones básicas: un impuesto sobre las transacciones financieras del tipo tasa Tobin (*Financial Transactions Tax*, o FTT) y la propuesta del FMI, el *Financial Activity Tax* (FAT), que pretende gravar el «valor añadido», entendido éste como la suma de beneficios y salarios, generado por el sector financiero.

El segundo tipo de propuestas no busca gravar la actividad financiera en su conjunto sino que propone gravar valores o entidades financieras concretas. En concreto, el FMI ha propuesto crear una *Financial Stability Contribution* (FSC), que sería compatible con el FAT (y, en nuestra opinión, también con el FTT) y que buscaría gravar los pasivos emitidos por las entidades bancarias y que no constituyan ni depósitos ni capital puro. Dentro de este tipo de propuestas habría que enmarcar también las que han promovido el establecimiento de impuestos específicamente dirigidos a las entidades sistémicas. Éstas últimas, sin embargo, han quedado algo diluidas en el período más reciente y parece que quedarán integradas en la FSC promovida por el FMI.

Todas las propuestas que han ido viendo la luz tienen un doble objetivo: buscan corregir los excesos del sistema financiero e intentan al mismo tiempo obtener recursos para unas cuentas públicas muy deterioradas.

Por lo demás, parece claro que el debate impositivo sobre el sector financiero debe enmarcarse dentro de la nueva arquitectura financiera internacional que se

---

<sup>4</sup> Fuente: World Economic Outlook, abril 2010, FMI.

está discutiendo y que tiene aspectos de regulación y supervisión importantes, además de los aspectos fiscales.<sup>5</sup>

En los siguientes apartados se describen los dos grupos de propuestas impositivas que han estado encima de la mesa en el período más reciente.

### 3. IMPUESTOS SOBRE LAS ACTIVIDADES O SOBRE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS

Una opción sería crear un impuesto que recayera sobre la generalidad de los valores financieros e intermediarios financieros, evitando generar discriminaciones no deseadas entre activos e intermediarios financieros y permitiendo, al mismo tiempo, una base imponible de gran volumen, capaz de generar ingresos públicos significativos.

Los defensores de este tipo de figura impositiva destacan su potencia recaudatoria, incluso con tipos bajos y por tanto distorsionantes, y también inciden en que podría convertirse en un elemento desincentivador de lo que consideran un funcionamiento inadecuado del sistema financiero. Un sistema financiero que se habría vuelto demasiado grande, demasiado complejo y propenso a generar volatilidades y riesgos excesivos.

Hay quienes establecen un paralelismo entre un impuesto de este tipo y los impuestos «verdes» en el sentido de que, en ambos casos, son figuras impositivas que generan recaudación y que, al mismo tiempo, ayudan a corregir externalidades negativas. En sentido contrario, los críticos con el establecimiento de impuestos sobre el sector financiero se esfuerzan por poner de manifiesto los potenciales efectos perniciosos que tendrían sobre la liquidez de los mercados financieros, sobre el coste de capital y, en definitiva, sobre las decisiones de ahorro e inversión de los agentes.

Para formarse una idea de las ventajas e inconvenientes asociados a un impuesto sobre la actividad financiera haremos un muy breve repaso de los principales argumentos a favor y en contra.

---

<sup>5</sup> Recuérdense —por ejemplo— las nuevas y más exigentes propuestas sobre requerimientos de capital y liquidez que el BIS (Bank for International Settlements-Banco de Pagos Internacionales) está elaborando, o las medidas sobre los derivados que se discuten entre los reguladores de los mercados financieros en diversos foros como IOSCO (International Organization of Securities Commissions-Organsmo Internacional de Comisiones de Valores) o el FSB (Financial Stability Board-Consejo de Estabilidad Financiera).

De forma muy sintética podemos destacar los siguientes argumentos a favor de un impuesto sobre las transacciones financieras:

- Existe una excesiva actividad en los mercados de activos financieros porque predomina la especulación a corto plazo. Las sobre reacciones, al alza o a la baja, de los precios de los diversos activos denotan una «preeminencia de la especulación sobre la actividad real empresarial» —en palabras de Keynes en 1936— y afectan al crecimiento económico y al empleo. Los movimientos bruscos y continuos generados por la especulación a corto plazo alejan en exceso y de una forma volátil los precios de sus niveles fundamentales de equilibrio.
- Un impuesto sobre las transacciones financieras uniforme y que tomara como «base imponible» el valor notional de las operaciones aumentaría los costes de las transacciones especulativas, tanto más cuanto más a corto plazo sean éstas o más «apalancadas» estén. Así, un FTT tendría un efecto estabilizador sobre los precios de los diversos activos financieros y mejoraría el crecimiento económico y el empleo.<sup>6</sup>
- Un impuesto como el que se está analizando compensaría la distorsión causada por el hecho de que los servicios financieros están exentos del IVA. Además, proporcionaría a los gobiernos y a las autoridades multilaterales unos ingresos considerables que podrían ser utilizados para paliar los desequilibrios fiscales y/o para financiar importantes objetivos sociales y de política económica a nivel global.

Los argumentos en contra, podríamos resumirlos así:

- El elevado volumen negociado en los mercados financieros podría no ser más que la liquidez necesaria para que los procesos de descubrimiento y fijación de precios funcionen «suavemente» y los precios de los activos financieros se muevan en torno a su precio de equilibrio fundamental.
- Relacionado con lo anterior, un impuesto sobre las transacciones o actividades financieras incrementaría los costes de transacción y reduciría la liquidez, lo que provocaría un aumento de la volatilidad a corto plazo de los precios de los activos financieros.

---

<sup>6</sup> Este punto aplicaría para un impuesto sobre las transacciones financieras tipo tasa TOBIN, pero no para un impuesto sobre las actividades financieras como el que propone el FMI.

- Un impuesto de este tipo sería difícil de crear y gestionar y los participantes en los mercados financieros encontrarían formas de evadirla.

Es evidente que un impuesto sobre las actividades o transacciones financieras podría derivar en una reducción de éstas y del propio tamaño del sector financiero en relación con la economía «real». Es uno de sus objetivos. Los defensores de este tipo de figuras señalan que una reducción del sector financiero asociada al establecimiento de una figura impositiva *ad hoc* no debería entenderse como una distorsión sino como la corrección de una externalidad negativa. Los tamaños alcanzados por los mercados financieros son tan grandes en algunos casos que una reducción no debería afectar sensiblemente a sus funciones fundamentales, esto es: canalizar al ahorro hacia la inversión y valorar riesgos.

Un impuesto sobre las transacciones o actividades financieras proporcionaría unos ingresos considerables que podrían ser utilizados para paliar los desequilibrios fiscales y/o para financiar importantes objetivos de política económica a nivel global, como la lucha contra la pobreza o el cambio climático. Incluso los que quieren que el esfuerzo de consolidación fiscal que el mundo desarrollado debe afrontar se aborde exclusivamente por la vía de reducir el gasto público, tienen que admitir que un impuesto sobre la actividad del sector financiero, establecido a nivel internacional, puede ser una vía de reducir otro tipo de impuestos, como mínimo igual de distorsionantes y en muchas ocasiones menos equitativos.

Tasas sobre el sector financiero ya existen o han existido en varios países. En Estados Unidos — o en España— han existido impuestos sobre las transacciones financieras durante mucho tiempo, hasta hace alrededor de dos décadas cuando la presión ejercida por la industria financiera fue logrando su práctica eliminación. En el Reino Unido la *Stamp Duty* —que existe desde hace más de cien años— grava en un 0,5% cualquier transacción de la bolsa de Londres, reporta unos ingresos de 7.000 millones de dólares anuales, es el impuesto británico más barato de gestionar en proporción a los ingresos que genera y respecto del cual no podría decirse, precisamente, que haya expulsado a los inversores de la *City*. El desarrollo de la tecnología permite que este tipo de tasas sea una fuente de ingresos estable, barata, predecible y eficiente, en la medida en que el rastro electrónico que dejan las transacciones financieras es relativamente fácil de seguir.

Parece claro que los argumentos a favor y en contra de un impuesto sobre las transacciones o actividades financieras derivan de dos interpretaciones muy diferentes del comportamiento de los participantes en los mercados financieros, de la

dinámica de formación de los precios y, sobre todo, del concepto de la eficiencia de los mercados, un supuesto que ha quedado muy dañado a raíz de la crisis.

A favor de una FTT se pronunciaron durante el año 2009 economistas, políticos y supervisores financieros de países como Alemania, Reino Unido, China, EEUU o Francia.<sup>7</sup> En marzo de este año el Parlamento de la Unión Europea aprobó una solicitud al FMI para que estudiara la posibilidad de implantar una FTT de este tipo. En contra también hay voces, encabezadas por el Secretario de Estado de Economía de EEUU, Timothy Geithner. En los últimos meses parecen haberse enfriado las voces en defensa de una FTT, posiblemente por la oposición de EEUU y la presión de los *lobbies* financieros. Pero el tema no está cerrado.

Recientemente, el FMI ha desvelado una propuesta llamada *Financial Activity Tax* (FAT) que tiene diferencias con una FTT, pero que persigue los mismos objetivos. El artículo analiza más adelante esta propuesta del FMI, pero antes se detiene a considerar lo que podría ser una propuesta concreta de diseño de una FTT, pues el éxito de una figura de este tipo dependerá crucialmente de aquél.

### **3.a. Impuesto sobre las transacciones financieras (FTT)**

El éxito de un impuesto sobre las transacciones financieras (FTT) depende de su diseño. El objetivo de una FTT es doble: reducir la hiperactividad e hipertrofia de los mercados financieros, y recaudar fondos. Definir a quién afecta la tasa (sujeto pasivo), qué se grava (hecho imponible) y quién recauda es clave.

Para ser eficiente, una FTT tiene que ser global, porque los mercados financieros son globales. Un acuerdo sobre una FTT en el G20, implicando al FMI, reduciría el riesgo de evasión o arbitraje casi a cero, puesto que los países representados suponen el 90% de las transacciones realizadas en los mercados financieros. Por otro lado, las transacciones financieras dejan siempre un rastro. Se realizan a través de un mercado organizado o de un intermediario financiero, y generalmente se compensan y liquidan en alguna cámara. Es más fácil que haya —que la hay— evasión en el IVA que en una FTT.

---

<sup>7</sup> Uno de los autores de este artículo defendió recientemente un Impuesto sobre las transacciones financieras. Ver artículo en el diario *EL PAÍS*, suplemento Negocios. 20 de diciembre de 2009 «¿Se deberían pagar impuestos por consumir productos financieros?».

Existen diversas propuestas de FTT que coinciden en muchos puntos pero no son iguales. Una FTT debería aplicarse a todas las operaciones con valores financieros, sean estos negociados en mercados organizados o no (OTC). Por valores hay que entender, sin ánimo de exhaustividad:

- Instrumentos de capital (acciones) y sus derivados
- Instrumentos de deuda de todo tipo y sus derivados
- Divisas y sus derivados
- Derivados sobre las materias primas
- Índices y fondos de inversión de todo tipo

La base imponible de la tasa sería el valor nocional de las operaciones gravadas. Y el sujeto pasivo serían todos los consumidores finales de productos financieros: hogares, empresas e intermediarios financieros<sup>8</sup>. Una parte de estos últimos son los más activos; en algunos casos parecen adictos compulsivos al consumo de productos financieros. ¿Cuál es la función económica real de comprar y vender mediante sofisticados programas de ordenador el X% de una empresa varias veces a la hora o al segundo?

Los encargados de recaudar el impuesto serían los intermediarios financieros y/o las bolsas y/o las cámaras de compensación y registro, que después lo abonarían a los diferentes gobiernos. El reparto de estos ingresos a nivel nacional y/o internacional es uno de los puntos que debe formar parte del diseño de una FTT.

El nivel de la tasa que se está planteando en diversos foros está entre el 0,05% y 0,01% del valor de las transacciones (en lo referente a los derivados se utiliza el valor nocional del activo subyacente). Esto produce cifras muy elevadas. Una tasa del 0,01% es razonable. Se estima que una FTT de este tipo podría suponer el 0,6% del PIB mundial, suponiendo que la aplicación de la FTT implicará una reducción del 25% en los volúmenes negociados. Obviamente, si la tasa fuera del 0,05% hablaríamos de cantidades muy superiores. Para España estaríamos hablando de cifras del entorno de los 6.000 millones de euros anuales, lo que coincide con el 0,6%

---

<sup>8</sup> Entidades de crédito, bancos de inversión, instituciones de inversión colectiva (fondos de inversión y de pensiones), *hedge funds*, sociedades de capital riesgo, etc.

del PIB de nuestro país que mencionábamos. Si parece mucho, compárese con el monto total de sueldos, bonos, pensiones y beneficios del sector financiero, no sólo de los bancos.

Más allá de su potencia recaudatoria, un diseño como el comentado tendería a reducir lo que muchos consideran como una hiperactividad en el mundo financiero, y ayudaría también a mitigar los enormes niveles de apalancamiento que se han venido observando en la práctica. En primer lugar, porque al tomar como base imponible el valor nominal de cada instrumento se estaría penalizando más que proporcionalmente a las operaciones apalancadas (el peso del impuesto en relación con el capital invertido en cada caso aumentaría con el nivel de apalancamiento). En segundo lugar, porque al ser un impuesto que recaería en cada transacción, tendería a penalizar las operaciones más especulativas y de más corto plazo.

### **3.b. La tasa sobre la actividad financiera del FMI (FAT)**

En el mes de abril, justo antes de la reunión de primavera del FMI en Washington de los Ministros de Economía del G20, se filtró una propuesta del FMI. Éste habría elaborado una propuesta para tasar la actividad financiera. Es conocida como la FAT (*Financial Activity Tax*).<sup>9</sup>

Es muy relevante que el FMI haya introducido una propuesta de este tipo. Nunca hasta ahora lo había hecho, lo que demuestra cuán lejos ha llegado la idea de que debe introducirse algún tipo de impuesto en el sector financiero. El hecho de que la propuesta parta del FMI acerca, aunque no garantiza, la posibilidad de un acuerdo en el G20, algo imprescindible para que sea viable cualquier impuesto de este tipo.

A diferencia de un FTT, la FAT no gravaría directamente la generalidad de las transacciones financieras descritas en el punto anterior. Busca gravar el valor añadido en el sector financiero, definido como la suma de salarios (incluidos los *bonus*) y beneficios. La propuesta del FMI propone gravar este concepto. Esa sería la base imponible.

En la FAT, los sujetos pasivos serían todos los intermediarios financieros: instituciones con licencia bancaria, instituciones de inversión colectiva de todo tipo (in-

---

<sup>9</sup> En el momento de escribir este artículo (abril de 2010) trabajamos con informaciones indirectas, ya que en este momento no se ha tenido acceso a ningún documento del FMI sobre este asunto.

cluyendo *hedge funds* y empresas de capital riesgo), compañías de seguros, etc. Recordemos que en un FTT tipo tasa Tobin los sujetos pasivos son todos los usuarios de valores financieros (hogares, empresas e intermediarios financieros). En la FTT se paga por cada transacción sea quien sea el que la realice; en la FAT pagan sólo los intermediarios financieros según su nivel de salarios y beneficios.

El impacto de una FAT sería relevante sobre la actividad financiera y aportaría recursos importantes a las arcas públicas; no obstante, su efecto sobre la hiperactividad de los mercados financieros es más dudosa.

De los datos disponibles no tenemos información sobre el nivel de la tasa FAT. No podemos hacer ninguna indicación cuantificada de qué volumen se pretende recaudar, aunque seguramente sería muy parecido a las estimaciones realizadas para una FTT.

#### 4. IMPUESTOS SOBRE ALGUNAS INSTITUCIONES O SOBRE CIERTOS PASIVOS FINANCIEROS

En los últimos meses, como se ha señalado, han proliferando las propuestas relativas al establecimiento de impuestos en el ámbito financiero. Junto a las ya comentadas FTT y FAT, han aparecido también propuestas específicamente dirigidas a las entidades bancarias. Este debate se ha mezclado además con la discusión sobre los mecanismos necesarios para hacer frente a los problemas de riesgo moral creados por las conocidas como entidades «demasiado grandes para caer» o entidades sistémicas.

EEUU ha defendido la introducción de un impuesto sobre los pasivos bancarios que no son ni depósitos (garantizados por los fondos de garantía de depósitos), ni capital puro (acciones básicamente). El FMI también ha lanzado una propuesta de este tipo.

Alemania, Francia y Reino Unido —que anteriormente parecían inclinarse por un FTT— apoyan también un impuesto similar, pero centrándose sobre todo en las entidades sistémicas.

Canadá, Australia y Japón (todos ellos miembros del G20) se oponen a la introducción de figuras impositivas de este tipo, alegando que sus bancos no han tenido los problemas que se quieren abordar. Insisten en que los problemas aparecidos a

raíz de la crisis se resuelven mejor con regulación y supervisión. No se conoce por el momento que se opongan a una FTT o a una FAT.

Dentro de este grupo de propuestas, y pese a que la información de que se dispone es todavía relativamente escasa, destaca la realizada por el FMI. Junto a la FAT, el FMI propone el establecimiento de un impuesto, la *Financial Stability Contribution* (FSC), que grave específicamente los pasivos bancarios, excepción hecha de aquéllos que representen depósitos o capital puro. El objetivo de esta propuesta es el de incentivar que los bancos se centren en su actividad tradicional, que no es otra que la de captar depósitos y otorgar créditos en condiciones razonables y siempre dentro de niveles de capitalización que garanticen la estabilidad del conjunto del sistema. Al penalizar los pasivos distintos de los depósitos y del capital puro se restan incentivos tanto al apalancamiento excesivo como a la realización de actividades distintas del negocio bancario tradicional.

El FMI propone que los ingresos públicos que se lograrían con un impuesto de este tipo se destinen a la creación de fondos de rescate bancario. Consciente de que la expectativa de rescate podría generar problemas de riesgo moral, señala que el establecimiento de este impuesto debería ir acompañado de la aprobación de esquemas de resolución de bancos. Estos esquemas de resolución, conocidos en la jerga financiera como *living wills* o planes de recuperación y resolución (PRR), permitirían a los supervisores dejar caer entidades de un modo ordenado cuando eso fuera la mejor opción para el interés público. Lógicamente, para evitar problemas de arbitraje regulatorio, el FMI aboga por una armonización internacional en el diseño de esos *living wills*.

La presente crisis ha demostrado que a las entidades sistémicas no se las ha dejado caer, por los peligros que ello implicaría para la estabilidad del conjunto del sistema financiero y la economía en su conjunto. Como las entidades conocen la existencia de esta especie de seguro público gratuito, existe el peligro de que aparezcan comportamientos demasiado arriesgados, que acaben perjudicando a la estabilidad global. Estamos, pues, ante un ejemplo claro de lo que los economistas conocen como problema de «riesgo moral».

Los que defienden la implantación de un impuesto como la FSC, y también los que han argumentado a favor de un impuesto sobre las entidades sistémicas, señalan que su existencia serviría para que estas entidades sistémicas «internalizaran» los riesgos que su existencia supone para la estabilidad del sistema financiero. El seguro del que ahora disfrutan dejaría de ser gratuito.

Al penalizar los pasivos que no sean depósitos y capital puro, la FSC estaría reduciendo el apalancamiento y la interconexión entre las distintas entidades del sistema financiero, reduciendo así la probabilidad de problemas sistémicos.

Como se ha señalado, el FMI es consciente de que proponer un impuesto con el que financiar fondos de rescate bancario puede complicar el problema de azar moral. Las entidades más grandes no solo podrán pensar que serían apoyadas por el sector público en un momento de necesidad, sino que pasaría a existir un fondo específicamente diseñado con esa finalidad.

Por eso la propuesta de una FSC se ha acompañado de una llamada por parte del FMI para que se aprueben los denominados *living wills* o planes de recuperación y resolución bancaria y se armonicen a nivel internacional. En la medida en que estos *living wills* ayudan a hacer creíble la posibilidad de que las autoridades públicas decidan no intervenir cuando una entidad sistémica quiebre, se reduce el problema de riesgo moral. A través del establecimiento de un marco común que ayude a conocer ex ante se reducirían o anularían los «daños colaterales» asociados a la caída de una gran entidad.

Visto de esta forma, la propuesta del FMI de establecer una FSC parece tener todo el sentido: incentiva que las entidades bancarias vuelvan a dedicarse a su actividad tradicional de captar depósitos y conceder créditos; incentiva su adecuada capitalización; ayuda a generar recursos para evitar que los contribuyentes acaben «pagando el pato» de los rescates bancarios; y se acompaña del establecimiento de un esquema de resolución ordenada de entidades bancarias que puede ayudar a reducir los problemas de riesgo moral asociados a la existencia de entidades sistémicas.

Cabe preguntarse acerca de la compatibilidad de una FSC con la otra figura impositiva propuesta (la FAT). El hecho de que el FMI haya propuesto simultáneamente una FAT y una FSC parece indicar que lo son. Al menos en la opinión, nada sospechosa en este caso, del FMI.

¿Qué pasa con una FTT? Los autores de este artículo opinan que es posible la compatibilidad entre el FTT y la FSC, teniendo en cuenta los diferentes fines perseguidos por una y otra figura.

En primer lugar, los que persigue el FTT no podrían alcanzarse simplemente con una FSC como la propuesta por el FMI. ¿Por qué? Porque la tendencia a la hi-

peractividad que pretendería acometer un FTT no desaparecería con un impuesto que sólo sería pagado por algunas instituciones. En sentido contrario, una FTT no serviría en sí misma para enfrentar los problemas de azar moral creados por las entidades sistémicas. Por tanto, como en el caso del FAT, el debate no es si uno u otro. Ambos son compatibles.

## 5. CONCLUSIONES

Reconducir el sistema financiero para que sea más estable y eficiente y preste un mejor servicio a la sociedad implica actuar en varios frentes: mejorar las estructuras de capital de los diversos intermediarios financieros, establecer sistemas de seguro bancario financiados por los que generan riesgo, mejorar la transparencia y solidez de los mercados y sus infraestructuras de liquidación y de los productos que en ellos se negocian, mejorar la supervisión y gobierno del sistema financiero y promover la educación financiera de hogares, empresas y gobiernos.

Pero todo esto no es incompatible con figuras impositivas sobre las transacciones (FTT) o sobre la actividad financieras (FAT), correctamente diseñadas y universalmente aplicadas, que contribuyan a reconducir el tamaño y la actividad del sistema global —que no está formado sólo por los bancos—. Se buscaría obtener unos fondos que, dado el tamaño del esfuerzo público realizado para rescatar el sistema financiero, asignen parte de los costes a aquel sector que «ha contaminado».

Tampoco es incompatible una tasa sobre los mercados financieros (sea una FTT o una FAT) con el establecimiento de un impuesto que incentive a las entidades bancarias a concentrarse en sus actividades tradicionales (una FSC) y que se acompañe del diseño de instrumentos de resolución «eficiente» de las conocidas como entidades sistémicas. Pero los argumentos sobre los peligros de un exceso de gravámenes en el sector financiero deben tenerse en cuenta. Además, en el caso de una FSC puede argumentarse que existen objetivos que pueden ser alcanzados mejor con medidas regulatorias que fiscales.

Dado que el establecimiento de impuestos en el ámbito financiero sólo es eficiente si se adopta a nivel global, su introducción debe ser decidida por el G20 en colaboración con el FMI. La inmensa mayoría de los ciudadanos vería en un acuerdo de este tipo una magnífica señal de que es posible una gobernanza global. Y, por qué no decirlo, veríamos con satisfacción que también los «consumidores» de productos financieros pagaran —pagáramos— un pequeño impuesto, que en el caso

de los consumidores compulsivos (actividades de banca de inversión, operaciones por cuenta propia de bancos, *hedge funds*, etc....) sería significativo y probablemente eficiente.

El endurecimiento de los requisitos de capital y liquidez, el aumento de los requisitos de transparencia, la regulación de los instrumentos derivados para promover su estandarización y su negociación en mercados regulados con cámara de compensación central, junto con el establecimiento de impuestos financieros (con una combinación de la FSC con el FTT o el FAT) podrían suponer una reforma histórica de la arquitectura financiera internacional en beneficio de ciudadanos y empresas.

Confíemos en que se sepa aprovechar la ventana de oportunidad que hoy tenemos para diseñar un sistema financiero más estable, más racional, más transparente, más equitativo y más consciente de los riesgos que su actividad genera para la estabilidad macroeconómica mundial. Para ello, la introducción de figuras impositivas en el ámbito financiero parece casi inexcusable.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENILLAS, CARLOS. *¿Se deberían pagar impuestos por consumir productos financieros?* EL PAÍS, suplemento Negocios. 20 de diciembre de 2009.
- DARVAS; ZSOLT & JACOB WEIZSÄCKER: *Financial transaction tax. Bruegel Policy Contribution, Issue 2010/02*, Brussels, February 2010.
- DELONG, J.B., A. SCHLEIFER, L. SUMMERS, AND R. WALDMAN: «The Economic Consequence of Noise Trading», National Bureau of Economic Research, 1997
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Global Financial Stability Report*, abril 2010.
- OECD, *Exchange market volatility and securities transaction taxes*. París, 2002.
- PARLAMENTO EUROPEO: Resolución de 10 de marzo de 2010, sobre el impuesto sobre las transacciones financieras.
- POLLIN, BAKER AND SCHABERG: «Financial Transactions Taxes for the U.S. Economy», Amherst: MA: Political Economy Research Institute. 2002
- SCHULSMEISTER, STEPHAN: *A general financial transaction tax*. WiFO Working papers, N.º 344/2009. October 2009.



**Juan Manuel Vera**

La lucha contra el fraude fiscal:  
algunas prioridades en el nuevo  
contexto internacional



*Fiesta en Venecia*, 1887. Ignacio Pinazo.

---

*El fraude fiscal es un problema político de gran magnitud en el ámbito europeo, limitando en la práctica de forma significativa la posibilidad efectiva de políticas públicas y constituyendo, asimismo, una agresión a las normas de equidad propias de los Estados sociales y democráticos.*

*La crisis financiera internacional ha desencadenado un nuevo contexto mundial para abordar estos peligros, que permite la puesta en marcha de acciones cooperativas para la lucha contra el fraude fiscal internacional, compatibles con programas de actuación en el ámbito nacional. Un elemento importante para el éxito es, además del esfuerzo coordinado, la eliminación de los obstáculos al intercambio internacional de información fiscal.*

**E**L fraude fiscal es un problema político de gran magnitud en el ámbito europeo, aunque no siempre sea reconocido explícitamente como tal y no siempre se adopten las estrategias suficientemente ambiciosas y coordinadas que serían precisas, especialmente en un contexto internacional que abre nuevas posibilidades para combatir más eficazmente las zonas oscuras del sistema financiero internacional y de las jurisdicciones opacas al intercambio fiscal.

El informe del Parlamento Europeo de 17 de julio de 2008 consideró que las estimaciones sobre las pérdidas globales de ingresos fiscales originados por el fraude fiscal se sitúan en Europa entre los 200.000 y 250.000 millones de euros anuales, lo que representaría entre el 2% y el 2,25% del PIB de la Unión Europea. De esa cifra, 40.000 millones podrían corresponder al fraude en el IVA.

Aunque cualquier medición del fraude presenta numerosos problemas metodológicos<sup>1</sup> es importante destacar que, más allá de las estimaciones, el fraude fiscal limita en la práctica de forma significativa la posibilidad efectiva de políticas públicas. En condiciones de crisis económica ese aspecto adquiere una relevancia que no puede ser silenciada.

El fraude fiscal también debe ser contemplado desde la perspectiva de que constituye una agresión abierta a las normas de equidad que deben ser propias de los Estados sociales y democráticos. Desde tal perspectiva resulta imprescindible eliminar las coberturas y espacios de opacidad fomentadas o tolerados por determinados agentes nacionales e internacionales que durante mucho tiempo han servido como barrera para impedir la actuación eficaz de los poderes públicos contra las diversas formas de delincuencia económica.

La falta de equidad de un sistema tributario puede proceder tanto de deficiencias en el diseño de las normas tributarias como de las distintas posibilidades y medios

---

<sup>1</sup> Véanse al respecto las consideraciones efectuadas en el trabajo «Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación» (Juan Manuel Vera, Fundación Alternativas, 2008). Diversas conclusiones de dicho trabajo son utilizadas en este texto.

a disposición de quienes cumplen sus obligaciones y de quienes defraudan. Así, el fraude fiscal, en cualquiera de sus modalidades, supone una vulneración de los principios básicos del ordenamiento jurídico y, también, un ataque a las normas de convivencia democrática. En el caso español, el fraude fiscal atenta directamente contra los principios constitucionales del artículo 31 de la Constitución, al afectar a los principios de generalidad y justicia tributaria. Por ello, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 76/90, de 26 de abril, señaló expresamente que la lucha contra el fraude fiscal «es un fin y un mandato que la Constitución impone a todos los poderes públicos, singularmente al legislador y a los órganos de la Administración Tributaria».

Desde un punto de vista político, la lucha contra el fraude fiscal se fundamenta en una alianza entre los poderes públicos, que persiguen el fraude, y la mayoría de ciudadanos, que pagan sus impuestos. Los avances en políticas públicas anti-fraude se relacionan, pues, directamente con el grado de exigencia ciudadana de afrontar con eficacia el fenómeno y con la prioridad que le conceden los responsables gubernamentales.

## 1. LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA

La lucha contra el fraude fiscal más complejo y peligroso socialmente requiere de estrategias integrales de actuación como las puestas en marcha en los últimos años por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) a través del Plan de Prevención del Fraude Fiscal (2005) y del Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social (2010). Asimismo, resulta precisa la plena colaboración de las instituciones financieras y los principales agentes económicos y sociales.

Tanto España como los restantes países del entorno desarrollado se ven sometidos a similares prácticas de riesgo de fraude fiscal relacionadas con las actividades económicas no declaradas, con las operaciones en efectivo, con actividades inmobiliarias con componentes de opacidad y con la aparición de instrumentos de ingeniería financiera con finalidad fiscal. El mayor o menor peso de esos fenómenos tiene que ver con la dimensión de la economía sumergida en el PIB nacional, así como con las regulaciones e instrumentos normativos que cada Estado tiene a su disposición.

En el caso de España esos riesgos deben ser analizados teniendo presentes las especificidades de nuestro país. Durante la última década los planes de control

tributario puestos en marcha se han orientado a hacer frente a los fenómenos más dañinos que afectaban al cumplimiento tributario. Vamos a examinar a continuación algunos de ellos, poniendo el énfasis en determinados rasgos de las estrategias y prioridades públicas de actuación.

## La circulación de efectivo de alta denominación

Uno de los indicadores más importantes del nivel de fraude fiscal existente en España y una de las tipologías más frecuentes en operaciones de riesgo fiscal o de blanqueo de capitales la ha constituido en los últimos años la circulación de dinero en efectivo y, en particular, del de alta denominación (singularmente en billetes de 500 euros).

En España, el dinero en metálico ha superado ampliamente las cifras del resto de la zona euro. Además, somos el país europeo con mayor circulación proporcional de billetes de 500 euros. Se trata de una situación ampliamente difundida por los medios de comunicación y que generó una amplia preocupación social y de las instituciones públicas y que cabe relacionar tanto con el peso de la economía sumergida como con las prácticas fraudulentas que se han desarrollado en ciertos mercados.

El volumen de billetes de 500 euros puestos en circulación en España (es decir, billetes distribuidos menos billetes retirados) asciende en diciembre de 2009, según el Banco de España, a 109 millones de billetes. Esa cifra representa, con 54.385 millones de euros, el 64,6% del efectivo en euros en circulación<sup>2</sup>. Se trata de una cifra desproporcionada respecto al peso del PIB español en la zona euro.

Las investigaciones desarrolladas por la AEAT en los últimos años se han dirigido a identificar a los que han entregado o recogido billetes de 500 euros en operaciones de mayor envergadura. Aunque, evidentemente, la utilización o posesión de este tipo de efectivo no demuestra, por sí sola, la existencia de incumplimiento de obligaciones, la AEAT ha confirmado la frecuente vinculación del efectivo de alta denominación con graves fraudes y con la «economía no declarada». Estos resultados confirman que la elevada circulación del efectivo de alta denominación es un indicador muy relevante del volumen de fraude, reflejando el embolsamiento del elevado *stock* mantenido por quienes han percibido importes significativos de *dinero negro*.

---

<sup>2</sup> Boletín estadístico del Banco de España, diciembre 2009.

Partiendo de esta evaluación tiene singular importancia, como elemento estratégico para evitar o limitar la utilización de efectivo en operaciones de riesgo, el establecimiento desde el año 2010 de una obligación de suministro de información para las entidades financieras respecto a operaciones en efectivo que superen los 3.000 euros. Esta obligación introduce un importante instrumento de control (adicional a los existentes para la prevención del blanqueo de capitales) que debe contribuir a limitar la utilización de efectivo de operaciones económicas de riesgo.

## **El fraude inmobiliario**

Los fenómenos vinculados al fraude inmobiliario han tenido carácter estructural en nuestro país. El enorme crecimiento urbanístico desde la década de los noventa y su notable carácter especulativo en muchas zonas, ha multiplicado la relevancia del problema.

El fraude inmobiliario es estructural porque abarca todas las etapas del proceso económico, desde la creación de suelo urbano, hasta la promoción, construcción, venta de vivienda, nueva y usada, y arrendamiento. La génesis de dinero negro en las fases iniciales del desarrollo urbanístico, las más opacas tradicionalmente para la información fiscal, tiene una *vis atractiva* muy importante para la incorporación al circuito negro de todos los intervinientes posteriores: promotores, constructores, compradores, etc.

Bajo la denominación genérica de fraude inmobiliario se alude a distintos fenómenos relevantes: la ausencia de tributación de las grandes plusvalías generadas en la transformación de suelo rústico, o no edificable en general, los bajos rendimientos declarados por promotores o constructores a pesar de los notables beneficios reportados por esas actividades, la transmisión de inmuebles a precios inferiores a los reales, la ocultación de la titularidad real de parte del patrimonio inmobiliario del país detrás de sociedades pantalla no residentes, etcétera.

En los últimos años, y especialmente en los previos al inicio de la crisis del sector inmobiliario, los escándalos asociados a la llamada *corrupción urbanística* han producido un significativo impacto en la opinión pública. Los activos inmobiliarios se han convertido con cierta frecuencia en un refugio preferente para quienes efectúan operaciones de blanqueo de capitales de fondos procedentes

de delitos y que han escapado del control fiscal. El reciclaje de capitales se ha dirigido a actividades de elevada rentabilidad buscando la opacidad, es decir, evitar la tributación por los elevados beneficios obtenidos, amplificando el volumen de capitales que puede emplearse en otras actividades (parte de ellas delictivas, incluidas las que tienen que ver con la corrupción y los delitos urbanísticos).

La complejidad del fenómeno tiene que ver con su extensión vertical y con el hecho de que requiere soluciones *ad-hoc* para cada una de las fases y modalidades de fraude como, acertadamente, diagnosticó el Plan de Prevención del Fraude Fiscal en 2005, cuya aplicación ha permitido establecer desde entonces nuevos elementos de información y control respecto a la gestión del suelo y a las actividades de construcción y promoción inmobiliaria.

## Ingeniería fiscal

Con la denominación de *ingeniería fiscal* se caracteriza un conjunto de actos u operaciones aparentemente legales pero a través de los cuales se articula un artificio o montaje defraudatorio destinado a no pagar impuestos.

Una manifestación típica de la *ingeniería fiscal* es la utilización abusiva de regímenes fiscales especiales. Mediante la manipulación de determinados regímenes existentes en nuestro sistema tributario se viene consiguiendo eludir sistemáticamente la tributación de importantes rentas y patrimonios, atentando gravemente al principio constitucional de igualdad. Un conocido ejemplo de ello es la utilización abusiva del régimen de las instituciones de inversión colectiva (SICAV) que tributan al tipo impositivo del 1%, por entidades que en ocasiones se podrían valer de artificios.

La realidad que se presenta con la denominación de *ingeniería fiscal* es bastante heterogénea, tanto en sus características como en el grado de peligrosidad de los mismos.

La *ingeniería fiscal* va acompañada, en muchas ocasiones, de negocios simulatorios y, otras veces, se convierte simplemente en una manifestación de defraudación de naturaleza criminal, al pretenderse con tales artificios ocultar el origen de las rentas y patrimonio y su verdadera titularidad. En esos supuestos el abuso de derecho cede ante la operatoria simulatoria y plenamente defraudatoria.

## 2. MODALIDADES DE FRAUDE FISCAL ORGANIZADO EN ESPAÑA

El fraude fiscal cambia a lo largo del tiempo. El fraude *tradicional* responde a conductas bien conocidas, fundamentalmente individuales, que implican la ocultación de parte o la totalidad de las rentas mediante sistemas que se han asociado a las irregularidades y ocultaciones contables, la doble contabilidad, el desvío de facturación o la utilización de facturas irregulares. Por otra parte, la existencia de economía sumergida implica la existencia de redes de intereses al margen del control fiscal.

Junto a esos fraudes *tradicional*es, a lo largo de las dos últimas décadas se ha desarrollado internacionalmente un peligroso conjunto de nuevas modalidades defraudatorias. Estos fenómenos no son ajenos a las nuevas situaciones generadas por la libertad de movimiento de capitales y la globalización económica, ni tampoco a la generalización de instrumentos tecnológicos para la gestión y difusión del conocimiento. También debe tenerse en cuenta la creciente dimensión de la economía de origen criminal en el sistema financiero internacional.

Estos dañinos ataques a la legalidad tributaria se han servido durante mucho tiempo de la ausencia de un efectivo intercambio de información internacional y de la utilización de estructuras que sirven, simultáneamente, a la defraudación fiscal y al blanqueo de capitales, conectadas, en ocasiones, con redes de delincuencia organizada.

La aparición de esos nuevos mecanismos de fraude tiene que ver, además, con la búsqueda profesionalizada de sistemas que eludan los controles informáticos más sofisticados que emplean las Administraciones Tributarias. En el caso de España, que dispone de un excelente sistema de información tributaria y de una eficaz utilización de las nuevas tecnologías, el fraude mediante estructuras internacionales se dirige directamente a soslayar los instrumentos legales de información y control. Así, las técnicas de defraudación se orientan crecientemente a dificultar el conocimiento del auténtico titular de la capacidad económica objeto de la tributación.

Se trata de fraudes con fuertes rasgos de planificación y de organización. Utilizan estructuras complejas, entramados de sociedades instrumentales nacionales y extranjeras, la dispersión territorial de las actividades y la generalizada presencia de instrumentos fiduciarios y de redes financieras opacas. Nos encontramos en un escenario donde centros especializados de planificación ilícita facilitan los medios que permiten la ocultación de la titularidad de bienes, rentas y actividades, o a la deslocalización de residentes.

La peligrosidad del fraude organizado se acentúa ante la relación con otras actividades delictivas, por la frecuente utilización de esquemas internacionales de fraude y por entremezclarse con procesos de blanqueo de capitales. Todas estas conductas de fraude organizado constituyen probablemente la agresión más grave actualmente existente al funcionamiento adecuado del sistema tributario español.

### **Las tramas organizadas de fraude al IVA intracomunitario**

Uno de los fenómenos de fraude organizado más persistentes en Europa es el de las tramas organizadas de fraude al IVA intracomunitario, que ha sido evaluado por la Comisión Europea como una de las principales agresiones fiscales a los Estados. Para evitar estas actuaciones fraudulentas, se vienen barajando en foros comunitarios diversas posibles modificaciones de la Directiva del IVA.

El IVA es un impuesto armonizado, con base imponible uniforme, en el ámbito de la Unión Europea. A partir del 1 de enero de 1993 la creación del mercado único interior llevó aparejada la supresión de las barreras fiscales y la definición de un nuevo hecho imponible en el IVA, la *adquisición intracomunitaria*, para sustituir a las antiguas importaciones. Ese tipo de operaciones que, por similitud con las operaciones interiores de cada Estado miembro, deberían haber sido objeto de gravamen en el país de origen, fueron sometidas a un régimen de tributación en destino que sólo debía durar cuatro años, hasta 31 de diciembre de 1996. Más de 13 años después de la fecha en que debería haber finalizado, dicho régimen transitorio aún continúa vigente.

Las tramas organizadas de fraude en el IVA, en el caso más general, interponen sociedades que repercuten cuotas de IVA a otros obligados tributarios con la finalidad fundamental de generar en sus destinatarios un aparente derecho a la deducción, sin que exista ninguna pretensión por parte de quienes efectúan la repercusión de ingresar ese IVA repercutido. En otros supuestos, generan falsos derechos a la devolución por entregas intracomunitarias inexistentes. Las modalidades más habituales son el fraude en la adquisición intracomunitaria, el fraude en la entrega intracomunitaria, el fraude carrusel y el fraude carrusel documental.

Las características principales de estas tramas son las siguientes:

- Se trata de un fraude organizado. Sus organizadores son auténticos profesionales del mismo, que, en ocasiones, tienen antecedentes penales por otros delitos y vínculos con fenómenos de delincuencia organizada *tradicional*.

- La dispersión territorial nacional e internacional de los participantes.
- La dificultad probatoria de la connivencia entre el distribuidor final y las sociedades instrumentales participantes.
- La multiplicidad de participantes. El fraude se instrumenta mediante un entramado de personas físicas y jurídicas, que desempeñan distintos papeles en el fraude: *truchas* (*missing traders*), *pantallas* y *distribuidoras*<sup>3</sup>.
- Las formas de implicación de los beneficiarios finales de las tramas con sus organizadores pueden ser muy variables. Desde la participación activa en su creación a la utilización, consciente o inconsciente, de tramas creadas por otros.

El Plan de Prevención del Fraude fiscal (2005) consideró que la lucha contra el fenómeno de las tramas organizadas de fraude exigía una estrategia nacional, de carácter integral, e incorporó cuatro tipos de medidas, las cuales han tenido un éxito bastante significativo en reducir los niveles de fraude cometidos por estas organizaciones:

- Medidas preventivas del fraude.
- Medidas de detección precoz del fraude y actuación inmediata.
- Medidas para la persecución de los defraudadores, incluso penalmente, y su expulsión del sistema.
- Medidas de recuperación de cuotas defraudadas.

La lucha contra las tramas de fraude al IVA pone de manifiesto que para ser eficaces frente a las formas complejas de fraude se necesitan estrategias integrales que aborden las diferentes dimensiones del problema. Eso implica, también, la necesidad de encontrar fórmulas de colaboración entre distintas instituciones del Estado. La prioridad debe corresponder, siempre que sea posible, a las medidas preventivas que dificulten la realización del fraude y la extensión del fenómeno, ya que

---

<sup>3</sup> Las *truchas* son las sociedades que dejan de ingresar el IVA repercutido. Las *pantallas* sirven para dificultar la comprobación del fraude. Las *distribuidoras* son los presuntos beneficiarios finales tanto por la vía de obtención de devoluciones, dejar de ingresar cuotas tributarias o beneficiarse de precios artificialmente bajos.

las necesarias reacciones *ex post*, administrativas y/o judiciales, son siempre mucho más costosas.

El razonable éxito<sup>4</sup> alcanzado por la Agencia Tributaria española en la lucha contra el fraude al IVA y, en particular, respecto a las tramas ha sido, pues, el resultado de la combinación de actuaciones preventivas y represivas dentro de una estrategia única.

Para proseguir la orientación estratégica adoptada desde 2005, el reciente Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude (2010) vuelve a situar la lucha contra las tramas organizadas de IVA como una prioridad de la AEAT, resaltando que los casos recientemente detectados en Europa de fraude al IVA en el sector servicios (por ejemplo, en relación a los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>) obligan a la Administración española a ser especialmente estricta en el control de estos nuevos campos de acción de las tramas organizadas.

### **Redes de facturación falsa**

La AEAT tiene una larga trayectoria de combate contra las redes organizadas de facturación irregular, mediante actuaciones tanto en el ámbito administrativo como penal, habiendo desarticulado en los últimos años numerosos fenómenos de esa naturaleza. Se trata de comportamientos muy peligrosos que suponen la utilización de facturas falsas para elevar artificialmente los gastos fiscales o el coste de las existencias y el inmovilizado (aprovechando en muchos casos, en España, la extensión del sistema de módulos para las actividades empresariales realizadas por personas físicas), simulando prestaciones de bienes o servicios inexistentes total o parcialmente.

El Plan de Prevención y Corrección del Fraude (2010) pretende dar un nuevo impulso a las actuaciones integrales orientadas a la detección y control del uso de facturas falsas o irregulares, dados los riesgos de extensión de ese comportamiento fraudulento. Estas actuaciones, que pueden desarrollarse sobre todo tipo de operadores económicos, van a prestar una atención prioritaria tanto a los supuestos de fraude organizado como, también, a aquellos casos donde el presunto emisor es un empresario o profesional en estimación objetiva (módulos).

---

<sup>4</sup> En un informe de la Comisión Europea del año 2009 sobre el fraude al IVA se sitúa a España como el segundo país con menor fraude de IVA de la Unión Europea, con un *gap* fiscal en IVA inferior en 10 puntos a la media de países europeos. Más allá de la estimación cuantitativa del fraude, resulta relevante de dicho informe la evolución temporal positiva de España, así como la comparativa con otros Estados.

## Estructuras fiduciarias y utilización de territorios off-shore

Desde los años noventa se viene detectando la creciente utilización por ciudadanos y empresas españolas de estructuras integradas por compañías o *trusts* constituidas en diversas jurisdicciones *off-shore* y *on-shore*, sirviéndose de productos fiduciarios aptos para deslocalizar rentas y patrimonios, a partir de la confidencialidad que brindan al cliente, la cual constituye el principal argumento de venta de tales productos, los cuales se comercializan en España a residentes españoles. Esta forma de utilización de los llamados *paraísos fiscales* ha estado mucho más extendida que el mero traslado ficticio de residencia fiscal a los mismos.

Las importantes cifras del tráfico de divisas desde España con territorios tradicionalmente no cooperativos ponen de manifiesto la gravedad del fenómeno y su utilización como instrumento para facilitar el fraude fiscal y el blanqueo de capitales. Aunque la cifra de movimientos de invisibles con *paraísos fiscales* haya sido muy relevante, hay que tener presente que movimientos con países no sospechosos pueden ser eslabones de cadenas que comienzan o acaban en territorios no cooperativos.

Los vehículos corporativos<sup>5</sup> tienen como finalidad fundamental garantizar la opacidad de los participantes reales. Al domiciliarlos en *paraísos fiscales* u otros territorios aptos para la ocultación de propiedades e intereses, se convierten en sociedades pantalla. En muchos casos, los flujos de salida de fondos a través de estas estructuras se orientan a romper la cadena probatoria de su origen, frecuentemente relacionado con ilícitos o infracciones previas. Los flujos de regreso, a través de operaciones de aportaciones de capitales y préstamos procedentes del exterior, son la expresión del reciclaje final de los capitales procedentes de la ocultación fiscal previa para su utilización en otras operaciones.

Este tipo de estructuras se utiliza tanto para garantizar la opacidad fiscal, y dar cobertura a la defraudación fiscal, como para efectuar operaciones de blanqueo de capitales.

Las principales modalidades de estructuras fiduciarias, de acuerdo a la experiencia española derivada de las investigaciones administrativas y judiciales, son:

---

<sup>5</sup> Desde un punto de vista teórico, a través de estas estructuras fiduciarias, una persona llamada fiduciante o fideicomitente, entrega a otra llamada fiduciario, determinados bienes o derechos, con el propósito de que éste los administre, transmita o cumpla con ellos cualquier otra finalidad, en provecho de ella misma o de un tercero llamado fideicomisario o beneficiario.

- Estructuras societarias utilizadas por una persona física o jurídica residente en España para situar en el exterior rentas que están sometidas a tributación en España y que, como consecuencia de su deslocalización, dejan de tributar.
- Estructuras societarias utilizadas por una persona física o jurídica residente en España para la repatriación de rentas previamente deslocalizadas u obtenidas en el exterior, con el fin de su utilización sin haber sufrido coste fiscal por las mismas.
- Estructuras utilizadas por personas físicas o jurídicas españolas para efectuar el vaciamiento patrimonial de sus empresas con finalidades de aparecer como insolvente frente a sus responsabilidades patrimoniales.
- Estructuras de deslocalización especializadas en simular el traslado de la residencia del ciudadano español a otro país en el que se aparenta su domiciliación (normalmente no en un paraíso fiscal) y creación de una estructura *off-shore*, opaca para la Administración española y para la del país donde se simula la residencia.
- Estructuras de refacturación, para generar precios ficticios de compra o de venta.
- Estructuras para camuflar la auténtica propiedad de patrimonios específicos: inmuebles, aeronaves, yates, etc.

### **Los fenómenos de deslocalización fiscal**

El Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude (2010) indica que la necesidad de una actuación sistemática frente a los deslocalizados fiscales se basa en la constatación de la existencia de riesgos fiscales en el análisis de las personas físicas que declaran un domicilio fiscal en el extranjero, tributando en España por obligación real, existiendo indicios que permiten deducir que la tributación en España debería ser por obligación personal.

Estos fenómenos de deslocalización se articulan mediante dos procedimientos

- La simulación de la no residencia por más de 183 días al año natural, en territorio nacional español.

- La simulación de la radicación del núcleo principal o la base de sus actividades o intereses económicos, de forma directa o indirecta, en territorios distintos al nacional español.

El Plan pretende hacer frente a una situación determinada por la utilización artificial de otras jurisdicciones para deslocalizar residencias fiscales o rentas y patrimonios, es decir, para simular que la residencia fiscal de una persona física, que en realidad se encuentra en territorio español, se halla ubicada en alguna de las jurisdicciones fiscales favorables, o bien para simular que rentas obtenidas o patrimonios situados en territorio español se han obtenido o se encuentran situados en una de tales jurisdicciones.

### Los centros de planificación ilícita

Los fraudes organizados tienen una notable complejidad. Requieren la participación de determinados despachos de abogados y asesoría fiscal, o algunas entidades financieras o de banca privada, que comercializan a terceros los productos que han diseñado, proporcionando los servicios fiduciarios y corporativos necesarios. De hecho, la mayoría de esos centros de planificación no son autosuficientes, por lo que, a su vez, establecen contactos y contratan servicios con despachos situados en otros países.

La comercialización en España de estructuras fiduciarias se produce mediante la intervención de centros especializados en facilitar a sus clientes los diseños, las estructuras y los cauces financieros a través de los cuales deben desarrollarse estas operaciones, facilitando los montajes jurídicos orientados a conseguir la no tributación de operaciones muy significativas económicamente<sup>6</sup>. La buena reputación de dichos centros y especialistas es muy valorada entre los potenciales clientes para poder eliminar las sospechas respecto de quienes realizan los movimientos de fondos por cuenta de otros o centralizan descomunales movimientos de tráfico de divisas.

---

<sup>6</sup> El Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de capitales (SEPBLAC), órgano especializado en la prevención del blanqueo de capitales en España, se pronuncia de forma parecida en sus memorias anuales. «*Los sistemas utilizados hoy por las redes de blanqueo implican la participación en ellos de especialistas en derecho, finanzas, fiscalidad, contabilidad, procedimientos notariales y registrales, etc., a fin de poder desarrollar estructuras que permitan realizar con la necesaria discreción los movimientos de fondos de carácter ilícito*» (...). «*Por último se tiene conocimiento de la utilización de vehículos corporativos o establecimientos de estructuras legales societarias complejas constituidos en territorios offshore o paraísos fiscales y cuya propiedad se reparte, generalmente, mediante acciones al portador, siguiendo los consejos de los profesionales que tutelan estas operaciones y que, en ocasiones, además de participar en su arquitectura y construcción, también desarrollan tareas de gestión o administración, amparándose en una supuesta función de asesoría o consultoría profesional*» (Memoria SEPBLAC 2006, pág. 60 y 61).

Los circuitos del *dinero negro* no se refieren exclusivamente a fraudes tributarios. También existen movimientos de fondos muy significativos que se asocian al blanqueo de capitales para la ocultación y disfrute del producto de los delitos. De hecho, la utilización de testaferros, sociedades interpuestas, *paraísos fiscales*, etc. son elementos comunes de las redes de defraudación fiscal y de los fenómenos de blanqueo de capitales<sup>7</sup>.

El Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude (2010) vuelve a situar esos centros de planificación ilícita como una de las prioridades de actuación de la AEAT. Así incluye el siguiente diagnóstico. «*Los fraudes organizados mediante la utilización de estructuras fiduciarias, en algunos casos con sede en paraísos fiscales, tienen una notable complejidad, por lo que generalmente se utiliza el auxilio de despachos profesionales o de entidades financieras, que elaboran y ponen a disposición de sus clientes productos diseñados para eludir el pago de impuestos*».

De acuerdo con el mencionado Plan de 2010, la AEAT dedicará los mayores esfuerzos a la detección de aquellos titulares de centros profesionales o financieros cuya actividad se orienta a facilitar a terceros estructuras idóneas para la ocultación de bases imponibles.

### 3. LA CUESTIÓN DE LOS PARAÍDOS FISCALES EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

La OCDE lleva mucho tiempo impulsando actuaciones frente a la utilización de los territorios *off-shore* como mecanismo de opacidad para ocultar la titularidad real de las rentas y patrimonios que transitan por allí al no facilitar tradicionalmente un intercambio efectivo de información.

En su informe *Competencia fiscal perjudicial: un problema global* (1998) la OCDE estableció cuatro criterios básicos para identificar a los paraísos fiscales: la baja o nula tributación, la ausencia de intercambio efectivo de información, la falta de transparencia respecto a sus normas administrativas o legales y la ausencia de exigencia

---

<sup>7</sup> Es muy significativo que la descripción de las operativas de riesgo que hace el SEPBLAC sea coincidente con las principales modalidades de fraude fiscal organizado. «*Entre estas operativas de riesgo más elevado destacan las operaciones de la clientela en efectivo, principalmente cuando se utilizan billetes de alto valor facial; las cuentas de corresponsalía bancaria, en función del tipo de operativa que circula por las mismas y del domicilio de las entidades que las mantienen y, por último, las cuentas en las que, bien, por la utilización de vehículos societarios especiales, domiciliados en otras jurisdicciones, bien por la creación de estructuras fiduciarias, no es posible conocer la identidad última de los verdaderos titulares de los fondos y de los bienes en los que se materializan*» (Memoria SEPBLAC, 2006, Pág.12-13).

de actividad real respecto a las personas físicas o jurídicas domiciliadas en su territorio. El informe de 1998 señalaba que para identificar un *paraíso fiscal* era suficiente la baja o nula tributación junto al cumplimiento de alguna de las otras tres condiciones (falta de intercambio de información, falta de transparencia o no exigencia de actividad real a los domiciliados en el territorio).

A lo largo de los últimos años, la OCDE ha impulsado como criterio esencial para la calificación de los territorios como *paraísos fiscales* el de la falta de intercambio efectivo de información.

En el ámbito de la Unión Europea los avances para un intercambio efectivo de información tuvieron un importante paso adelante con la puesta en marcha del intercambio previsto en la Directiva del Ahorro. Sin embargo, esos progresos se han visto limitados en sus primeros años por la existencia en Europa de territorios y centros financieros que presentaban restricciones a la información, especialmente bancaria, o que en algún momento han sido calificados como *paraísos fiscales*.

La crisis financiera internacional ha desencadenado un nuevo contexto mundial para abordar estos peligros. En este sentido, hay que resaltar que las reuniones del G20 celebradas en Washington (noviembre 2008), Londres (abril 2009) y Pittsburg (septiembre 2009) han impulsado inequívocas declaraciones y acciones para hacer frente a la evasión fiscal internacional conectada con *paraísos fiscales*, dando el más amplio apoyo al trabajo desarrollado por la OCDE respecto a esta materia.

En la declaración del G20 formulada tras la reunión de Londres se indica literalmente lo siguiente: «... *acordamos desarrollar acciones contra las jurisdicciones no cooperativas, incluyendo los paraísos fiscales. Estamos listos para aplicar sanciones en orden a proteger nuestras finanzas públicas y sistemas financieros. La era del secreto bancario ha terminado...*».

Fruto de esta nueva presión internacional ha sido el significativo avance observado en la mayor parte de los territorios calificados como *paraísos fiscales* o asimilados al comprometerse en buena medida a cumplir el estándar de transparencia exigido por la OCDE, que incluye como variable más relevante el que no se admitirán restricciones basadas en el secreto bancario a la hora de facilitar la información tributaria requerida.

En los años 2009 y 2010 han sido aceptados universalmente los estándares de la OCDE en materia de transparencia e intercambio de información, incluida la información bancaria:

- Todos los países de la OCDE aceptan actualmente el artículo 26 (intercambio de información) del Modelo de Convenio Tributario. En 2009 Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza abandonaron sus reservas al respecto. También países no miembros de la OCDE como Brasil, Chile o Tailandia han retirado sus reservas a dicho artículo 26.
- Los territorios que venían siendo considerados *paraísos fiscales* no cooperativos (Andorra, Liechtenstein y Mónaco) también lo han aceptado.

Por otra parte, la OCDE tiene como objetivo inmediato supervisar que los compromisos asumidos por tales jurisdicciones se cumplen.

Los muy significativos avances producidos en los últimos años son, al menos a corto plazo, más aparentes que reales. Es cierto que en 2009 se han firmado 200 Acuerdos de intercambios de información y se han firmado o modificado 110 Convenios de doble imposición. Sin embargo, parte de los acuerdos no son retroactivos o tienen diferida su puesta en marcha. Por otra parte, la característica de muchas de esas jurisdicciones implica la carencia de un auténtico sistema informativo, lo cual puede dejar en mera declaración de intenciones los compromisos asumidos respecto al intercambio efectivo de información. Tampoco es posible desconocer que hay países y territorios que no calificados de *paraísos fiscales*, incorporan rasgos de falta de cooperación en la práctica o de ausencia de un sistema de información suficientemente avanzado.

Las iniciativas internacionales para recuperar los recursos fiscales trasladados a jurisdicciones no cooperativas desbordan el trabajo de la OCDE. Por ejemplo, los Ministros de Hacienda de Alemania y Francia han convocado reuniones que se han celebrado en París en octubre de 2008 y en Berlín en junio de 2009, a las que han asistido ministros y altos funcionarios de 19 países, en las que se ha afirmado la determinación de lograr la efectiva aplicación de los estándares de transparencia y de intercambio de información de trascendencia tributaria, con vistas a lograr un sistema financiero internacional sano así como una justa distribución internacional de la base fiscal.

La presión sobre los territorios no cooperativos se considera conveniente complementarla con medidas que estimulen la repatriación de los capitales refugiados en esos territorios, buscando la máxima transparencia en su afluencia y un marco adecuado que permita la regularización fiscal en condiciones de seguridad jurídica.

Asimismo, la implantación efectiva del estándar de transparencia exige que los países promuevan y extiendan las mejores prácticas para proteger sus bases im-

ponibles frente a las jurisdicciones que no implanten en tiempo y forma adecuada las medidas necesarias. En particular, es indispensable avanzar en las medidas destinadas a disponer de información sobre los beneficiarios efectivos de cuentas bancarias e instrumentos de inversión (*trust*), estructuras fiduciarias, fundaciones, etc.).

Finalmente, el éxito de todas estas medidas exige compromisos de transparencia del conjunto de las entidades financieras y su abandono de determinadas prácticas perniciosas que han favorecido la erosión de las bases imponibles nacionales, su renuncia a colaborar en la sustitución de los esquemas defraudatorios hasta ahora utilizados por otros nuevos, así como su colaboración para facilitar la repatriación de capitales y la tributación de las rentas que habían escapado al control fiscal.

En estos momentos existen significativas iniciativas en diversos países (Reino Unido, Alemania, Francia, EEUU, etc.) tendentes a dar un nuevo alcance a la lucha contra estos fenómenos de fraude e incentivar la regularización fiscal de quienes han ocultado rentas o patrimonios a través de estos instrumentos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Merecen destacarse las actuaciones del Estado alemán para obtener información de cuentas *off-shore* abiertas a nombre de fundaciones constituidas en Liechtenstein y gestionadas por el banco más importante que opera en ese país.

Otras administraciones, como la del Reino Unido, además de poner en marcha actuaciones para identificar a sus residentes con cuentas o estructuras opacas, han impulsado un código de buenas prácticas tributarias con la banca, que pretende sentar las bases de una colaboración leal del sector financiero en la lucha contra el fraude fiscal.

También, las acciones puestas en marcha por la Administración norteamericana pueden considerarse, en estos momentos, unos referentes de gran valor. El Presidente de los Estados Unidos anunció el 5 de mayo de 2009 una reforma del sistema impositivo que, entre otras cuestiones, pretende perseguir la utilización de paraísos fiscales. Para cumplir este objetivo, el Presidente Obama ha anunciado la contratación de alrededor de 800 nuevos funcionarios del Internal Revenue Service (IRS). Con esta reforma la Administración americana confía en aumentar sus ingresos en 160.000 millones de euros en los próximos 10 años. Obama y su Secretario del Tesoro advirtieron que la eliminación de los *paraísos fiscales* exigirá la colaboración de los bancos e indicaron que van a actuar para lograrlo. En este contexto el IRS, en colaboración con el Departamento de Justicia de ese país, ha desarrollado actuaciones civiles y criminales para averiguar la identidad de los estadounidenses titulares de rentas y fondos canalizados por cuentas *off-shore* abiertas en la UBS, la entidad bancaria suiza más importante. La intensa presión desplegada sobre las autoridades federales suizas y del propio banco culminó el 19 de agosto de 2009 en sendos acuerdos suscritos con objeto de dar cumplimiento al requerimiento de obtención de información que el IRS giró a la UBS AG, con el respaldo de un Tribunal de Florida, en el marco de un procedimiento criminal instruido por éste como consecuencia de las evidencias obtenidas por los investigadores del IRS de que la entidad suiza había comercializado cuentas *off-shore* en EEUU facilitando la evasión fiscal de adinerados estadounidenses. Los acuerdos se han realizado con la cobertura del artículo 26 del Convenio celebrado entre los Estados Unidos de América y la Confederación Suiza para evitar la doble imposición internacional de 2 de octubre de 1996, buscando por las partes implicadas una interpretación que permitiera hacer efectivo el requerimiento girado.

La Administración norteamericana, de forma paralela al acuerdo alcanzado, ha puesto en marcha un programa de actuaciones, *Voluntary Disclosure Program*, orientado a fomentar la repatriación de rentas y capitales que no habían tributado en los Estados Unidos. Las facilidades otorgadas por el IRS a los contribuyentes que voluntariamente declaren el capital oculto en paraísos fiscales implican que tengan que pagar cuota defraudada de los últimos 6 años, intereses de demora y sanciones. Las sanciones responderán al siguiente esquema: 20% de la cuota dejada de ingresar frente a la norma general de una sanción del 75%. 20% del mayor saldo alcanzado en los últimos 6 años en la cuenta no declarada, en lugar de la mayor de estas cantidades: o 100.000\$ o el 50% del referido mayor saldo.

La conclusión es que el nuevo contexto internacional permite la puesta en marcha de iniciativas ambiciosas para la lucha contra el fraude fiscal internacional que se ha servido hasta ahora de las estructuras de opacidad que transitan por países o territorios no cooperantes.

Las acciones cooperativas de la comunidad internacional son perfectamente compatibles con programas sistemáticos de actuación en el ámbito nacional.

Asimismo, la coordinación en el ámbito europeo para la lucha contra las prácticas perniciosas relacionadas con el fraude fiscal se deberá intensificar en los próximos años por parte de las Administraciones tributarias. Los intercambios inmediatos de información y las actuaciones conjuntas son armas necesarias para combatir eficazmente al fraude organizado.

Aunque es mucho lo que se puede conseguir por una actuación decidida y planificada desde la perspectiva administrativa y penal por parte de los Estados nacionales, la batalla definitiva contra los esquemas de criminalidad organizada en el ámbito de la delincuencia económica y fiscal sólo podrá ganarse con un esfuerzo coordinado de la comunidad internacional y manteniendo en el primer plano de las agendas políticas la eliminación de los obstáculos al intercambio internacional de información fiscal.



# Apuntes



**José Manuel Naredo**

Sobre el origen, el uso y el  
contenido del término sostenible



*Barcas de Venecia*, ca. 1874-78. Ignacio Pinazo.

---

### Nota previa

Incluimos en esta sección un trabajo de José Manuel Naredo que fue publicado en 1996, formando parte de la obra «La construcción de la ciudad sostenible»<sup>1</sup>. A pesar del tiempo transcurrido desde que fue escrito lo reproducimos (con el permiso de su autor, al que agradecemos su autorización) por su indudable interés y vigencia que, según sus propias palabras *«lamentablemente, denota lo poco que se ha avanzado en desmontar las trampas de la ideología económica dominante»*. En él desarrolla un análisis crítico de los términos «desarrollo sostenible» y «sostenibilidad» y de su controlada ambigüedad conceptual que ha conllevado una falta de resultados reales en el logro de los objetivos que se pretendían alcanzar. Unas metas que, como defiende, deben precisarse de manera explícita para poder elegir los instrumentos necesarios para su consecución. Para Naredo, *«sin estas metas el término «sostenible» queda relegado a su función de mero, pero eficaz, instrumento de las habituales campañas de imagen verde que invaden el medioambientalismo banal en boga»*.

<sup>1</sup> Título genérico bajo el que se recoge el *Primer catálogo español de buenas prácticas* (Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1996), que además de las buenas prácticas presentadas al concurso Habitat II, recoge las conclusiones más sobresalientes de los trabajos del Comité Habitat II España. Una versión inicial de este texto había visto antes la luz en un artículo de Naredo publicado, con el título «Sobre la naturaleza, el uso y el contenido del término «sostenible»», en la revista *Documentación Social*, n.º enero-marzo, 1996, pp. 129-147.

## INTRODUCCIÓN

**T**RAS la aparición de Informe sobre Nuestro futuro común (1987-1988) coordinado por Gro Harlem Brundtland en el marco de las Naciones Unidas, se fue poniendo de moda el objetivo del «desarrollo sostenible» entendiendo por tal aquél que permite «satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas». A la vez que se extendía la preocupación por la «sostenibilidad» se subrayaba implícitamente, con ello, la insostenibilidad del modelo económico hacia el que nos ha conducido la civilización industrial. Sin embargo, tal preocupación no se ha traducido en la reconsideración y reconversión operativa de este modelo hacia el nuevo propósito. Ello no es ajeno al hecho de que el éxito de la nueva terminología se debió en buena medida al halo de ambigüedad que la acompaña: se trata de enunciar un deseo tan general como el antes indicado sin precisar mucho su contenido ni el modo de llevarlo a la práctica. En lo que sigue recordaremos cual fue el caldo de cultivo que propició su éxito, cuando otras propuestas similares formuladas con anterioridad no habían conseguido prosperar. Propuestas que van desde la pretensión de los economistas franceses del siglo XVIII, hoy llamados fisiócratas, de aumentar las «riquezas renacientes» sin menoscabo de los «bienes fondo», hasta las preocupaciones por la «conservación» en la década de los sesenta o por el «ecodesarrollo» de principios de los setenta, a las que haremos referencia más adelante.

Anticipemos, pues, que no es tanto su novedad como su controlada dosis de ambigüedad, lo que explica la buena acogida que tuvo el propósito del «desarrollo sostenible», en un momento en el que la propia fuerza de los hechos exigía más que nunca ligar la reflexión económica al medio físico en el que ha de tomar cuerpo. Sin embargo, la falta de resultados inherente a la ambigüedad que exige el uso meramente retórico del término, se está prolongando demasiado, hasta el punto de minar el éxito político que acompañó a su aplicación inicial. La insatisfacción creciente entre técnicos y gestores que ha originado esta situación, está multiplicando últimamente las críticas a la mencionada ambigüedad conceptual y solicitando cada vez con más fuerza la búsqueda de precisiones que hagan operativo su uso.

El presente documento tratará de responder a las mencionadas demandas de operatividad. Para ello se impone una clarificación conceptual previa, que pasa por identificar las diferentes y contradictorias lecturas que admite el consenso político generalizado de hacer sostenible el desarrollo. Porque mientras la meta sea ambigua no habrá acción práctica eficaz, por mucho que el pragmatismo reinante trate de buscar atajos afinando el instrumental antes de haber precisado las metas. Sólo precisando las metas se podrán elegir instrumentos de medida apropiados para ver si nos alejamos o no de ellas y para evaluar las políticas y los medios utilizados para alcanzarlas. Para poner en práctica este esquema, se analizará primero el origen del término «desarrollo sostenible» y la utilización que se ha venido haciendo del mismo, para añadir después precisiones al propósito de la «sostenibilidad» desde los distintos sistemas de razonamiento que se contempla. Este esclarecimiento conceptual permitirá avanzar más sólidamente tanto en la búsqueda de aplicaciones operativas del mismo en el terreno que nos ocupa, como en el enjuiciamiento y la presentación del catálogo de buenas prácticas para una ciudad sostenible, que se abordan a lo largo de este documento.

## SOBRE EL ORIGEN Y EL USO DEL TÉRMINO «SOSTENIBLE»

La aceptación generalizada del propósito de hacer más «sostenible» el desarrollo económico es, sin duda, ambivalente. Por una parte evidencia una mayor preocupación por la salud de los ecosistemas que mantienen la vida en la Tierra, desplazando esta preocupación hacia el campo de la gestión económica. Por otra, la grave indefinición con la que se maneja este término empuja a hacer que las buenas intenciones que lo informan se queden en meros gestos en el vacío, sin que apenas contribuyan a reconvertir la sociedad industrial sobre bases más sostenibles. Reflexionemos sobre el origen de este término, para hacerlo luego sobre su contenido.

El extendido uso del epíteto «sostenible» en la literatura económico-ambiental se inscribe en la inflación que acusan las ciencias sociales de términos de moda cuya ambigüedad induce a utilizarlos más como conjuros que como conceptos útiles para comprender y solucionar los problemas del mundo real. Como ya había advertido tempranamente Malthus en sus «Definiciones en Economía Política» (1827), el éxito en el empleo de nuevos términos viene especialmente marcado, en las ciencias sociales, por su conexión con el propio *statu quo* mental, institucional, y terminológico ya establecidos en la sociedad en la que han de tomar cuerpo. El éxito del término «sostenible» no es ajeno a esta regla, sobre todo teniendo en cuenta que nació acompañando a aquel otro de «desarrollo» para hablar así de «desarrollo sosteni-

ble». Recordemos las circunstancias concretas que propiciaron el éxito de este término y que enterraron aquel otro de «ecodesarrollo» que se empezaba a usar en los inicios de los setenta.

Cuando a principios de la década de los setenta el Primer Informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento, junto con otras publicaciones y acontecimientos, pusieron en tela de juicio la viabilidad del crecimiento como objetivo económico planetario, Ignacy Sachs (consultor de Naciones Unidas para temas de medioambiente y desarrollo) propuso la palabra «ecodesarrollo» como término de compromiso que buscaba conciliar el aumento de la producción, que tan perentoriamente reclamaban los países del Tercer Mundo, con el respeto a los ecosistemas necesario para mantener las condiciones de habitabilidad de la tierra. Este término empezó a utilizarse en los círculos internacionales relacionados con el «medioambiente» y el «desarrollo», dando lugar a un episodio que vaticinó su suerte. Se trata de la declaración en su día llamada de Cocoyoc, por haberse elaborado en un seminario promovido por las Naciones Unidas al más alto nivel, con la participación de Sachs, que tuvo lugar en 1974 en el lujoso hotel de ese nombre, cerca de Cuernavaca, en Méjico. El propio presidente de Méjico, Echeverría, suscribió y presentó a la prensa las resoluciones de Cocoyoc, que hacían suyo el término «ecodesarrollo». Unos días más tarde, según recuerda Sachs en una entrevista [Sachs, I., 1994], Henry Kissinger manifestó, como jefe de la diplomacia norteamericana, su desaprobación del texto en un telegrama enviado al presidente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: había que retocar el vocabulario y, más concretamente, el término «ecodesarrollo» que quedó así vetado en estos foros. Lo sustituyó más tarde aquel otro del «desarrollo sostenible», que los economistas más convencionales podían aceptar sin recelo, al confundirse con el «desarrollo autosostenido» (self sustained growth) introducido tiempo atrás por Rostow y barajado profusamente por los economistas que se ocupaban del desarrollo. Sostenido (sustained) o sostenible (sustainable), se trataba de seguir promoviendo el desarrollo tal y como lo venía entendiendo la comunidad de los economistas. Poco importa que algún autor como Daly matizara que para él «desarrollo sostenible» es «desarrollo sin crecimiento», contradiciendo la acepción común de desarrollo que figura en los diccionarios, estrechamente vinculada al crecimiento.

Predominó así la función retórica del término «desarrollo sostenible» subrayada por algunos autores [Dixon, J. A. y Fallon, L. A., 1991], que explica su aceptación generalizada: «la sostenibilidad parece ser aceptada como un término mediador diseñado para tender un puente sobre el golfo que separa a los ‘desarrollistas’ de los ‘ambientalistas’. La engañosa simplicidad del término y su significado aparentemen-

te manifiesto ayudaron a extender una cortina de humo sobre su inherente ambigüedad» [O’Riordan, T., 1988]. En fin, que parece que lo que más contribuyó a sostener la nueva idea de la ‘sostenibilidad’ fueron las viejas ideas del ‘crecimiento’ y el ‘desarrollo’ económico, que tras la avalancha crítica de los setenta necesitaban ser apuntaladas.

De esta manera, veinte años después de que el Informe del Club de Roma preparado por Meadows sobre los límites del crecimiento (1971) pusiera en entredicho las nociones de crecimiento y desarrollo utilizadas en economía, asistimos a un renovado afán de hacerlas «sostenibles» asumiendo acríticamente esas nociones que se habían afianzado, abandonando las preocupaciones que originariamente las vinculaban al medio físico en el que se encuadraban. La forma en la que se redactó y presentó en 1992 un nuevo Informe Meadows, titulado «Más allá de los límites» [Meadows, D. H. y D. L., 1991] constituye un buen exponente de la fuerza con la que soplaban los vientos del conformismo conceptual en el discurso económico. El deterioro planetario y las perspectivas de enderezarlo eran bastante peores que las de veinte años atrás, pero los autores, para evitar ser tildados de catastrofistas, se sentían obligados a escudarse en la confusa distinción entre crecimiento y desarrollo económico, para advertir que, «pese a existir límites al crecimiento, no tiene por qué haberlos al desarrollo» [Meadows, D. H. y D. L., 1991] y a incluir el prólogo de un economista tan consagrado como es Tinbergen, y galardonado además con el premio Nobel, indicando que el libro es útil porque «clarifica las condiciones bajo las cuales el crecimiento sostenido, un medio ambiente limpio e ingresos equitativos pueden ser organizados».

Sin embargo, a la vez que se extendió la utilización banalmente retórica del término «desarrollo sostenible», se consiguió también hacer que la idea misma de ‘sostenibilidad’ cobrara vida propia y que la reflexión sobre la viabilidad a largo plazo de los sistemas agrarios, industriales... o urbanos tuviera cabida en las reuniones y proyectos de administraciones y universidades, dando lugar a textos como éste, que pretenden avanzar en la clarificación y aplicación de esta idea.

## REFLEXIONES SOBRE EL USO ACRÍTICO Y BANAL DEL TÉRMINO «DESARROLLO SOSTENIBLE»

Con todo, frente a la tendencia todavía imperante entre políticos y economistas a asumir acríticamente la meta del crecimiento (o desarrollo) económico, se acusa también la aparición de algunos textos marcadamente críticos y clarificadores del

propósito de moda del desarrollo sostenible. Entre éstos destacan el «Diccionario del desarrollo», dirigido por Wolfgang Sachs y el libro de Richard B. Norgaard titulado «El desarrollo traicionado». En la introducción al primero de ellos Sachs señala que « la idea del desarrollo permanece todavía en pie, como una especie de ruina, en el paisaje intelectual... Ya es hora de dismantelar su estructura mental. Los autores de este libro tratan conscientemente de trascender la difunta idea del desarrollo con el ánimo de clarificar nuestras mentes con nuevos análisis» [Sachs, W., 1992]. Por su parte Norgaard subraya la inconsistencia de unir las nociones de sostenibilidad y desarrollo, concluyendo que «es imposible definir el desarrollo sostenible de manera operativa con el nivel de detalle y de control que presupone la lógica de la modernidad» [Norgaard, R. B., 1994]. Y, en el Congreso Internacional sobre «Technology, Sustainable Development and Imbalance», que tuvo lugar en Tarrasa (14-16 de diciembre de 1995) se levantaron voces críticas señalando que el objetivo de la sostenibilidad se revelaba incompatible con el desarrollo de un sistema económico cuya globalización origina a la vez la homogeneización cultural y la destrucción ambiental [Norgaard, R. B., 1996]. Llegándose incluso a calificar a la «cultura del silencio» sobre estos temas que propició la retórica del «desarrollo sostenible», de verdadera «corrupción de nuestro pensamiento, nuestras mentes y nuestro lenguaje» [M'Mwereria, G. K., 1996]. Es en el fondo esta «corrupción mental» la que ha impedido la clarificación conceptual y la revisión crítica del *statu quo* que reclamarían los avances significativos en favor de la sostenibilidad global. Para ello habría que bajar del pedestal que hoy ocupa la propia idea del crecimiento económico como algo globalmente deseable e irrenunciable y advertir que la sostenibilidad no será fruto de la eficiencia y del desarrollo económico, sino que implica sobre todo decisiones sobre la equidad actual e intergeneracional.

Cuando el término «desarrollo sostenible» está sirviendo para mantener en los países industrializados la fe en el crecimiento y haciendo las veces de burladero para escapar a la problemática ecológica y a las connotaciones éticas que tal crecimiento conlleva, no está de más subrayar el retroceso operado al respecto, citando a John Stuart Mill en sus Principios de Economía Política (1848) que fueron durante largo tiempo el manual más acreditado en la enseñanza de los economistas. Cuando se aceptaba que la civilización industrial estaba abocada a toparse con un horizonte de «estado estacionario», este autor decía hace más de un siglo: *«no puedo mirar al estado estacionario del capital y la riqueza con el disgusto que por el mismo manifiestan los economistas de la vieja escuela. Me inclino a creer que, en conjunto, sería un adelanto muy considerable sobre nuestra situación actual. Confirmando que no me gusta el ideal de vida que defienden aquellos que creen que el estado normal de los seres humanos es una lucha incesante por avanzar y que aplastar, dar codazos y pisar los ta-*

*lones al que va delante, característicos del tipo de sociedad actual, e incluso que constituyen el género de vida más deseable para la especie humana... No veo que haya motivo para congratularse de que personas que son ya más ricas de lo que nadie necesita ser, hayan doblado sus medios de consumir cosas que producen poco o ningún placer, excepto como representativos de riqueza..., sólo en los países atrasados del mundo es todavía el aumento de producción un asunto importante; en los más adelantados lo que se necesita desde el punto de vista económico es una mejor distribución... Sin duda es más deseable que las energías de la humanidad se empleen en esta lucha por la riqueza que en luchas guerreras..., hasta que inteligencias más elevadas consigan educar a las demás para mejores cosas. Mientras las inteligencias sean groseras necesitan estímulos groseros. Entre tanto debe excusársenos a los que no aceptamos esta etapa muy primitiva del perfeccionamiento humano como el tipo definitivo del mismo, por ser excépticos con respecto a la clase de progreso económico que excita las congratulaciones de los políticos ordinarios: el aumento puro y simple de la producción y de la acumulación».* Sin embargo, los afanes que concita el simple aumento generalizado de éstos permanecen bien vivos, mientras que el problema de exceso de residuos predomina hoy sobre el ocasionado por la falta de recursos que, hace un siglo, se veía como el principal freno que impondría al sistema un horizonte de «estado estacionario». La situación actual se revela más problemática porque, en vez de toparse la expansión del sistema con el límite objetivo que impone la falta de recursos, esta expansión está provocando un deterioro ecológico cada vez más acentuado, con lo que la moderación y reconversión del sistema no sólo habría que aceptarla, como hacía J.S. Mill viendo su parte positiva, sino incluso promoverla para evitar que prosiga el mencionado deterioro. Es decir, hace falta que la sociedad reaccione a las señales de deterioro en las condiciones de habitabilidad de la Tierra corrigiendo el funcionamiento del sistema económico que lo origina.

## SOBRE EL CONTENIDO DEL TÉRMINO «SOSTENIBLE»

Poca voluntad se aprecia de hacer planes de reconversión de la sociedad actual hacia bases más sostenibles o físicamente viables, por mucho que las referencias a la sostenibilidad aparezcan en multitud de publicaciones y declaraciones. Si hubiera verdadero afán de aplicar ese propósito habría que empezar por romper ese «cajón de sastre» de la producción de valor, para enjuiciar el comportamiento físico de las actividades que contribuyen a ella. Esto es lo que con poca fortuna pretendieron los autores hoy llamados fisiócratas cuando, hace más de dos siglos, proponían aumentar la producción de riquezas «renacientes» (hoy diríamos renovables) sin detrimento de los «bienes fondo» o de los stocks de riquezas preexistentes, sien-

do descalificados en este empeño por los economistas posteriores, que erigieron el mencionado «cajón de sastre» del valor como centro de la ciencia económica, separándolo del contexto físico y social en el que se desenvolvía. Vemos, pues, que no se trata tanto de «descubrir la pólvora» de la sostenibilidad como de desandar críticamente el camino andado, volviendo a conectar lo físico con lo monetario y la economía con las ciencias de la naturaleza.

La mayor parte de la indefinición vigente procede del empeño de conciliar el crecimiento (o desarrollo) económico con la idea de sostenibilidad, cuando cada uno de estos dos conceptos se refieren a niveles de abstracción y sistemas de razonamientos diferentes: las nociones de crecimiento (y de desarrollo) económico encuentran su definición en los agregados monetarios homogéneos de «producción» y sus derivados que segrega la idea usual de sistema económico, mientras que la preocupación por la sostenibilidad recae sobre procesos físicos singulares y heterogéneos. En efecto, la idea de crecimiento (o desarrollo) económico con la que hoy trabajan los economistas, se encuentra desvinculada del mundo físico y no tiene ya otro significado concreto y susceptible de medirse que el referido al aumento de los agregados de Renta o Producto Nacional. Es decir, de agregados monetarios que, por definición, hacen abstracción de la naturaleza física heterogénea de los procesos que los generan, careciendo por lo tanto de información y de criterios para enjuiciar la sostenibilidad de estos últimos: para ello habría, como se ha indicado, que romper la homogeneidad de ese «cajón de sastre» de la producción de valores pecuniarios para analizar la realidad física subyacente.

En primer lugar, hay que advertir que la ambigüedad conceptual de fondo no puede resolverse mediante simples retoques terminológicos o definiciones descriptivas o enumerativas más completas de lo que ha de entenderse por sostenibilidad (al igual que ocurre con las nociones de producción o de desarrollo, que encuentran implícitamente su definición en la propia idea de sistema económico): a la hora de la verdad, el contenido de este concepto no es fruto de definiciones explícitas, sino del sistema de razonamiento que apliquemos para acercarnos a él. Evidentemente si, como está ocurriendo, no aplicamos ningún sistema en el que el término sostenibilidad concrete su significado, éste se seguirá manteniendo en los niveles de brumosa generalidad en los que hoy se mueve. Sin que las brumas se disipen por mucho que intentemos matizarlo con definiciones explícitas y discutamos si interesa más traducir el término inglés originario sustainability por sostenibilidad, durabilidad o sustentabilidad.

Por lo tanto, clarificar la situación exige, en primer lugar, identificar cuál es la interpretación del objetivo de la sostenibilidad que se puede hacer desde la noción

usual de sistema económico, cuáles son las recomendaciones para atenderlo que se extraen dentro de este sistema de razonamiento y cuáles son las limitaciones de este planteamiento. Afortunadamente, estas cuestiones han sido ya respondidas por un economista tan altamente cualificado para ello como es Robert M. Solow. Este autor, que había sido galardonado con el premio Nobel en 1987 precisamente en razón de sus trabajos sobre el crecimiento económico, se tomó la molestia de definir la sostenibilidad «desde la perspectiva de un economista» [Solow, R., 1991] y en hacer las oportunas recomendaciones al respecto [Solow, R., 1992]. Tras advertir que si queremos que la sostenibilidad signifique algo más que un vago compromiso emocional, Solow señala que debemos precisar lo que se quiere conservar, concretando en algo el genérico enunciado del Informe de la Comisión Brundtland arriba mencionado. Para Solow, lo que debe ser conservado es el valor del stock de capital (incluyendo el capital natural) con el que cuenta la sociedad, que es lo que, según este autor, otorgaría a las generaciones futuras la posibilidad de seguir produciendo bienestar económico en igual situación que la actual. Para Solow el problema estriba, por una parte, en lograr una valoración que se estime adecuadamente completa y acertada del stock de capital y del deterioro ocasionado en el mismo, por otra, en asegurar que el valor de la inversión que engrosa anualmente ese stock cubra, al menos, la valoración anual de su deterioro. «El compromiso de la sostenibilidad se concreta así en el compromiso de mantener un determinado montante de inversión productiva», pues, según este autor, «el pecado capital no es la extracción minera, sino el consumo de las rentas obtenidas de la minería» [Solow, R., 1992]. El tratamiento del tema de la sostenibilidad en términos de inversión, explica que se haya extendido entre los economistas la idea de que el problema ambiental encontrará solución más fácil cuando la producción y la renta se sitúen por encima de ciertos niveles que permitan aumentar sensiblemente las inversiones en mejoras ambientales. Como explica también la recomendación a los países pobres de anteponer el crecimiento económico a las preocupaciones ambientales, para lograr cuanto antes los niveles de renta que, se supone, les permitirán resolver mejor su problemática ambiental.

Como no podía ser de otra manera, vemos que la lectura del objetivo de la sostenibilidad que se puede hacer desde la idea usual de sistema económico, es una lectura que se circunscribe lógicamente al campo de lo monetario. Pero, como el propio Solow precisa, ello no quiere decir que el problema así planteado pueda encontrar solución en el universo aislado de los valores pecuniarios o de cambio, a base de que los economistas especializados descubran nuevas técnicas de valoración de los recursos naturales y ambientales y practiquen los oportunos retoques en las estimaciones del stock de capital y de los agregados, obteniendo así el «ver-

dadero» Producto Neto que puede ser consumido sin que se empobrezcan las generaciones futuras. Solow reconoce que los precios ordinarios de transacción no aportan una respuesta adecuada y advierte que «francamente, en gran medida, mi razonamiento depende de la obtención de unos precios-sombra aproximadamente correctos» para lo cual, concluye, «estamos abocados a depender de indicadores físicos para poder juzgar la actuación de la economía con respecto al uso de los recursos ambientales. Así, el marco conceptual propuesto debería ayudar también a clarificar el pensamiento en el propio campo del medio ambiente» [Solow, R., 1992]. Con independencia de la fe que se tenga en las posibilidades que brinda el camino sugerido por Solow de corregir los agregados económicos habituales, subrayemos, como él mismo hace, que su propuesta no está reñida con, sino que necesita apoyarse en, el buen conocimiento de la interacción de los procesos económicos con el medio ambiente en el que se desenvuelven, restableciendo la conexión entre el universo aislado del valor en el que venían razonando los economistas y el medio físico circundante o, con palabras diferentes, abriendo el «cajón de sastre» de la producción de valor para analizar los procesos físicos subyacentes.

Con todo, hay que advertir que el tratamiento de las cuestiones ambientales (y, por ende, de la propia idea de sostenibilidad) ha escindido hoy las filas de los economistas. En efecto, por una parte se han magnificado las posibilidades del enfoque mencionado sin subrayar su dependencia de la información física sobre los recursos y los procesos. Por otra, toda una serie de autores más o menos vinculados a la corriente agrupada en torno a la revista y la asociación «Ecological Economics», advierten de que el tratamiento de las cuestiones ambientales, y de la propia idea de sostenibilidad, requieren no sólo retocar, sino ampliar y reformular la idea usual de sistema económico. La principal limitación que estos autores advierten en la interpretación que se hace de la sostenibilidad desde la noción usual de sistema económico, proviene de que los objetos que componen esa versión ampliada del stock de capital no son ni homogéneos ni necesariamente sustituibles. Es más, se postula que los elementos y sistemas que componen el «capital natural» se caracterizan más bien por ser complementarios que sustitutivos con respecto al capital producido por el hombre [Daly, H., 1990]. Esta limitación se entrecruza con aquella otra que impone la irreversibilidad propia de los principales procesos de deterioro (destrucción de ecosistemas, suelo fértil, extinción de especies, agotamiento de depósitos minerales, cambios climáticos, etc.). Ehrlich apunta que el flujo circular en el que la inversión corrige el deterioro ocasionado por el propio sistema que la produce, es inviable en el mundo físico: «*es el simple diagrama de una máquina de movimiento perpetuo, que no puede existir más que en la mente de los economistas*» [Ehrlich, P.R., 1989]. Por eso sólo cabe representar el funcionamiento de organismos, pobla-

ciones o ecosistemas en términos de sistemas abiertos, es decir, que necesitan degradar energía y materiales para mantenerse en vida. La clave de la sostenibilidad de la biosfera está en que tal degradación se articula sobre la energía que diariamente recibe del Sol y que en cualquier caso se iba a degradar (y no en que la biosfera sea capaz de reparar tal degradación).

La imposibilidad física de un sistema que arregle internamente el deterioro ocasionado por su propio funcionamiento, invalida también la posibilidad de extender a escala planetaria la idea de que la calidad del medio ambiente esté llamada a mejorar a partir de ciertos niveles de producción y de renta que permitan invertir más en mejoras ambientales. Estas mejoras pueden lograrse ciertamente a escala local o regional, pero el ejemplo que globalmente ofrece el mundo industrial no resulta hasta ahora muy recomendable, ya que se ha venido saldando con una creciente importación de materias primas y energía de otros territorios y con la exportación hacia éstos de residuos y procesos contaminantes. Lo cual viene a ejemplificar la posibilidad común en el mundo físico de mantener e incluso mejorar la calidad interna de un sistema a base de utilizar recursos de fuera y de enviar residuos fuera. La otra posibilidad supondría rediseñar el sistema para conseguir que utilice más eficientemente los recursos y, en consecuencia, genere menos pérdidas ya sea en forma de residuos o de pérdida de calidad interna. El problema estriba en que una diferencia cualitativa tan capital como la indicada no tiene un reflejo claro en el universo homogéneo del valor, como tampoco lo tiene en general la casuística de los procesos físicos que se oculta bajo el velo monetario de la producción agregada de valor.

Viendo las limitaciones que ofrece la aproximación al tema de la sostenibilidad que se practica desde el aparato conceptual de la economía estándar, la mencionada corriente de autores trata de analizar directamente las condiciones de sostenibilidad de los procesos y sistemas del mundo físico sobre los que se apoya la vida de los hombres. Se llega así, según Norton [Norton, B.G., 1992], a dos tipos de nociones de sostenibilidad diferentes, que responden a dos paradigmas diferentes: una sostenibilidad débil (formulada desde la racionalidad propia de la economía estándar) y otra fuerte (formulada desde la racionalidad de esa economía de la física que es la termodinámica y de esa economía de la naturaleza que es la ecología). En lo que sigue nos ocuparemos de esta sostenibilidad fuerte, que se preocupa directamente por la salud de los ecosistemas en los que se inserta la vida y la economía de los hombres, pero sin ignorar la incidencia que sobre los procesos del mundo físico tiene el razonamiento monetario. Pues es la sostenibilidad en el sentido fuerte indicado, la que puede responder a la sostenibilidad de las ciudades y de los asentamientos humanos, en general, sobre la que se centra este documento.

El segundo paso para superar el estadio de indefinición actual se centra así en la sostenibilidad de procesos y sistemas físicos, separadamente de las preocupaciones económicas ordinarias sobre el crecimiento de los agregados monetarios. Reflexionemos, pues, sobre la noción de sostenibilidad fuerte para disipar sus propias ambigüedades, dejando ya de lado el tema del «desarrollo». Para ello, lo primero que tenemos que hacer es identificar los sistemas cuya viabilidad o sostenibilidad pretendemos enjuiciar, así como precisar el ámbito espacial (con la consiguiente disponibilidad de recursos y de sumideros de residuos) atribuido a los sistemas y el horizonte temporal para el que se cifra su viabilidad. Si nos referimos a los sistemas físicos sobre los que se organiza la vida de los hombres (sistemas agrarios, industriales,...o urbanos) podemos afirmar que la sostenibilidad de tales sistemas dependerá de la posibilidad que tienen de abastecerse de recursos y de deshacerse de residuos, así como de su capacidad para controlar las pérdidas de calidad (tanto interna como «ambiental») que afectan a su funcionamiento. Aspectos éstos que, como es obvio, dependen de la configuración y el comportamiento de los sistemas sociales que los organizan y mantienen. Por lo tanto, la clarificación del objetivo de la sostenibilidad es condición necesaria pero no suficiente para su efectiva puesta en práctica. La conservación de determinados elementos o sistemas integrantes del patrimonio natural, no sólo necesita ser asumida por la población, sino que requiere de instituciones que velen por la conservación y transmisión de ese patrimonio a las generaciones futuras, tema éste sobre el que insiste Norgaard en los textos citados.

Es justamente la indicación del ámbito espacio-temporal de referencia la que da mayor o menor amplitud a la noción de sostenibilidad (fuerte) de un proyecto o sistema: cualquier experimento de laboratorio o cualquier proyecto de ciudad puede ser sostenible a plazos muy dilatados si se ponen a su servicio todos los recursos de la Tierra, sin embargo muy pocos lo serían si su aplicación se extendiera a escala planetaria. Hablaremos, pues, de sostenibilidad global, cuando razonemos sobre la extensión a escala planetaria de los sistemas considerados, tomando la Tierra como escala de referencia, y de sostenibilidad local cuando nos refiramos a sistemas o procesos más parciales o limitados en el espacio y en el tiempo. Así mismo, hablaremos de sostenibilidad parcial al referirnos sólo a algún aspecto, subsistema o elemento determinado (por ejemplo, al manejo de agua, de algún tipo de energía o material, del territorio) y no al conjunto del sistema o proceso estudiado con todas sus implicaciones. Evidentemente, a muy largo plazo, tanto la sostenibilidad local como la parcial, están llamadas a converger con la global. Sin embargo, la diferencia entre sostenibilidad local (o parcial) y global cobra importancia cuando, como es habitual, no se razona a largo plazo.

El enfoque analítico-parcelario aplicado a la solución de problemas y a la búsqueda de rentabilidades a corto plazo, predominante en la civilización industrial, ha sido una fuente inagotable de «externalidades» no deseadas y de sistemas cuya generalización territorial resultaba insostenible en el tiempo, siendo paradigmático el caso de los sistemas urbanos. Ya que las mejoras obtenidas en las condiciones de salubridad y habitabilidad de las ciudades que posibilitaron su enorme crecimiento, se consiguieron generalmente a costa de acentuar la explotación y el deterioro de otros territorios. El problema estriba en que este crecimiento no solo se revela globalmente insostenible, sino que pone también en peligro los logros en salubridad y habitabilidad, por lo que los tres aspectos deben de tratarse conjuntamente. El Libro verde del medio ambiente urbano (1990) de la Unión Europea (UE) superó los planteamientos parcelarios habituales, al preocuparse no sólo de las condiciones de vida en las ciudades, sino también de su incidencia sobre el resto del territorio. Este planteamiento coincide con la sostenibilidad global antes indicada y se mantiene en documentos posteriores: en particular, el Informe final del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano de la UE, titulado Ciudades Europeas Sostenibles (1995), donde se señala que «el desafío de la sostenibilidad urbana apunta a resolver tanto los problemas experimentados en el seno de las ciudades, como los problemas causados por las ciudades». Sin embargo, cinco años después de haber enunciado la meta de la sostenibilidad global, todavía no se han establecido ni el aparato conceptual ni los instrumentos de medida necesarios para aplicarlo con pleno conocimiento de causa y establecer su seguimiento: el nuevo documento mencionado se lanza a discutir las políticas favorables a la sostenibilidad sin apenas añadir precisión sobre el contenido de ésta, ni sobre la compleja problemática que entraña la amplitud del enfoque adoptado, dadas las múltiples interconexiones que observan los sistemas intervenidos o diseñados por el hombre sobre el telón de fondo de la biosfera (en relación, claro está, con la hidrosfera, la litosfera y la atmósfera). Si queremos enjuiciar la sostenibilidad de las ciudades en el sentido global antes mencionado, hemos de preocuparnos no sólo de las actividades que en ellas tienen lugar, sino también de aquellas otras de las que dependen aunque se operen e incidan en territorios alejados.

Desde esta perspectiva, enjuiciar la sostenibilidad de las ciudades nos conduce por fuerza a enjuiciar la sostenibilidad (o más bien la insostenibilidad) del núcleo principal del comportamiento de la civilización industrial. Es decir, incluyendo la propia agricultura y las actividades extractivas e industriales que abastecen a las ciudades y a los procesos que en ellas tienen lugar, ya que el principal problema reside en que la sostenibilidad local de las ciudades se ha venido apoyando en una creciente insostenibilidad global de los procesos de apropiación y vertido de los que dependen.

**Isidor Boix**  
**Javier Doz**

Ante el segundo Congreso de la CSI



*La tarara, 1897-1915. Ignacio Pinazo.*

---

*La CSI celebra su 2.º Congreso y solo este hecho, por lo que supone de consolidación organizativa, es ya un éxito. En su haber tiene logros importantes: su reconocimiento como interlocutora por parte del G20 y otros foros internacionales, y la capacidad para elaborar análisis y propuestas que han unificado al movimiento sindical internacional. También ha habido fallos, tanto organizativos como relacionados con las formas de trabajo y de toma de decisiones que transformen la coordinación sindical internacional en la representación y dirección del sindicalismo mundial.*

*El desarrollo del Congreso y la posterior proyección de sus acuerdos supondrán una nueva etapa, cuyos resultados dependerán de la actividad de las confederaciones sindicales nacionales, así como de las organizaciones regionales y de las federaciones sindicales internacionales y de su convencimiento, o no, de la necesidad de delegar competencias para reforzar las estructuras sindicales supranacionales como órganos de dirección sindical.*

**E**NTRE los días 21 y 25 de junio de este año se va a celebrar en Vancouver el 2.º Congreso de la Confederación Sindical Internacional (CSI). Su Congreso fundacional, celebrado en Viena en noviembre de 2006, significó el inicio de una nueva etapa del sindicalismo mundial al fusionarse en la nueva central la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), con una componente mayoritaria de orientación socialdemócrata, y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), con una componente principal de influencia cristiana, y sumarse ocho centrales sindicales nacionales no adscritas a ninguna de las dos, como la CGT francesa, la CUT colombiana y la CTA argentina. Todo ello, junto con la progresiva disgregación de la antigua Federación Sindical Mundial (FSM) y algunas de sus antaño más significativas organizaciones ya integradas en el nuevo sindicalismo internacional, apuntaba un esperanzador inicio de una nueva etapa. Las cifras de arranque son importantes: la CSI aglutina a 311 organizaciones sindicales nacionales, de 155 países, con un total de afiliación de 168 millones de personas.

La sola celebración de este segundo congreso, con lo que supone de consolidación organizativa de la CSI, es ya un éxito. Y resulta también positivo constatar los avances que se han producido, que se están produciendo, hacia una plena integración de las organizaciones constituyentes de la CSI en los ámbitos regionales/continentales, superando dificultades evidentes e inercias de división históricas, particularmente en América Latina. Así, en estos momentos la CSI cuenta con tres organizaciones regionales que ya han celebrado sus congresos constituyentes —Confederación Sindical de las Américas (CSA/CSI), CSI-África y CSI-Asia-Pacífico— y con la regional paneuropea —Consejo Regional Paneuropeo (CRPE/PERC)— que agrupa a la Confederación Europea de Sindicatos (CES), que conserva su autonomía, con las confederaciones nacionales de los países balcánicos y de los Estados que, en su día, formaron parte de la Unión Soviética.

## LOS LOGROS DE LA CSI

Los dos logros principales que la CSI ha tenido en sus cuatro años de vida han sido, a nuestro juicio, su reconocimiento como organización interlocutora por parte

del G20 y otros foros internacionales, y la capacidad para elaborar análisis y propuestas que han unificado al sindicalismo mundial incluso en temas que han sido controvertidos durante muchos años.

El reconocimiento formal de esa interlocución ha llegado con motivo de la Conferencia de Ministros de Trabajo del G20 (Washington, 19 a 21 de abril de 2010) y en sus reuniones de preparación, y ha afectado también a la organización patronal mundial, la Internacional de Empleadores (IE), que no había estado presente en las Cumbres del G20 de Washington (noviembre de 2008), Londres (abril de 2009) y Pittsburgh (septiembre de 2009).

El método de trabajo de la CSI ha sido bueno: disponer a tiempo de documentos de análisis y propuestas que han logrado un amplio consenso sindical<sup>1</sup>, conseguir que las centrales sindicales nacionales de buena parte de los países del G20 lo remitan y discutan con sus respectivos gobiernos, previamente a las reuniones multilaterales, y mantener en las vísperas de las Cumbres reuniones con un buen número de jefes de Estado y de Gobierno y con los responsables de las principales instituciones multilaterales (FMI, BM, OMC, OIT y OCDE), también presentes en las reuniones del G20. Además, se han mantenido reuniones y contactos con los responsables gubernamentales en las comisiones de redacción de los documentos de conclusiones de las Cumbres del G20. En ocasiones estos contactos han sido especialmente provechosos.

Este procedimiento de consulta articulada (en algún momento y aspecto puede hablarse de negociación real) entre los ámbitos nacionales y multilaterales, dio sus frutos y se incorporaron propuestas concretas del movimiento sindical mundial a las declaraciones finales de las Cumbres de Londres y Pittsburgh. Entre ellas la participación de la OIT en las reuniones del G20, con competencias en las cuestiones relacionadas con el empleo, además de la inclusión de conceptos como los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo (Declaración de la OIT de 1998), el Trabajo Decente, la asunción de los contenidos del Pacto Mundial por el Empleo (OIT, 2009) o el mantenimiento de la referencia a la Carta para una actividad económica sostenible (o Carta Merkel) frente a la presión en su contra de los países emergentes. La petición al FMI, en la Declaración de Pittsburgh, de realizar un estudio y presentar una propuesta sobre una tasa internacional a las transacciones financieras también puede relacionarse con la insistencia sindical sobre este tema.

---

<sup>1</sup> Los documentos han sido, por lo general, elaborados por el Comité Consultivo Sindical de la OCDE (TUAC son sus siglas en inglés) y después aprobados por *Global Unions*, organismo de coordinación entre la CSI, las federaciones sindicales internacionales y el TUAC.

Si el formular propuestas sindicales frente a la crisis que han alcanzado un elevado grado de consenso entre todas las organizaciones afiliadas a la CSI es un logro indudable, más difícil, en principio, era conseguirlo sobre el compromiso sindical en la lucha contra el cambio climático, debido a las consecuencias que las medidas a adoptar, y el cambio de modelo productivo que implican, tienen sobre el empleo en determinados sectores de la economía. Sin embargo, esto se logró en el Consejo General de la CSI de diciembre de 2008, cuyas conclusiones sirvieron de base a la posición que la CSI y *Global Unions* llevaron a la Cumbre de Copenhague (diciembre de 2009). La apuesta por construir un modelo productivo sostenible, con un fuerte sector de economía verde, y por la necesaria «transición justa» llevada a la práctica a través del diálogo social y la negociación colectiva, es hoy compartida por la mayoría de los sindicatos del mundo. Hay que resaltar el importante papel que ha jugado en la elaboración de la alternativa sindical internacional sobre cambio climático la fundación *Sustainlabour*, que tanto ha impulsado y apoyado CCOO.

Cuando se habla de estos logros, en particular de lo conseguido de cara al G20, hay que precisar y matizar. Se han obtenido sin que se haya podido construir una correlación de fuerzas transnacional favorable a la consecución de estos objetivos comunes. Se han logrado a partir de la fuerza contractual que las centrales nacionales conservan ante los gobiernos de los países desarrollados y de algunos emergentes, y por el reconocimiento logrado por la CSI y su capacidad de defender en todos los ámbitos una posición común. También, hay que reconocerlo, porque frente a una crisis económica y financiera de la magnitud de la que estamos padeciendo, los principales gobiernos del mundo, de distinto signo político, han vuelto a utilizar las únicas medidas de política económica que en el pasado dieron frutos: las de tipo keynesiano. Y partiendo de esta base podía haber mayor confluencia con las propuestas del sindicalismo internacional sobre medidas coordinadas de estímulo de la demanda de carácter fiscal y sobre el mantenimiento y la mejora de la protección de los parados.

Haber detenido la caída del crecimiento económico con estas políticas y salvado el sistema financiero mundial de la quiebra mediante la inyección de ingentes cantidades de fondos públicos son los resultados de la acción del G20 hasta el momento. Porque las propuestas sobre la imprescindible reforma del sistema financiero internacional, para que no vuelvan a producirse las situaciones que llevaron a esta crisis, formuladas en la Cumbre de Londres —propuestas incompletas pero en la buena dirección— todavía no se han concretado y menos aún puesto en práctica, un año después, a pesar de su urgencia. Incluso se ha incrementado la confusión sobre cuales deben ser los ámbitos de aplicación —nacionales o internacionales— y los instrumentos políticos y jurídicos que deben soportarlas.

Si esto sucede con una de las cuestiones que, desde un principio, los gobiernos del G20 se marcaron como tarea principal, ¿qué puede suceder con las consideraciones generales positivas que las conclusiones de las cumbres incluyen sobre empleo, trabajo decente o derechos del trabajo? Pues que, si no hay una presión fuerte, sindical, social y política —nacional e internacional, suficientemente articuladas— pueden quedarse, como ha ocurrido tantas veces, en declaraciones de papel.

## RIESGOS EN LA SALIDA DE LA CRISIS Y CAPACIDAD DE ACCIÓN SINDICAL INTERNACIONAL

Y esto puede ser así máxime cuando la reacción de los poderes económicos y financieros y de los políticos conservadores de variado signo que los secundan vuelven a dejarse sentir con fuerza, para colocar sus intereses particulares en primer plano en torno a las llamadas «estrategias de salida de la crisis». Una vez salvado el sistema con el esfuerzo general —en mucha mayor medida de los asalariados en la mayoría de los países, debido a la pérdida de progresividad de nuestros sistemas fiscales y a la capacidad de fraude y elusión fiscal de las clases adineradas— tratan de que a la salida de la crisis las cosas sigan igual que antes y que el gran esfuerzo que los Estados deben acometer para reducir los grandes déficit y endeudamientos públicos vuelvan a pagarlo otra vez los asalariados en su salario directo o diferido (prestaciones sociales de los Estados de bienestar). Esta tendencia está ya peligrosamente apuntada en una Europa que ha perdido el Norte político hace algún tiempo. Particularmente escandaloso resulta comprobar la capacidad de presión de los poderes financieros internacionales, una vez salvados con dinero público, para enfrentarse a los intentos de regulación del sistema financiero internacional, mientras que de nuevo obtienen enormes ganancias especulando en los mercados de la deuda pública. ¡Deuda pública generada, en buena parte, para salvarles de la quiebra!

Frente a este riesgo real de deterioro de las condiciones laborales y sociales de los trabajadores en la salida de la crisis, es necesario plantearse el problema de cómo la CSI y las federaciones sindicales internacionales pueden ser capaces de construir una correlación de fuerzas favorable al sindicalismo para intervenir e influir en las grandes cuestiones de ámbito internacional que afectan al trabajo. Y para eso hay que reflexionar sobre el balance de una buena iniciativa, lanzada por la CSI en su Congreso constituyente: la realización de una Jornada de Acción Mundial por el Trabajo Decente que ha conocido dos ediciones, los siete de octubre de 2008 y 2009, como ejemplo más destacado de acción sindical internacional.

Desde su creación la CSI ha planteado diversas iniciativas, calificadas en general de campañas, siendo la principal de ellas las mencionadas jornadas del 7 de octubre en defensa de la universalización del «trabajo decente», o trabajo digno, concepto definido por la OIT y que implica trabajar con contrato, percibir una remuneración suficiente, tener derecho a una protección social básica y trabajar en un contexto empresarial y político social en el que se respeten los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, en primer lugar la libertad sindical y los derechos de negociación colectiva y huelga<sup>2</sup>.

En relación con estas campañas, como con todas, conviene que el balance comience por su propio planteamiento, para seguir luego con su preparación y sus resultados. Y nos tememos que no se haya realizado o no se esté desarrollando adecuadamente este balance. Sobre todo porque si se formula, como se hace, un resumen de autosatisfacción, poco se profundiza en las insuficiencias para corregirlas, o para sacar conclusiones de lo que deba modificarse. Hemos tenido ya diversas ocasiones para expresar nuestras opiniones al respecto, también en Gaceta Sindical. Sirva pues ahora algún apunte al respecto.

## EL INTERÉS DE LA SOLIDARIDAD

Probablemente se analizó insuficientemente el significado del «trabajo decente», más allá de las grandes frases, para entender cómo afecta a todos. No sólo porque en todas partes se producen violaciones de los derechos del trabajo, sino por el profundo y común interés en hacerles frente. Y no sólo por «solidaridad», entendida como expresión de altruismo sindical, sino por solidaridad como interés fundamental de los que la practican, no sólo de los que la reciben. Es evidente que ello no se percibe así de forma espontánea o fácil.

De hecho, la crisis ha puesto de manifiesto una curiosa (o quizás menos) realidad: junto a la reiterada afirmación de que la crisis es una expresión de la globalización, o de que ésta le ha dado una especial significación y ha facilitado su propagación como una de las siete plagas del Apocalipsis, aparecen en primer plano los intereses corporativos de parte, de país, de colectivo, con búsqueda de soluciones en las que muchas veces prima lo particular sobre lo general. Porque es más fácil o parece de

---

<sup>2</sup> Se trata de los definidos en los Convenios Fundamentales de la OIT (Declaración de 1998 sobre los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo): libertad sindical, derecho de huelga y de negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso, prohibición del trabajo infantil y prohibición de la discriminación en el trabajo (sexo, ideología, religión, etc.).

mayor utilidad inmediata, o porque no se ha sabido o querido entender que sin una solución de conjunto, las soluciones particulares tendrán escaso recorrido y dudosa utilidad a medio plazo. En los foros donde se analiza la crisis y las necesarias respuestas se comienza siempre hablando sobre la crisis global y se termina demasiadas veces buscando soluciones particulares a los problemas particulares.

Esto puede haber afectado también a las propias convocatorias del 7 de octubre 2009. Propiciado por una amplia gama de sugerencias reivindicativas que en la propia convocatoria de la CSI y *Global Unions* aparecían junto al núcleo reivindicativo principal, en bastantes países se acabó situando en primer plano las reivindicaciones locales, quedando lo del «trabajo decente» como un estribillo, de diversa traducción en cada lugar, diluyendo el carácter global de la jornada. Así los trabajadores de cada país, incluso los de cada empresa, tenían como especial referencia su particular situación. De jornada global pasamos en realidad a coordinación de jornadas locales. De gran jornada por la globalización de los derechos como forma de afirmar los propios, pasamos a defender los propios sin entender su indisoluble dependencia de los de los demás. Y quizás los problemas y las jornadas locales, con su heterogeneidad de contenidos, de historia, de desarrollo, no tenían necesariamente que situarse en esa misma fecha, por lo que probablemente lo que se planteó para facilitar la más amplia participación acabó por dificultarla.

En todo caso, el limitado resultado de las movilizaciones de los 7 de octubre de 2008 y 2009, su pobre proyección en los medios de comunicación locales —casi nula en los medios de referencia internacionales—, hacen que no puedan considerarse como acciones que hayan reforzado la capacidad contractual de las internacionales sindicales. Como banco de prueba de movilizaciones transnacionales más amplias que en un futuro puedan planearse pueden tener su valor, a condición de que se analice, global y localmente, el por qué de su limitado alcance. Una consideración para este análisis nos parece bastante verosímil: a pesar de que los sindicalistas en muchos países tienen una conciencia más o menos clara de la importancia de los factores globales en las relaciones de trabajo locales y de la necesidad de actuar internacionalmente, la agenda de la acción sindical mundial penetra con mucha dificultad en la acción sindical cotidiana, plagada de muchos agobios locales, máxime cuando se tiene que actuar a la defensiva para hacer frente a las consecuencias de la crisis.

En algunos casos, complementariamente a estos análisis, hay que abordar el examen de la aparición de conductas negativas, en particular de los porqués —y su necesaria corrección— de los brotes de xenofobia, o simplemente de corporativismo

extremo, que se están produciendo. Este ha sido el caso de las movilizaciones de la refinería inglesa de Lindsey, disfrazada de lucha contra un inexistente *dumping* social. De otro tenor, pero también de signo negativo son las experiencias de negociaciones sindicales separadas, y de hecho contrapuestas en muchos casos, con General Motors sobre el futuro de sus plantas de Opel en Europa. Aquí se ha producido un claro retroceso sobre una anterior experiencia que se supo y pudo liderar desde la Federación Europea de los Metalúrgicos (FEM).

Por lo tanto, y es una de las cuestiones que tiene que debatir un Congreso que ha de definir sobre todo una estrategia de acción sindical internacional para enfrentarse a la crisis, sus consecuencias y sus salidas, saber unir a los procesos de interlocución y negociación las capacidades de movilización y de creación de correlaciones de fuerza favorables es uno de los elementos clave. Siendo realistas, a partir de las experiencias vividas, hay que reconocer que el recorrido práctico de esta cuestión no es posible en un tiempo corto.

## LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS

Subsiste en el terreno organizativo un problema pendiente desde la etapa fundacional de la CSI, el de la integración de las federaciones sindicales internacionales (FSI). Tras el Congreso de Viena se creó *Global Unions* como organismo de coordinación entre la CSI y las FSI<sup>3</sup>. No se puede negar el papel desempeñado por *Global Unions* en la coordinación de las posiciones del movimiento sindical internacional en temas como el G20 o la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, la no integración condiciona negativamente, a nuestro juicio, la capacidad de desarrollar una acción sindical internacional acorde con las necesidades y retos que plantea la globalización.

La responsabilidad de esta situación está en las direcciones de las federaciones internacionales, por cuanto que la propuesta que se hizo para intentar que se incorporaran a la CSI en el Congreso de Viena preservaba plenamente la autonomía de las FSI en su campo de acción sindical y en sus finanzas. Llama la atención el hecho de que perteneciendo las federaciones sindicales nacionales, miembros de las FSI, en su gran mayoría a centrales sindicales miembros a su vez de la CSI, haya tantas dificultades para vencer las reticencias a establecer un modelo de organización internacional acorde con los modelos confederales.

---

<sup>3</sup> La Federación Internacional de los Metalúrgicos (FITIM) no se integró en *Global Unions* por razones difíciles de entender en términos políticos.

En el actual proceso de globalización no podemos dejar de preguntarnos si necesitamos un sindicato global, que lo sea no sólo en su autocalificación, sino también en su actuación, que actúe como tal. Y si lo necesitamos, como parece que casi todos afirmamos, será necesario preguntarnos si lo tenemos ya, o si estamos avanzando adecuadamente hacia este objetivo. La respuesta por parte de los que suscribimos este artículo es que todavía no lo tenemos y que en el camino para lograrlo aún se tienen que vencer numerosos obstáculos derivados de las diferencias de modelos y prácticas nacionales, y de la dificultad para que las organizaciones sindicales nacionales y locales se impliquen efectivamente en una agenda de acción mundial.

Otro problema pendiente se refiere a las formas de trabajo, y de toma de decisiones, de la CSI y a la participación de las afiliadas en las mismas. La CSI ha heredado las inercias organizativas, las virtudes y los vicios, de las antiguas CIOSL y CMT, lo cual hasta cierto punto está en la naturaleza de las cosas. Todavía no ha acabado de traducir en su estructura interna las nuevas necesidades que han dado precisamente origen a la nueva confederación mundial unitaria. Las estructuras sindicales internacionales están habituadas a una función de lobby, y de lobby subordinado de hecho a las grandes confederaciones que sustentan financieramente, en mayor medida, su estructura (como son las grandes centrales de EEUU, Alemania, Reino Unido y Japón). La superación de la fase actual, en la que priman las prácticas de coordinación sindical internacional sobre las de representación y dirección del sindicalismo mundial, exige seguramente nuevas formas de trabajo. Esto debe afectar a los procedimientos de toma de decisiones y al funcionamiento de los órganos de dirección. Se requiere más democracia en las formas y en los contenidos, más participación de las organizaciones afiliadas en el Consejo General y el Buró Ejecutivo y una aproximación efectiva a las organizaciones y a los problemas concretos.

Las propuestas de reforma de los Estatutos que CCOO planteó en el Congreso de Viena y que ha llevado, de nuevo, al segundo Congreso, caminan en esa dirección. Una de ellas pretende ampliar el número de miembros del Consejo General y sustituir la ocupación de dos o tres plazas de miembros titulares en dicho Consejo por parte de los cinco sindicatos que tradicionalmente venían haciéndolo en la CIOSL, por un sistema de voto ponderado. Otra establece que se cree un Secretariado como órgano de dirección colectiva y que sea elegido por el Congreso.

Pero el problema no se resuelve solamente en el plano estatutario o formal. La discusión sobre cómo organizarse mejor para hacer la acción sindical internacional más acorde posible con los retos de la globalización —discusión que debería ser

una de las importantes del Congreso— es sobre todo una discusión política, la de la adecuación de las formas organizativas a las prácticas necesarias para conseguir los objetivos que la CSI se propone.

## LOS DEBATES DEL CONGRESO DE VANCOUVER. LAS PROPUESTAS DE CCOO

El Congreso de Vancouver de la CSI tensa inevitablemente los problemas pendientes, plantea al movimiento sindical internacional la necesidad de reflexionar y extraer conclusiones prácticas sobre los contenidos de la acción sindical, las estructuras internas y los órganos de dirección, las formas de funcionamiento cotidiano, los modos de tomar las decisiones, la plasmación práctica de las orientaciones estratégicas. Tiene plena vigencia el viejo postulado que señala que para resolver adecuadamente un problema lo primero es saber plantearlo. Al menos planteados parece que están varios de ellos. A este propósito pretenden contribuir las intervenciones del sindicalismo español, particularmente desde CCOO, en los diversos ámbitos sindicales supranacionales en los que actúa.

Queremos detenernos aquí en algunas consideraciones sobre los previsibles contenidos del Congreso. En sus ponencias y estatutos, así como en los posibles cambios de personas en sus órganos de dirección.

Se ha preparado un amplio conjunto de proyectos de resolución que abarcan todos los temas posibles, desde las consideraciones sobre la globalización, los derechos fundamentales del trabajo, la igualdad de género, los jóvenes trabajadores, la OIT, la paz, el cambio climático, las migraciones, la protección social, etc.

No falta nada en los títulos. Más compleja es la valoración a la hora de considerar los contenidos, pues aunque suponen un evidente esfuerzo para aproximarse al mundo real, a los problemas pendientes, una primera valoración apunta a la dificultad de este empeño y a un resultado no siempre satisfactorio, seguramente por las dimensiones de los objetivos y el particular momento que vivimos. CCOO hemos presentado enmiendas a buena parte de los proyectos de resolución, en particular en relación con algunos de los temas antes apuntados. Las principales cuestiones que hemos planteado son:

- La fundamental consideración de la defensa de los derechos del trabajo en las cadenas completas de producción, desde la casa matriz hasta el último proveedor, pasando por toda la red de filiales, contratadas y subcontratadas. Aquí la colabo-

ración entre la CSI y las FSI resulta esencial. Es a las federaciones internacionales, en estrecha relación con las federaciones sindicales nacionales y sus secciones sindicales en las empresas multinacionales (EMN), a quienes corresponde trabajar en este campo para lograr los acuerdos mundiales más avanzados posibles<sup>4</sup>. Pero la acción de la CSI para crear los marcos políticos y jurídicos facilitadores de estos acuerdos debería ser muy importante. El enfoque sobre la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) no debe hacerse tanto desde la prevención ante posibles intentos de manipulación empresarial sino esencialmente desde la voluntad de intervención sindical para conseguir la efectividad de los compromisos de las empresas y la transparencia de su cumplimiento y verificación. Los Acuerdos Marco Internacionales, que son resultados de la actividad de defensa de los derechos del trabajo en las cadenas de producción de las EMN, deben tratarse también como instrumentos para su potenciación.

- Los Derechos Fundamentales del Trabajo y los demás contenidos del Trabajo Decente tienen que impulsarse a través de una diversidad de acciones articuladas (ámbitos nacionales, regionales y mundiales) con una estrategia mundial que les de coherencia. Esta debe ser la orientación estratégica principal de la CSI. Para ello hay que actuar ante todas las instituciones multilaterales (OIT, FMI, BM, OMC, OCDE, G20,...) y ante los gobiernos nacionales y las instituciones regionales (UE,...). Una derivada de esta estrategia es la reforma de las instituciones multilaterales en un sentido democratizador, que incluya el reconocimiento formal del papel de los interlocutores sociales ante ellas, y apuntando hacia un gobierno democrático del mundo en el marco de la ONU. Particularmente importantes nos parecen, al respecto, la presión ante la Organización Mundial del Comercio y en las negociaciones de los diversos tratados comerciales (bilaterales, regionales, interregionales) para la inclusión de cláusulas de respeto de los derechos del trabajo en los productos objeto del comercio mundial, que contemplen además instrumentos para la verificación de su cumplimiento. Otro ámbito a señalar es el del G20 y el trabajo para impulsar desde este organismo una Carta para la actividad económica sostenible<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El sindicalismo español tiene ya una experiencia de trabajo no desdeñable en este campo. Entre este tipo de acuerdos (AMI) destaca el firmado, en 2007, con la empresa INDITEX por la Federación Sindical Internacional del Textil, la Confección y el Cuero (FITTVIC), por afectar a toda la cadena de contratación. En este AMI fue determinante el trabajo realizado por FITEQA-CCOO.

<sup>5</sup> El propósito inicial de esta Carta, también llamada Carta Merkel por haber apoyado la propuesta —previamente elaborada por un grupo de trabajo de la OCDE— la canciller alemana, es la redacción de un compendio coherente de normas internacionales económicas, comerciales, financieras, laborales y medioambientales. El que dicho compendio se pudiera transformar en una norma o conjunto de normas universalmente exigible es el objetivo máximo de la CSI.

- La consideración de la heterogeneidad de la clase trabajadora como referencia para entender la existencia de intereses particulares de colectivos determinados, con posibilidad de resultar contradictorios con los de otros colectivos, y la necesidad de síntesis y tutela desde los órganos de dirección supranacionales. Sin duda es este uno de los temas más difíciles de abordar en una central sindical mundial. Estas contradicciones se manifiestan en situaciones diversas, sea en procesos de reestructuración industrial en las EMN o en las negociaciones comerciales. En estas últimas una «síntesis» habitual es el rechazo común a casi todas las negociaciones comerciales, que hermana falsamente a sindicatos que pueden partir de análisis contradictorios sobre las consecuencias de un determinado tratado comercial. Si se cae, a la defensiva, en posiciones invariablemente proteccionistas, el sindicalismo acaba por no influir en las consecuencias de las negociaciones comerciales con una estrategia que le permita defender realmente los intereses de los trabajadores afectados.
- La necesidad de reforzar las estructuras sindicales supranacionales como órganos de dirección sindical y de negociación colectiva supranacional, planteando para ello la imprescindible delegación de competencias, a la vez que se establecen las también imprescindibles garantías para su funcionamiento democrático.
- Las demás propuestas planteadas por CCOO afectan a la Salud y Seguridad en el Trabajo —para lo que se propone una nueva resolución independiente que incluya, entre otros aspectos, las enfermedades profesionales, los riesgos psicosociales y el apoyo a la Estrategia Iberoamericana de Salud y Seguridad en el Trabajo—, las migraciones —introduciendo la componente de la igualdad de género— o la necesidad de garantizar un Salario Mínimo Vital en todos los países.

## LA CSI EN CABEZA DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Como indicamos al comienzo de este artículo, en el haber de la CSI está la unificación de la posición del movimiento sindical internacional sobre la lucha contra el cambio climático en torno a unos objetivos avanzados sobre reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, desarrollo de energías limpias y renovables, impulso al sector verde de la economía, financiación de los costes de la reducción de emisiones por parte de los países desarrollados y negociación con los interlocutores sociales de una «transición justa».

Estando este número de Gaceta Sindical dedicado al desarrollo sostenible, destinaremos unas líneas más a este tema. La posición de la CSI descansa sobre cuatro elementos. En primer lugar, la concepción, compartida con otras organizaciones e instituciones, de que el concepto de desarrollo sostenible tiene tres pilares indisolubles: el económico, el social y el medioambiental, lo que lleva a plantearse la necesidad de establecer un modelo económicamente eficaz, respetuoso con el medioambiente y socialmente justo. Las repercusiones de la ligazón de los factores que emanan de estos tres pilares son múltiples y su suma lleva al cuestionamiento profundo del modelo económico y social predominante en el mundo.

El segundo elemento a considerar es la crisis financiera y económica y su salida. La crisis obliga al sindicalismo a plantearse la actualidad del cambio de modelo productivo como estrategia de salida de la misma. Se trata de sustituir el vigente modelo neoliberal de globalización bajo la hegemonía del capital financiero, por un modelo productivo mundial gestionado democráticamente, en el que la sostenibilidad económica y la medioambiental vayan de la mano. El impulso a los sectores verdes de la economía está en el núcleo del nuevo modelo. Pero hay que ser conscientes de que la salida de la crisis va a ser escenario de una lucha muy fuerte entre quienes defendemos un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible y quienes quieren preservar lo esencial del modelo vigente de globalización con los retoques imprescindibles para su supervivencia. El movimiento sindical, sus aliados en el campo político —ésta, no lo olvidemos, es una confrontación eminentemente política— no tienen todavía la fuerza necesaria para sacar adelante su proyecto.

En tercer lugar, la clave de bóveda de la propuesta sindical, lo que ha permitido la unificación de posiciones diversas dentro del sindicalismo, es el concepto de «transición justa». En esencia se refiere a que no puede haber un cambio de modelo, que puede suponer la pérdida de muchos millones de puestos de trabajo en todo el mundo en los sectores de actividad que producen una alta cantidad de emisiones de carbono, sin que los trabajadores afectados sean protegidos, formados para cambiar de actividad y ayudados a ser recolocados. El proceso debe ser gobernado mediante el diálogo social tripartito, cuya existencia hay que asegurar a todos los niveles, desde el ámbito local y de la empresa al mundial.

La transición justa y los demás aspectos relacionados con la lucha contra el cambio climático y la creación de economías bajas en emisiones de carbono requieren una inversión de muchas decenas de miles de millones de euros; en 200.000 millones se cifraban las exigencias de financiación planteadas en la Cumbre de Copenhague. La financiación es el cuarto elemento a considerar. Inmediatamente

surge la pregunta: ¿Cómo alcanzar tales cantidades que son sólo las mínimas requeridas en la situación de crisis que padecemos? ¿Cómo hacerlo, en la salida de la crisis, cuando los países pagadores, los desarrollados, se encuentran enormemente endeudados y muchos preconizan fuertes recortes en las prestaciones sociales de los Estados de bienestar?

De este modo se llega a la conclusión de que la lucha contra el cambio climático y por un desarrollo sostenible es inseparable de la necesidad de cambios profundos en el modelo económico de la globalización. Dos grandes y profundas reformas, pero no sólo ellas, se imponen en el mundo global: la financiera y la fiscal. La CSI preconiza dos impuestos mundiales que tendrían capacidad recaudatoria para enfrentarse al cambio climático con una transición justa hacia un modelo económico sostenible (y para más objetivos): el impuesto sobre las transacciones financieras y el impuesto a las emisiones de carbono.

## LA NUEVA DIRECCIÓN

Guy Ryder sólo cumplirá un mandato de cuatro años al frente de la CSI, después de ser durante ocho años secretario general de la CIOSL. Ryder ha tenido un papel muy positivo, primero como principal artífice de la unificación de las dos principales ramas del sindicalismo mundial, luego en el desempeño de su labor al frente de la CSI. No va a ser fácil sustituirlo. En el momento de escribir estas líneas sólo hay una candidata para la secretaría general de la internacional sindical, Sharon Barrow, actual presidenta que simultaneaba este puesto con la presidencia del Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU). Pero, por encima de la personalidad de los principales líderes, la CSI tendría que encontrar el modo de lograr una mayor participación de sus centrales sindicales en las tareas de dirección y en la toma de decisiones. Sin ello, la articulación de los procesos de acción sindical resulta muy difícil, si no imposible.

## CONCLUSIÓN

Hasta aquí algunas de nuestras preocupaciones, ideas y propuestas en relación con el próximo Congreso de la CSI, los retos planteados y cómo entendemos que deben abordarse. El desarrollo concreto del Congreso y la posterior proyección de sus acuerdos supondrá sin duda una nueva etapa del sindicalismo internacional. Sus resultados dependerán tanto del propio desarrollo del Congreso como de la ac-

tividad en él y posterior de las Confederaciones sindicales nacionales, así como de las organizaciones regionales —una de ellas, la CES— y de las Federaciones Sindicales internacionales y regionales.

Apelamos a la subjetividad y responsabilidad de los sujetos sindicales, pero confiamos también en la exigencia objetiva que deriva de la propia tozudez de los problemas planteados que exigen solución. En la historia de los movimientos sociales, entre ellos el sindicalismo, se repite la experiencia de que son los problemas los que conforman sus soluciones. Ahora los problemas están planteados, pero las soluciones aparecen solamente apuntadas, vislumbradas. Esperemos que acaben saliendo a la luz las nuevas realidades aún en germen.

## IGNACIO PINAZO CAMARLENCH (1849-1916)

Nacido en Valencia, huérfano de una modesta familia de artesanos, trabajó desde niño como platero, dorador, pintor de azulejos o sombrerero, entre otros oficios. De forma paralela, estudia pintura en las clases nocturnas gratuitas que se impartían en la Academia de San Carlos de Valencia. En 1873 viaja a Italia y conoce a Fortuny, que se convierte en una influencia decisiva para su obra de esta época. En 1876 obtiene por oposición una pensión de la Diputación de Valencia para estudiar pintura durante cinco años en la Academia de España en Roma. Durante este periodo, realiza los tradicionales cuadros de historia que debían enviar a la Diputación los pensionados, además de innumerables dibujos y paisajes. A su regreso a Valencia, es nombrado Profesor de Colorido de la Academia de San Carlos de Valencia.

Durante la epidemia de cólera de 1885, se refugia con su familia en la casa que la familia Jau-mandreu poseía en Betera, cerca de Godella, donde pinta para sus protectores, entre otras obras, la serie de *Las Cuatro Estaciones*, compuesta por cuatro impresionantes retratos. Desde entonces, la burguesía valenciana se rinde a sus pies; realiza numerosos retratos e importantes decoraciones. Mientras, Pinazo continúa plasmando en lienzos y tablitas, de forma magistral y espontánea, su entorno familiar más inmediato. En 1896 es nombrado Académico de la Real de Bellas Artes de San Carlos de Valencia, donde pronuncia un incendiario discurso «De la ignorancia en el arte», en el que reivindica las bondades de la ignorancia natural del pueblo frente a la petulancia de los considerados hombres cultos. A partir de esas fechas, los reconocimientos a su labor artística no dejan de sucederse.

En 1903, se traslada a Madrid, donde es nombrado Académico de la Real de Bellas Artes de San Fernando y Profesor de Dibujo artístico de la Escuela Superior de Artes e Industrias. Ya enfermo, recibe en 1912 la ansiada Medalla de Honor de la Exposición Nacional de Bellas Artes de Madrid. Ignacio Pinazo muere, cuatro años después, en su casa de Godella (Valencia).

Con una clara conciencia de clase, potenciada por su origen humilde, la enorme honestidad de Pinazo le hacía ser muy apreciado por todos. «¡Es el hombre más sencillo, más honrado, más querido y más bueno del mundo!», decían sobre él desde las páginas de *La Ilustración Española y Americana*. Como contrapartida, su carácter introvertido y solitario, que le llevó a refugiarse en Godella (Valencia), le privó de la proyección internacional que tuvo su paisano Sorolla. Para sus contemporáneos, no obstante, Pinazo representaba al nuevo artista que miraba directamente a la naturaleza e ilustraba el rumbo que conducía hacia la pintura moderna. «La juventud de entonces le debe mucho», recordaba años después Sorolla.

Ignacio Pinazo ejemplifica a la perfección las contradicciones propias de un artista del XIX. Si, por un lado, podemos observar en él a un pintor realista, académico, que ejecuta con corrección pinturas de historia y acapara medallas y honores, por otro, descubrimos al artista marginado y revolucionario. En sus pinturas más ambiciosas, Pinazo parte de un naturalismo de origen velazqueño, que se renueva por medios exclusivamente plásticos. La modernidad de Pinazo radica, en parte, en su peculiar acercamiento directo a la realidad, en su manera de abordar, con exquisita sensibilidad, su entorno más inmediato. Sus autorretratos, los retratos de su esposa Teresa y los retratos infantiles, sobre todo los de sus hijos, transmiten la ternura y la vibrante espontaneidad con la que Pinazo plasmó su intimidad.

La enorme expresividad de la pintura de Ignacio Pinazo se consigue a través del arriesgado tratamiento plástico al que somete a sus obras, aplicando sus pinturas con espátulas, rallando posteriormente la materia, combinando algunos motivos muy detallados frente a otros apenas esbozados o áreas con abundante materia frente a espacios del lienzo sólo imprimados. Descubrimos así a un gran artista que parte de un asunto concreto pero, a través de recursos exclusivamente plásticos, trasciende la anécdota hasta situarse en los límites de la pintura pura.

# gs

## gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº14. junio 2010

**Carlos Arenillas**  
**Jesús Bárcenas**  
**Máximo Blanco**  
**Isidor Boix**  
**Christophe Degryse**  
**Javier Doz**  
**Miguel Ángel García**  
**Ángel García Castillejo**  
**Ramón Górriz**  
**Javier Jiménez**  
**Gonzalo León**  
**M<sup>a</sup> Magdalena del Llano**  
**Ángel Martín Acebes**  
**José María Martínez**  
**Cristina Narbona**  
**José Manuel Naredo**  
**Joaquín Nieto**  
**Emilio Ontiveros**  
**Luis Ángel Oteo**  
**Philippe Pochet**  
**José Ramón Repullo**  
**Juan Antonio Sánchez**  
**Álvaro Sanmartín**  
**Cecilia Sanz**  
**Rosa Urbanos**  
**Juan Manuel Vera**

## DESARROLLO SOSTENIBLE Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA



confederación sindical  
de comisiones obreras