



gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº15. dic. 2010

Carlos L. Alfonso
Luis Enrique Alonso
Jorge Aragón
Luis Ayala
Nuria Bosch
Carlos Bravo
Lorenzo Cachón
Joan Coscubiela
Ricardo Escudero
Marta Espasa
Juan A. Fernández Cordón
Pilar Iglesias
Miguel Laparra
Paloma López
Héctor Maravall
Enrique Martín-Serrano
Fernando Moreno
Carlos Prieto
Gregorio Rodríguez Cabrero
Nicolás Sartorius
Juan Torres
Carmen Vizán

DEFENSA Y PROYECCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

CCOO

gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº 15 dic. 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:**

Aureliano de Beruete

Título de ilustración de cubierta:

*Paisaje con río (Quimperlé,
Bretaña), 1901*

Las imágenes de las obras han
sido facilitadas por el Museo del
Prado de Madrid y el Museo
San Telmo

índice

Fernando Lezcano	
Jorge Aragón.....	11
<i>Notas sobre la defensa y proyección del Estado de bienestar</i>	
Jorge Aragón.....	17
<i>El Estado de bienestar como proyecto político en un mundo en transformación</i>	
Nicolás Sartorius.....	41
<i>Estado de bienestar y globalización</i>	
Juan Torres	49
<i>¿Es viable el Estado del bienestar en la globalización?</i>	
Carmen Vizán	59
<i>Situación de las cuentas públicas y retos de la política fiscal en España</i>	
Carlos L. Alfonso.....	73
<i>Las reformas laborales y su impacto en el Estado de bienestar</i>	
Ricardo Escudero	93
<i>La negociación colectiva como pilar del Estado de bienestar y los cambios en el mundo del trabajo</i>	
Carlos Prieto	109
<i>Trabajo, empleo y sindicalismo</i>	
Luis Enrique Alonso	125
<i>Cambios sociales, concepto de ciudadanía y Estado del bienestar</i>	

Héctor Maravall.....	143
<i>El Estado de bienestar social que necesitamos</i>	
Juan Antonio Fernández Cordón.....	159
<i>Los cambios demográficos y el debate sobre pensiones</i>	
Carlos Bravo Enrique Martín-Serrano.....	183
<i>El papel del sistema de pensiones en el Estado de bienestar</i>	
Pilar Iglesias Fernando Moreno.....	213
<i>La Seguridad Social como pilar del Estado de bienestar: el papel de los agentes sociales desde una perspectiva empresarial</i>	
Paloma López.....	223
<i>Políticas activas de empleo. Sistemas públicos de empleo. Sistema de protección por desempleo</i>	
Gregorio Rodríguez Cabrero.....	235
<i>Las políticas de dependencia en el Estado de bienestar. Avances y límites en España</i>	
Miguel Laparra Lorenzo Cachón.....	247
<i>Estado de bienestar, inmigración y sistema migratorio en el sur de Europa</i>	
Luis Ayala.....	277
<i>Las políticas de inclusión social y la lucha contra la pobreza en el Estado de bienestar. La situación en España</i>	
Joan Coscubiela.....	293
<i>Los retos del Estado de bienestar en el Estado autonómico</i>	

Nuria Bosch	
Marta Espasa	309
<i>Las políticas sociales a nivel local en la Unión Europea (UE-15). Financiación y lecciones para España</i>	

APUNTES

<i>Corrupción: La amarga verdad</i> (del Informe sobre la democracia en España 2010), Fundación Alternativas.....	343
Nota biográfica de Aureliano de Beruete y Moret.....	351

autores

Carlos L. Alfonso

Catedrático de Derecho del Trabajo
y Seguridad Social
Universidad de Valencia

Luis Enrique Alonso

Catedrático de Sociología
Universidad Autónoma de Madrid

Jorge Aragón

Director de Investigaciones
Fundación 1º de Mayo

Luis Ayala

Catedrático de Economía
Universidad Rey Juan Carlos

Nuria Bosch

Catedrática de Economía
Universidad de Barcelona

Carlos Bravo

Secretario de Seguridad Social
y PSC de CCOO

Lorenzo Cachón

Catedrático de Sociología
Universidad Complutense de Madrid

Joan Coscubiela

Presidente
Fundación Cipriano García
CCOO de Cataluña

Ricardo Escudero

Catedrático de Derecho del Trabajo
y Seguridad Social
Universidad de Alcalá

Marta Espasa

Profesora de Economía
Universidad de Barcelona

Juan Antonio Fernández Córdón

Demógrafo y Doctor en Ciencias
Económicas

Pilar Iglesias

Departamento de Relaciones Laborales
CEOE

Miguel Laparra

Profesor de Sociología
Universidad Pública de Navarra

Paloma López

Secretaria de Empleo y Migraciones
de CCOO

Héctor Maravall

Abogado, ha sido adjunto de la Secretaría
de Política Institucional de CCOO
y director general del IMSERSO

Enrique Martín-Serrano

Sociólogo
Adjunto a la Secretaría de Seguridad Social
y PSC de CCOO

Fernando Moreno

Director del Instituto Internacional
Cuatrecasas de Estrategia Jurídica
en Recursos Humanos

Carlos Prieto

Catedrático de Sociología
Universidad Complutense de Madrid

Gregorio Rodríguez Cabrero

Catedrático de Sociología
Universidad de Alcalá

Nicolás Sartorius

Vicepresidente
Fundación Alternativas

Juan Torres

Catedrático de Economía
Universidad de Sevilla

Carmen Vizán

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

Fernando Lezcano
Jorge Aragón

Notas sobre la defensa y proyección
del Estado de bienestar

EL elemento vertebrador de este nuevo monográfico de Gaceta Sindical es el Estado de bienestar (EB) y lo hace partiendo de su defensa, porque consideramos que es la expresión más avanzada de la democracia, en la que el concepto de ciudadanía va más allá del derecho político al voto incorporando derechos laborales y sociales fundamentales como el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la protección en la vejez o ante situaciones de desempleo; otorgando además un papel central al Estado democrático —al Estado social de derecho—, en el que la participación de los agentes políticos y sociales es determinante. En este último caso, con el reconocimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva como sus más claros exponentes.

Pero junto a su defensa buscamos su proyección, porque el EB no es un modelo social estático sino un proyecto político, que tiene sus raíces en un determinado tiempo histórico pero que ha ido cambiando a medida que se ha ido transformando la realidad social en la que surge. Y esta concepción del EB como proyecto político exige ir más allá de los estados nacionales —principalmente de algunos países del centro y norte de Europa en los que originariamente fue creciendo, extendiéndose después al sur europeo— para orientar con más fuerza el proceso de construcción de la Unión Europea y proyectarse en un mundo en el que las interrelaciones políticas, económicas sociales y culturales son crecientes.

El escenario en que aparecen estas páginas está marcado por una crisis mundial que ha manifestado los desastrosos efectos de la extensión de globalización de mercados y estrategias empresariales sin gobierno, ni de los estados nacionales ni de instituciones internacionales —ya obsoletas— que nacieron en un mundo, el del fin de la Segunda Guerra Mundial, hoy inexistente. Los efectos de la crisis siguen siendo devastadores en forma de reducción del comercio mundial, de la actividad productiva y destrucción de empleo, principalmente en los países más industrializados, pero también en la agudización de la pobreza y de la carencia de acceso a recursos básicos como el agua o los alimentos en los países más pobres, según señalan los informes de la ONU o de la OIT.

Las respuestas de las instituciones internacionales y de los acuerdos entre los principales países son insuficientes o inexistentes, como manifiesta la escasa pro-

yección de los acuerdos de la urgente amalgama de países convocados por el G-20. La vuelta de los llamados «ataques de los mercados» cuando se pensaba que los procesos especulativos que dieron lugar a la crisis iban a ser controlados, o la divergencia en las actuaciones de los gobiernos de los principales países, industrializados o emergentes, expresados en una guerra de los tipos de cambio y la adopción de políticas para salir de la crisis «empobreciendo a los demás», amenazan con transformar la recesión en una prolongada depresión, al menos para una parte importante de la humanidad.

En este complejo escenario ha cobrado fuerza la tesis neoliberal sobre la insostenibilidad del Estado de bienestar. Este cuestionamiento no es nuevo, pero la crisis global y la prioridad dada por los gobiernos europeos a la reducción del déficit en unos plazos difícilmente asumibles para la mayoría de países han generado el campo de cultivo más propicio para que avance la ofensiva en pos de su desmantelamiento o, cuando menos, de su drástica reducción convirtiendo al Estado del bienestar en Estado beneficencia.

Las razones últimas que mueven a quienes persiguen la anorexia del Estado Social radican en, al menos, dos factores evidentes: se considera que los recursos monetarios que se destinan a sostener el EB podrían favorecer movimientos de capital más propicios a sus intereses, como reducciones fiscales, ya que los neoliberales siempre han pensado que el EB hace cautivos a determinados sectores de servicios que «liberados» de ese cautiverio se convertirían en jugosas fuentes de negocio (es lo que sucede con la educación, la sanidad y muy especialmente el sistema público de pensiones); por último el entramado de derechos que representa el Estado social (EB + prevalencia del derecho del trabajo) se interpreta como un lastre no solo para salir de la crisis sino para competir en un mercado globalizado, en el que quien mejores resultados obtienen es quien menos derechos dispensa a sus ciudadanos.

Y es en este complejo escenario en el que la defensa del EB es especialmente necesaria. En una Unión Europea —considerada su cuna y que ha expresado su identidad política en el modelo social europeo— que está adoptando la senda del «sálvese quien pueda» y de la vuelta atrás en su realización cooperativa, estableciendo como principal referente común la adopción de estrictas políticas de austeridad para restringir las políticas públicas dirigidas a la recuperación de la economía y el empleo. Una orientación solo explicable por la amplia mayoría de gobiernos de orientación conservadora —democráticamente elegidos— en los que los partidos de ultraderecha y las actuaciones racistas y xenófobas comienzan a adquirir carta

de naturaleza, expresando una preocupante pérdida de legitimidad social; un hecho que debería ser un ámbito de especial atención de las organizaciones progresistas, políticas, sindicales y sociales. Cambiar esta orientación requiere la convocatoria del sentido internacionalista y de clase del sindicalismo europeo, frente al sindicalismo corporativo, y la recreación de valores como la igualdad, la solidaridad y la paz en nuevos entornos ciudadanos y sociales.

Las contradicciones de las políticas que se están adoptando pueden ser evidentes: reducir en este momento el déficit público y los estímulos fiscales, que se han generado para paliar los efectos del endeudamiento privado en la economía real y en el empleo, conllevan el grave peligro de transformar la recesión en depresión. Sin embargo, esta evidencia no está siendo socialmente percibida por los ciudadanos en toda su dimensión. Los mensajes, públicos y privados, de que es necesario reducir el gasto público y, especialmente, los gastos sociales porque «son ineficientes y no se pueden financiar» son mensajes de miedo, inseguridad y de disgregación social. Las respuestas sociales contra estas medidas no pueden quedarse en la defensa de los intereses nacionales/particulares, sino que deben proyectarse en revitalizar el modelo social europeo. El papel de la Confederación Europea de Sindicatos es fundamental en este empeño, como también lo es, y más necesaria que nunca, la históricamente joven Confederación Sindical Internacional.

La situación de España no ha sido ajena a este escenario. El giro del gobierno de Zapatero en el pasado mes de mayo hacia políticas de recortes de gasto social y de derechos laborales y sociales tomó forma, en sede parlamentaria, en una reforma laboral gravemente lesiva para los trabajadores. Hemos llevado a cabo con éxito una huelga general para rechazarla, y en condiciones muy difíciles. Pero es previsible que, además de los recortes en los presupuestos públicos de 2011, se quiera profundizar en nuevas medidas sobre las pensiones o la negociación colectiva, y seguirán escuchándose voces para reducir la protección al desempleo. Hay otras opciones políticas y sociales que no dejan «en la cuneta» a los más desfavorecidos, a las personas sin empleo, a los precarios, a los excluidos, como defendemos desde CCOO y UGT en nuestras propuestas.

Es en este escenario en el que aparece este nuevo monográfico de Gaceta Sindical, y de estos temas tratan sus páginas. Si el número 14 se centró en reflexionar sobre las políticas necesarias para cambiar el modelo productivo, desde el punto de vista de la sostenibilidad económica, social y medioambiental, el objetivo de este nuevo número 15 es, sin solución de continuidad, defender el papel del Estado de bienestar, de las políticas fiscales —que garanticen su suficiencia financiera— y de

gasto social y redistribución de la renta, y de los objetivos de igualdad y de cohesión social como bases fundamentales para nuestra convivencia.

Las políticas públicas de ingresos y de gasto no son un dispendio ineficiente, ni un lujo fácilmente suprimible, sino un proyecto político y social de convivencia en el que los sindicatos de clase tenemos un papel destacado, que explica por qué los ataques al Estado de bienestar se llevan a cabo como ataques a las organizaciones sindicales. ¿Qué ocurriría si se cuestiona la participación de los trabajadores y de las organizaciones sindicales en la actividad de las empresas, o la negociación colectiva? ¿Si se rebaja la protección social, si abandonamos las acciones a los colectivos más vulnerables como mujeres, inmigrantes o jóvenes? Se trata, por tanto, de defender las bases del Estado de bienestar, en este confuso escenario de globalización, y hacerlo de una manera inclusiva, promoviendo la comprensión del potencial del papel del Estado de las Autonomías y la importancia de las haciendas locales, estas últimas tan olvidadas. Pero se trata de hacerlo proyectándolo de forma activa en el nuevo escenario de la globalización, en las nuevas realidades económicas, políticas y sociales en las que debe echar raíces para el futuro, y llamando a la reflexión para repensar sus prioridades y formas de desarrollo, para recuperar y ampliar la legitimidad social en la que el Estado de bienestar necesariamente se asienta como proyecto político.

El lector podrá encontrar en estas páginas opiniones diversas, tanto acerca de la concepción, situación y propuestas sobre el Estado de bienestar, como sobre las políticas específicas en las que se sustenta, dando continuidad al número anterior de desarrollo sostenible y políticas públicas. Deben leerse desde la apuesta por la reflexión y el debate, que da título a esta revista, en la que toma cuerpo el trabajo que nos aportan las personas que han dado vida a estas páginas, a las que solo nos cabe agradecer su esfuerzo desinteresado.

FERNANDO LEZCANO
*Secretario Confederal
de Comunicación de CCOO*

JORGE ARAGÓN
*Director de Gaceta Sindical:
Reflexión y Debate*

Jorge Aragón

El Estado de bienestar como
proyecto político en un mundo
en transformación



Almendro en flor, s. f. Aureliano de Beruete.

Pocas ideas han ocupado un espacio tan importante en nuestra historia reciente, especialmente en los países occidentales europeos, como la del Estado de bienestar. Una categoría que hace referencia a una concepción del papel del Estado en la regulación de la actividad económica y en la garantía de derechos y obligaciones no solo políticos, sino sociales y cívicos, dando una dimensión amplia al sentido de la ciudadanía, en cuya provisión la participación de los agentes sociales ocupa un destacado papel. Su importancia queda de manifiesto en la expresión, más reciente, del «modelo social europeo» que se ha convertido, a pesar de su carácter ambiguo y polisémico, en una de las principales señas de identidad del proceso de construcción de la Unión Europea en las últimas décadas.

Pero el Estado de bienestar es, sobre todo, un proyecto político que se desarrolla en un mundo en intensa transformación, por lo que hoy solo puede tener expresión como proyecto internacional, en el nuevo escenario de la globalización.

En memoria de Marcelino Camacho

*Algunos seguimos pensando con los clásicos que la economía
no es ninguna ciencia de la elección, sino aquella que nos
permite interpretar el cambio social.*

DAVID ANISI

SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR COMO MODELO SOCIAL

AL hablar de Estado de bienestar (EB) conviene tener en cuenta que los modelos son abstracciones ideales, racionalizaciones simplificadoras de realidades políticas y sociales complejas, que permiten análisis comparativos, en este caso de la configuración y la actividad de los estados modernos, pero cuyo uso requiere acotar su espacio geográfico y el tiempo histórico para que no acaben por tergiversar realidades en continuo proceso de cambio. Por ello, conviene huir de una concepción estática y rígida del EB, de la que se suele deducir su situación de crisis e incluso profetizar su quiebra. Y esta reflexión es especialmente importante porque, además de ser una categoría analítica, el Estado de bienestar es un proyecto político que hace referencia a ámbitos tan importantes como el funcionamiento del capitalismo, la democracia y los derechos ciudadanos y el bienestar social. Y toda propuesta política se proyecta en una realidad cambiante, en la que las estrategias y representatividad de los actores políticos y sociales tienen un papel central.

Algunos analistas consideran que, desde una perspectiva histórica, el referente principal del EB es el Estado Social, que sería una concepción más amplia de la organización social en la que no sólo destaca la intervención del estado en la actividad económica y social sino otras características esenciales como la participación social, tanto en el ámbito institucional del estado como en la participación de los trabajadores en las empresas, mientras que el primero sería una forma más reducida asociada al estado providencia o al estado asistencial, ligado al concepto anglosajón

de Welfare State. Sin embargo, para los objetivos de estas reflexiones vamos a utilizar el concepto de EB en un sentido amplio, equivalente al Estado Social de Derecho, en la medida en que es la concepción más utilizada en la actualidad¹.

NO TODO ES MERCADO: PRECIOS, JERARQUÍAS Y VALORES

Aunque en el lenguaje de la economía convencional se suele considerar que los mercados son el principal mecanismo de asignación de recursos —a través de la interacción entre la oferta y la demanda y su reflejo en los precios— es importante tener en cuenta que existen otros dos ámbitos que inciden directamente en la actividad económica: las jerarquías y los valores (Anisi, 1992). Un claro ejemplo de la importancia de las jerarquías son los impuestos, que en los países europeos se sitúan en torno al 40% del PIB y que son el correlato de políticas públicas de gasto y de la llamada segunda distribución de la renta, en la que no intervienen los precios sino el establecimiento de normas cuyo cumplimiento se apoya en la capacidad coactiva de los estados. Pero la acción de las jerarquías —y de las órdenes que conllevan— no se produce solo en el ámbito del estado sino también, como señalara Coase, en el funcionamiento de las empresas en las que, más allá del funcionamiento del mercado de trabajo, se establecen normas para el cumplimiento de lo establecido en los contratos de trabajo mediante sistemas jerárquicos. No hay que confundir capitalismo con mercado, porque la esencia de aquél es la empresa privada y los derechos de propiedad que conlleva.

Finalmente, los valores intervienen también en el desarrollo de la actividad económica en ámbitos tan importantes como el cuidado de los niños y las personas mayores en las familias —aunque algunas no estén incluidas en el estrecho concepto del PIB, al ser actividades «extramercado»—, en la actuación de organizaciones privadas como las religiosas, las ONG que se basan en el trabajo voluntario o los propios sindicatos, en cuya acción los valores de solidaridad ocupan un papel central.

La forma en que intervienen los precios, las jerarquías y los valores define las bases en las que las sociedades conforman el gobierno de la actividad económica,

¹ Merece también diferenciar el análisis del modelo social europeo y su indesligable referente del Estado de bienestar de otros supuestos modelos, más bien *modelitos*, que los tertulianos poco ilustrados han ido poniendo de moda: desde los referidos al modelo japonés, el de los «tigres asiáticos», la tercera vía del nuevo laborismo de Blair o el modelo celta irlandés, hoy en día tan decaídos, a los más en boga como el holandés del tiempo parcial, el danés de la flexiseguridad, el «kurzarbeit» alemán o el austriaco, efímeros en el tiempo, localistas en el espacio y de escaso recorrido analítico y político.

y lo hacen de forma interrelacionada. Un ejemplo son los rasgos de las sociedades feudales, con un elevado componente jerárquico asociado a estratificaciones sociales fuertemente estamentales y apoyadas en la hegemonía de valores religiosos; o las primeras etapas del capitalismo con una clara hegemonía de las empresas privadas y los mercados y precios, y una escasa intervención del estado, asociado a los valores del liberalismo y el individualismo; o, también, gran parte de las sociedades occidentales actuales con una importante intervención pública en base a valores de la democracia política y el sentido colectivo de la ciudadanía. Valga señalar las diferencias en la forma en que los precios, las jerarquías y los valores conforman las sociedades con sistemas democráticos de las que soportan estados dictatoriales.

Estas acotaciones son relevantes en la medida en que permiten comprender los parámetros que definen el Estado de bienestar y también los cambios y debates que están viviendo los distintos regímenes de bienestar social, tanto en la actividad económica regulada mediante precios, como en las funciones jerárquicas que se asignan al estado o a las empresas privadas —como las empresas transnacionales hoy dominantes— y los valores que subyacen en la conformación de los papeles que se les asigna. En su desarrollo tiene una importancia especial la denominada *sociedad civil*, aunque es éste un concepto al que se dan múltiples y contradictorias acepciones, desde los que quieren identificarla con la actividad social ajena al estado —en una extraña amalgama de actores económicos mercantiles y privados— hasta los que la han querido identificar con el mercado o con la iglesia. En este análisis defendemos la concepción gramsciana de la sociedad civil en el sentido de «hegemonía política y cultural de un grupo social con un proyecto de contenido ético del Estado» basado en el consenso frente a la fuerza y en la libertad y la consciencia de la necesidad frente a la concepción economicista de la escasez (Bobbio, 1982).

Esta perspectiva permite recuperar una visión compleja de la actividad y los sistemas económicos que va más allá de la visión miope y asfixiante de predeterminación y prepotencia de los mercados, cuya expresión más actual se refleja en la popular consideración de que los «mercados están atacando» la deuda soberana de diversos países europeos. Los mercados son instituciones con determinadas reglas, desde los mercados de ganado de las etapas feudales en los que se regulaban horarios o sistemas de llevar a cabo las transacciones, a los actuales mercados financieros. Quienes operan en estas instituciones/mercados son los oferentes y demandantes de bienes y servicios, las empresas y los consumidores, y lo harán de diferente manera según sean las normas que regulen su funcionamiento. Los mercados no «atacan», lo harán los comportamientos de los especuladores si su acción es permitida en la regulación de aquéllos.

EL REFERENTE HISTÓRICO DEL ESTADO DE BIENESTAR: EL HECHO EN SÍ Y EN SU CONTEXTO

El desarrollo del EB se suele situar en la Europa posterior a la IIª guerra mundial, en el periodo de reconstrucción y crecimiento económico nacido en un escenario de estabilidad política, económica y militar del orden internacional, marcado por la hegemonía de los EEUU en el bloque occidental. Sus antecedentes son múltiples, generalmente relacionados con una creciente intervención en la actividad económica y la organización social, desde las políticas de asistencia social inglesa expresadas en las «leyes de pobres», al Estado providencia francés o a las políticas sociales de la República de Weimar en Alemania entre los dos guerras mundiales. Unas políticas que tienen mucho que ver con los conflictos sociales de la creciente industrialización, la aparición y desarrollo de sindicatos y partidos políticos de masas en defensa de la mejora de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores, y la generalización del debate sobre la llamada «cuestión social» desde la segunda mitad del siglo XIX, a la que no fue ajena España y que tuvo su reflejo en la creación de instituciones como el Instituto de Reformas Sociales.

La proyección histórica de la «cuestión social» no fue pacífica, como pusieron de manifiesto los diferentes caminos que siguieron los proyectos de la revolución rusa de octubre y la construcción de la economía de planificación central de la URSS, la conformación de los estados liberales de los países de la Europa occidental y de EEUU, la expansión de la Alemania nazi y la Italia fascista o el totalitarismo del Japón imperial. La Iª y la IIª guerras mundiales enmarcan los convulsos y violentos orígenes del EB, que conviene tener presente para comprender no solo la importancia de la intervención del Estado y el desarrollo de leyes sociales sino el protagonismo de las organizaciones sociales y, muy especialmente, las organizaciones sindicales.

No existe una expresión homogénea o única del EB en las distintas realidades históricas y concretas de los países. Como se ha señalado anteriormente, es necesario tener en cuenta que el concepto de Estado de bienestar es una racionalización necesariamente simplificadora de realidades complejas. Así, diversos autores han señalado que cabría considerar diferentes modelos de estados sociales atendiendo a los niveles de sus gastos sociales y la cobertura que ofrecen a los ciudadanos, a los destinatarios de estos gastos —desde la población sumida en niveles de pobreza, a las familias o al conjunto de los ciudadanos— o sus formas de financiación en base a impuestos o cotizaciones sociales. Una diversidad que se ha asociado al predominio de partidos políticos conservadores, demócratacristianos o socialdemócratas (Esping Andersen, 1993). También, dentro de la Unión Europea se han llegado a señalar cua-

tro modelos sociales europeos que, valorando la eficiencia y la equidad de cada uno de ellos, distinguen entre modelos continentales —alta equidad y baja eficiencia—, nórdicos —alta equidad y alta eficiencia—, mediterráneos —baja equidad y baja eficiencia— y anglosajones —baja equidad y alta eficiencia— (Saphir, 2005).

En cualquier caso, para los propósitos de estas reflexiones cabe defender que existen elementos comunes entre los diferentes países de la Europa occidental que permiten hablar de un modelo social europeo —a pesar de la diversidad existente entre países— frente a otras formas de organización social en países con altos niveles de renta como EEUU. o Japón. El empeño de Obama en EEUU por defender el derecho a la salud como derecho ciudadano universal puede ser un buen ejemplo de estas diferencias.

EL ESTADO DE BIENESTAR COMO CONTRATO SOCIAL

Desde esta perspectiva, la conformación del Estado de bienestar expresa la combinación de un intenso proceso de acumulación de capital privado y público, en el que la extensión de los mercados y la actividad de las empresas privadas se produce de manera interrelacionada con una creciente intervención del Estado, una elevada oferta de bienes públicos y un desarrollado sistema de protección social que permite conseguir el pleno empleo. Un modelo en el que los derechos políticos —base de los sistemas democráticos— son indesligables de otros derechos laborales o sociales como el derecho al empleo, a la educación o la sanidad, a la protección por desempleo, a la jubilación o al acceso a la vivienda y en el que la participación social en las políticas públicas ocupa un papel central. En el modelo social europeo, la «ciudadanía laboral» es un aspecto inseparable de la «ciudadanía política».

El desarrollo histórico de este modelo en Europa se basaba en un intenso crecimiento industrial y la expansión de los mercados —con un apoyo significativo de la acción del Estado a través de la empresa pública y la inversión en infraestructuras—, en el cual la elevada acumulación de capital generaba altos niveles de beneficios de las inversiones realizadas y elevados salarios de una mano de obra con crecientes grados de cualificación, apoyados en un amplio protagonismo de los agentes sociales en las relaciones laborales, principalmente a través de la negociación colectiva y la concertación social.

El notable aumento de la productividad de los sectores más dinámicos —en términos de innovación y expansión de la producción— y abiertos a la competencia,

tenía como correlato el desarrollo de mecanismos de redistribución a través de la intervención del Estado, mediante un sistema fiscal fuertemente establecido, que permitía un elevado nivel de gasto social, y la expansión de sectores de servicios no destinados a la venta o con reducidos niveles de apertura a la competencia internacional.

Se compatibilizaba así el desarrollo de sectores y mercados muy dinámicos con políticas de redistribución de la renta creada hacia el conjunto de la población, aunque no estuviera empleada en estos sectores, mediante el creciente abastecimiento de bienes públicos que permitían un aumento sustancial del nivel de empleo —dado que estas actividades son intensivas en mano de obra— y una mejora generalizada de las condiciones sociales. La intervención pública en la redistribución de la renta —basada en un continuo aumento de la productividad— evitaba, paralelamente, que los nuevos puestos de trabajo creados estuvieran asociados a niveles salariales y a condiciones de trabajo significativamente inferiores —por su menor productividad²— a las existentes en las empresas que operaban en los sectores más dinámicos.

Los rasgos antes señalados conformaron lo que se ha dado en llamar el «pacto keynesiano implícito», expresión de un contrato social entre capital, trabajo y Estado que reflejaba un equilibrio en el reparto de poderes, con un alto nivel de consenso y estabilidad, en el que se aceptaba el papel nuclear del capitalismo —economía de mercado y derechos de propiedad privada— y en el que los movimientos políticos y sociales abandonaban proyectos «revolucionarios o de ruptura radical» (con un claro referente en el modelo de economía de planificación centralizada que se desarrollaba en la URSS) pero en el que se reconocía la legitimidad e importancia de la intervención del Estado —la economía social de mercado—, la ampliación de los derechos políticos de la democracia a otros derechos sociales —ampliación del concepto de ciudadanía— apoyada en la participación social en el gobierno y diseño de las políticas públicas, pero también en el ámbito de la empresa privada reconociendo el papel de las organizaciones sindicales de clase como defensoras de intereses generales, de la negociación colectiva como instrumento de regulación de las condiciones laborales, y de los órganos de representación de los trabajadores en las empresas mediante los comités de empresa, las secciones sindicales o los consejos de trabajadores.

El EB expresa así un complejo equilibrio y compromiso entre los agentes políticos y sociales en el mantenimiento de las tasas de beneficio de las empresas, y una po-

² En realidad, no se puede hablar estrictamente de productividad, desde una perspectiva macroeconómica, en las actividades que no se regulan por los mercados sino por la decisión política de los presupuestos públicos.

lítica de relativa moderación salarial relacionada con la evolución de la productividad, que no presiona hacia cambios radicales en la distribución primaria de la renta entre capital y trabajo —a pesar de la mayor capacidad de negociación que el pleno empleo podría dar a los trabajadores— en la medida en que el desarrollo de un sistema fiscal con importante capacidad recaudatoria y redistributiva genera derechos y rentas de ciudadanía que paliar las desigualdades sociales generadas en la primera distribución de la renta.

El pleno empleo ocupa un papel central en este contrato social implícito, porque en el EB el trabajo sostiene un conjunto de derechos que no se basan exclusivamente en la propiedad y que se proyectan en el reconocimiento del «derecho al trabajo» en gran parte de las constituciones europeas. Esta centralidad del trabajo como valor social al que se asocian buena parte de los derechos de ciudadanía se constituye en fuente de los valores democráticos en la medida en que garantizan seguridad a las personas. Como señalaba Anisi: «la libertad no es otra cosa que la ausencia de miedo, al eliminar miedos (el EB) instauraba libertades».

EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Conviene subrayar que es en el ámbito nacional de un reducido número de países del centro y norte de Europa en el que va tomando cuerpo el Estado de bienestar, pero que su desarrollo no se proyecta de forma directa en el proceso de integración europea, como queda de manifiesto en los compromisos iniciales que se van llevando a cabo en los acuerdos de la CECA, de EURATOM y del Tratado de Roma en los años 50. El objetivo inicial de la integración europea es crear un espacio de cooperación pacífica entre los principales países que habían protagonizado los conflictos bélicos mundiales³, mediante la adopción de reglas comunes de integración de los mercados que evitaran nuevos conflictos bélicos.

No en vano los primeros acuerdos se centran en sectores básicos de la producción de energía —que estuvieron entre las causas de las dos guerras mundiales— y en el objetivo central de crear un «mercado común», sin que hubiera referencias significativas a políticas sociales o formas comunes de gobierno europeo de la economía. En definitiva, la integración europea se orienta bajo un enfoque «liberal-conservador» en el

³ Y no sin conflictos, como la exclusión del Reino Unido y la creación de la EFTA o el fracaso de crear un espacio común de defensa, expresión de las discrepancias entre Francia y la República Federal Alemana.

que la acción supranacional se centra en la creación de un mercado común, del que se espera una mejora automática de los niveles de renta y de bienestar del conjunto de los ciudadanos de los distintos países que lo integran, considerando innecesarios, por tanto, acuerdos para llevar a cabo una Unión Política o una Europa Social.

Las organizaciones sindicales no son ajenas a este desarrollo de la integración europea, en gran medida porque el proyecto internacionalista que caracterizó sus inicios en las primeras Internacionales se quebró en los posteriores conflictos de las dos guerras mundiales y supuso un repliegue nacional de la acción sindical y la aceptación, en la mayoría de los casos, de un papel de «correa de transmisión» de los principales partidos políticos. De hecho, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) no se crea hasta mitad de los años 70, tras más de veinte años de integración europea, y lo hace en un escenario de división ideológica de las organizaciones sindicales europeas, polarizadas en torno a la afiliación política socialdemócrata, demócratacristiana o comunista de las tres grandes centrales sindicales internacionales —la CIOSL, la CMT o la FSM— si bien, necesario es reconocerlo, la CES nace con una voluntad integradora, aunque titubeante, que solo dará frutos años después.

Las primeras décadas de la integración europea son ajenas a la construcción de los Estados de bienestar nacionales. Se desarrolla en un contexto de gran estabilidad política y económica nacida de los acuerdos de Bretton Woods, en los años cuarenta, en los que la economía norteamericana y el dólar son la base del nuevo orden económico —en el bloque occidental— nacido tras la segunda guerra mundial, así como de las instituciones económicas internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, GATT, etc.) creadas tras los citados acuerdos. El desarrollo de una zona europea de libre comercio y posteriormente de una unión aduanera, que se culminó a final de los años sesenta, se fue forjando sin problemas excesivos, más allá de los domésticos⁴, mientras el escenario internacional fue estable y los estados nacionales iban desarrollando sus regímenes de bienestar.

Pero los comienzos de la década de los setenta marcaron el fin de la estabilidad. En 1970 el presidente de EEUU Nixon anunció el fin del patrón dólar—oro, eje del orden monetario occidental, que establecía tipos de cambios fijos entre monedas pivotando sobre el dólar, dando paso a un sistema flotante de tipos de cambio marcados por los mercados de divisas. A ello se sumaron las crisis del petróleo marcadas

⁴ Como la crisis institucional de la «silla vacía», que provocó un abandono temporal de Francia por desacuerdos sobre la política agraria e implicó la adopción de la regla de decisiones por unanimidad.

por la guerra de Yom Kippur y el conflicto árabe-israelí, que afectaron de manera radical al precio y seguridad de abastecimiento de la principal fuente de energía. La Comunidad Europea no había desarrollado acuerdos políticos de actuación común frente a «perturbaciones externas» y los intentos de mantener una mínima estabilidad interna, a través de la llamada serpiente monetaria europea, fracasaron. El proyecto europeo de integración, en la forma en que se había ido conformando, no fue capaz de constituirse en un espacio de cooperación que defendiera los regímenes nacionales de bienestar social ante cambios en el escenario mundial que requerían respuestas europeas supranacionales.

Los resultados fueron la adopción de medidas nacionales no coordinadas, y en bastantes casos no cooperativas —depreciaciones competitivas de las divisas europeas—, que ampliaron, mediante la aplicación de medidas nacionales de austeridad, el impacto recesivo en la actividad económica y la destrucción de empleo. La CES aún no existía y las reacciones sindicales, por tanto, se circunscribieron a sus marcos nacionales en una dispersión explicada por su situación específica. Por primera vez en veinte años los gobiernos nacionales no solo no adoptan políticas para combatir el desempleo sino que las que llevan a cabo tienden a incrementarlo.

No sería hasta finales de los años setenta cuando se decidiera adoptar un sistema monetario europeo limitado, que buscaba dotar de una mínima estabilidad cambiaria, necesaria para la integración de los mercados que se había desarrollado hasta entonces y que incorporaba muy parcialmente a los países de la ampliación de 1973 —Reino Unido, Irlanda y Dinamarca—, y hasta mitad de los años ochenta, cuando las aguas habían vuelto en cierta medida a su cauce, no se reemprendería el objetivo de construir un mercado único, más allá de la mera unión aduanera que perseguía la integración de los mercados —no solo los que tradicionalmente habían estado abiertos a la competencia—, y se buscaría la libertad de movimiento de capitales en Europa.

Si, como se ha señalado anteriormente, los inicios de la integración europea fueron ajenos a cualquier empeño de políticas sociales es, sin embargo, a partir de este período de crisis cuando se van incorporando elementos de política social común que se pueden decir irradiados de los Estados de bienestar nacionales, aunque todavía con una escasa transparencia y legitimidad política y social. Cabe recordar que en 1979 fue la primera vez que se eligió el Parlamento Europeo por sufragio universal y que con el Acta Única firmada en 1985 se duplicaron los fondos estructurales dirigidos a fomentar la cohesión social —un concepto relativamente novedoso en la política europea, que se incorporó al Acta— y se produjeron los primeros intentos de un diálogo social de dimensión europea.

Y fue en este periodo de relativa estabilidad y crecimiento económico cuando se lanzó, a principios de los años noventa, la propuesta de desarrollar una unión monetaria común —el Tratado de Maastricht— con la adopción de una moneda única —el euro— que diera estabilidad y fomentara la potencialidad de un mercado único todavía con importantes carencias. El mundo, sin embargo, seguía cambiando y la caída del muro de Berlín y la reunificación de Alemania alteraron el frágil equilibrio de la construcción europea. La decisión de una integración política y económica rápida de las dos Alemanias —en realidad, la absorción de la RDA por la RFA— supuso un ingente esfuerzo presupuestario para la Alemania occidental, que provocó un intenso y creciente endeudamiento y una elevación de sus tipos de interés que afectó a las «primas de riesgo» del resto de los países europeos.

Nuevamente, la integración europea, tal y como se había desarrollado, no fue capaz de ofrecer un espacio común de cooperación ante cambios radicales en el escenario internacional —la caída del muro de Berlín— que en este caso afectaban de manera directa a uno de sus miembros más importantes pero que implicaban a todos los demás. Su consecuencia más directa fue la crisis del sistema monetario europeo, con la salida de la lira italiana y la libra esterlina y sucesivas devaluaciones de distintos países, así como la adopción de políticas competitivas de ajuste nacionales que generaron fragmentaciones del mercado único, desempleo y desigualdades sociales.

EL TELÓN DE FONDO DE LA GLOBALIZACIÓN

La aparición de un elevado y creciente desempleo con perspectivas de ser estructural, el surgimiento de importantes fenómenos de pobreza y de exclusión social, y la aplicación de las políticas nacionales de ajuste de los gastos públicos sociales, supusieron una primera crisis del Estado de bienestar como construcción política, económica y social. En definitiva, la modificación de las bases del «pacto keynesiano» y la incapacidad de las instituciones y acuerdos desarrollados hasta entonces en la integración europea para «tomar el relevo» de lo realizado a nivel nacional y conseguir un nuevo reequilibrio en el reparto de poderes.

También en este periodo se estaban fraguando cambios de gran envergadura, que marcarían la última etapa del siglo XX y los comienzos del XXI. La llamada globalización. La internacionalización de las relaciones económicas tuvo uno de sus principales ejes de desarrollo en la continua ampliación de los mercados internacionales, al calor de la expansión del comercio mundial. Un proceso en el que juega

un papel importante el marco económico diseñado tras la segunda guerra mundial y las orientaciones de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el GATT o el Banco Mundial, y que afecta tanto a los países industrializados como a los menos desarrollados que, tras la política de sustitución de importaciones, se incorporan a las orientaciones económicas liberalizadoras. Sin embargo, el aumento del comercio internacional no explica los elementos centrales del proceso de globalización. En el transcurso de los dos últimos siglos este comercio ha conocido periodos en los que tenía ya un elevado peso en los países más industrializados.

Trasnacionalización de la producción y cambios en las relaciones laborales

Junto a la expansión de los mercados internacionales, el creciente protagonismo de la gran empresa supuso no solo un mayor desarrollo del comercio, sino una creciente interrelación de los procesos productivos a nivel internacional. En una primera etapa, a través de la inversión exterior —como flujo de capital— y las denominadas *empresas multinacionales*, cuya red de filiales permitía su presencia en distintos mercados locales o nacionales bajo una estrategia empresarial común, a pesar de operar en mercados regulados nacionalmente.

La creciente apertura de los mercados y la expansión de las empresas multinacionales dieron lugar, en una segunda fase, a *las empresas transnacionales* en las que el conjunto del proceso productivo y la organización del trabajo tenían un diseño internacional, de manera que la elaboración de un producto podía desarrollarse en fases diferenciadas en distintos países. En unos países se podía realizar la investigación, el desarrollo y el diseño de los productos, en otros su fabricación y en otros su ensamblaje, a la vez que los procesos de control administrativo o financiero se podían desarrollar en otros países diferentes.

Esta transformación en la esfera productiva supone un cambio radical en el funcionamiento de los mercados de trabajo y de las relaciones laborales que han caracterizado a los países industriales desde la segunda mitad del pasado siglo, de las relaciones capital-trabajo y del propio papel de la acción sindical. Se podría decir, simbólicamente, que los centros de decisión de capital se han concentrado, pero su expresión como «poder del empresario» se ha diluido en una compleja red de relaciones mercantiles que ha modificado radicalmente las relaciones productivas y laborales. Este hecho ha alterado sustancialmente los mecanismos de regulación de las relaciones laborales —como los convenios colectivos o la legislación— y el propio papel de los agentes implicados en su desarrollo —como las organizaciones sindi-

cales y patronales o el propio Estado— y tiene su expresión más directa en la pérdida de protagonismo del «trabajo asalariado convencional» como referente general del estatus laboral de los trabajadores.

El poder de decisión de las grandes empresas ha aumentado significativamente —creciente centralización del capital— mientras que la desconcentración productiva —los procesos de subcontratación y las empresas red— reduce la capacidad de negociación de las organizaciones sindicales. Un cambio en las relaciones de poder entre capital y trabajo que explica, al menos parcialmente, la aparición de fenómenos de desempleo masivo y duradero en el tiempo, la precarización de las condiciones de trabajo y la aparición de procesos de exclusión social, incluso en los países con mayores niveles de renta.

Creciente ampliación y autonomía de la actividad financiera

Paralelamente a la transnacionalización de la actividad productiva se produce un creciente desarrollo de los mercados de capitales, que movilizan un importante volumen de recursos financieros fuera de los países en cuya moneda se han emitido y con una enorme rapidez —como se ha dicho gráficamente, en las bolsas de valores no se pone el sol—, y que operan con una considerable autonomía respecto a la esfera productiva. La llamada *financiarización* de la economía complementa el proceso de internacionalización, profundizando el marco mundial en el que se va a desarrollar la acumulación de capital y añadiendo nuevas limitaciones a los mecanismos con los que los estados nacionales habían regulado tradicionalmente la actividad económica.

Convencionalmente, el análisis económico ha considerado los mercados financieros como movilizados de recursos excedentes hacia nuevas actividades que requerían financiación para su realización. Los mercados financieros, intermediadores entre el ahorro y la inversión, deberían colaborar, por tanto, a una asignación eficiente de los recursos existentes de manera que, a través del juego de la oferta y la demanda, se potencien la mejora de la capacidad productiva, los procesos de innovación y mejora de la productividad y el crecimiento del empleo, de los salarios y de los beneficios.

Sin embargo, la realidad muestra que la propia dinámica operativa de estos mercados plantea serios interrogantes sobre el desempeño adecuado de estas funciones de «manera automática». La creciente autonomía de los mercados financieros

respecto a la actividad productiva y la creciente liberalización seguida por la gran mayoría de los países, están potenciando los procesos especulativos de los mercados financieros frente a su papel de canalizadores de ahorro hacia la inversión productiva, generando periódicamente crisis financieras que afectan negativamente no solo a la estabilidad de las relaciones económicas internacionales sino al propio desenvolvimiento de la actividad productiva.

Los cambios tecnológicos como factor explicativo pero no determinante

El intenso desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones sirve de soporte y telón de fondo del proceso de globalización, que permite explicar el proceso de financiarización de la economía así como la creciente centralización de capital, que va acompañada de una cada vez mayor desconcentración de la actividad productiva.

Su difusión generalizada en nuestras sociedades está teniendo un impacto similar al que tuvieron otros procesos de innovación tecnológica, como los relacionados con la máquina de vapor, la electricidad o el motor de combustión. No es necesario recordar la profunda transformación que su implantación progresiva está produciendo en los modos de organizar la producción y en las condiciones de trabajo de todas las áreas de actividad —no solo en algunas, como ocurrió en anteriores oleadas de innovación tecnológica— y también en las condiciones de vida de una gran parte de la humanidad contemporánea. No de toda, porque la difusión de las nuevas tecnologías, como de la tecnología y el desarrollo en general, es notoriamente desigual.

El desarrollo de estas tecnologías y su creciente difusión ha sido la condición técnica, el soporte, de la globalización y del comienzo de una nueva etapa histórica, todavía solo intuida en el propio concepto de *sociedad de la información*, cuyas posibilidades de mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los ciudadanos son innegables, como también lo son los efectos desvertebradores de las estructuras y normas que han regido, hasta muy recientemente, nuestras sociedades.

Desde este punto de vista, el análisis de estos cambios debe tener presente no solo los procesos de innovación tecnológica, sino las características específicas de la estructura económico-productiva, las características socioeconómicas de los trabajadores, el sistema de relaciones laborales y el entorno político en el que se desarrollan. Los procesos de cambio tecnológico derivan de estrategias empresariales

cuyo objetivo no es sólo incorporar tecnología sino actuar sobre el proceso de trabajo y el marco de relaciones laborales, eligiendo entre las posibles opciones de organización del trabajo. La flexibilidad, característica inherente a la tecnología actual, permite múltiples formas de organización y división del trabajo, situando al factor humano en el centro de las estrategias del desarrollo económico y productivo.

Pero como enseña la propia experiencia histórica, ni el cambio tecnológico es neutral ni sus consecuencias ineluctables. Como señalaba Manuel Castells hace algunos años «es la organización social y no la tecnología la que transforma horas de trabajo eliminadas en puestos de trabajo suprimidos». Los efectos de la innovación tecnológica dependen más de las estrategias empresariales y de la actuación de los agentes sociales que de su propio carácter. Son las políticas económicas, y no las nuevas tecnologías, las que crean o destruyen empleo, desplazan trabajadores y modifican profundamente el sistema social.

Un nuevo escenario internacional

Por último, merece destacar en esta breve descripción de la globalización, dos elementos que caracterizan la evolución de este proceso. Por una parte, el hundimiento de la URSS y la «caída» del muro de Berlín, como expresión simbólica de la quiebra del modelo de economía central planificada de los países del Este europeo. Un fenómeno que significó una alteración radical del panorama político internacional dibujado en la segunda guerra mundial, con la consolidación de dos bloques económicos y políticos y dos divisiones internacionales del trabajo, que tuvo una importancia evidente en la conformación del EB en los países occidentales europeos. El fracaso del proyecto político del llamado «socialismo real» supuso el reforzamiento de los defensores del capitalismo como único modelo, de los anuncios del fin de la historia defendido por el entonces popular Fukuyama y afianzó las propuestas del neoliberalismo cristalizadas en el Consenso de Washington en los años 90.

El nuevo escenario internacional también tuvo su compleja proyección en la integración en el espacio de la UE de países que estaban sufriendo una fuerte desestructuración política y económica nacida de la quiebra del sistema soviético de economía de planificación estatal centralizada. Los procesos de ampliación en 2004 a países como Polonia, Chequia, Hungría, Eslovaquia o las repúblicas Bálticas y en 2007 a Rumania y Bulgaria, poco tenían que ver con los procesos de ampliación hasta entonces vividos. Si la UE no había sabido jugar un papel pacificador en la Guerra de los Balcanes tampoco estaba preparada institucionalmente para gobernar

una ampliación que políticamente se consideraba necesaria, pero para que la que no se disponía de instituciones de gobierno político que la hicieran de manera armónica, ni de fondos suficientes para proyectar la solidaridad básica necesaria para la transición de estos países a la economía de mercado —a diferencia de las ampliaciones anteriores donde no se planteaba este problema—. Esto tuvo un claro reflejo en el «parón» político que supuso el lento y complejo proceso de aprobación del Tratado de Lisboa y, también, en el «parón» en los avances en el acervo social comunitario e incluso retrocesos, como los manifestados en las sentencias de Viking, Laval, Ruffert, entre otras, en el equilibrio entre las libertades reconocidas en el derecho mercantil y el derecho social comunitario.

Posteriormente, la pujanza económica de países emergentes como China, India o Brasil cuestionó de forma creciente las relaciones de dependencia Norte-Sur e hizo más evidente la obsolescencia de los organismos económicos internacionales creados para salvaguardar un orden internacional que estaba dejando de existir por momentos y que habían sido las coordenadas de los Estados de bienestar. Como ejemplo, los escasos resultados de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio, creada en 1993 —una de las pocas instituciones internacionales que se renovaron—, el fracaso de la Cumbre de Doha y el creciente protagonismo de acuerdos comerciales regionales de carácter bilateral, liderados por los países emergentes, frente al multilateralismo defendido por los países occidentales. Los nuevos ejes políticos del mundo de la globalización estaban cambiando y la UE no había desarrollado mecanismos suficientes para ocupar su papel en el nuevo espacio mundial que se dibujaba.

La creciente internacionalización e interrelación mundial de las actividades económicas expresadas en la globalización, suponen una alteración del marco de estabilidad en el que se habían desarrollado los EB nacionales. La movilidad del capital financiero, en un escenario de obsolescencia de las instituciones internacionales creadas tras la IIª guerra mundial, y la adopción de políticas neoliberales que consideraban que la mejor regulación es la que no existe —la denominada «autorregulación» de los capitales— mermaron la capacidad de intervención de las políticas nacionales. También la transnacionalización y movilidad de las empresas productoras de bienes y servicios y la fragmentación jerarquizada de la cadena de producción a nivel mundial, contribuyeron a limitar la capacidad reguladora de los mercados nacionales y debilitaron el potencial negociador de las organizaciones sindicales.

Sus efectos más directos fueron la limitación de la participación de los estados, tanto en la actividad económica de las empresas privadas —regulación de los mer-

cados— como en la pérdida de peso de los sistemas fiscales y su correlato en su capacidad de gasto, así como la menor capacidad de las organizaciones sindicales y de la negociación colectiva para establecer bases laborales mínimas que las empresas debían respetar en sus estrategias competitivas. Cambios que contribuyen significativamente a recrudescer los efectos desvertebradores de la globalización sin gobierno en el papel del trabajo y del empleo asalariado, de las condiciones laborales y de vida de los ciudadanos, y de las normas sociales y laborales como elementos cohesionadores de las sociedades que vertebraban los regímenes de bienestar social en los países con mayores niveles de renta.

Cambios sociales y transformación de la clase trabajadora

A lo largo de este período también estaban cambiando las estructuras sociales y los valores ciudadanos de convivencia. La propia consolidación de los derechos ciudadanos al empleo y a la protección social generó transformaciones en la clase trabajadora. Aumentaron los niveles de cualificación y de diversificación de los trabajadores dejando lejos la consideración de homogeneidad de los trabajadores fordistas, solo distinguidos por el mono azul o el cuello blanco. La clase trabajadora dejaba de ser una clase obrera que se había identificado con el proletariado «desposeído» de propiedades. El derecho a la vivienda, a la educación y sanidad pública, y la seguridad de los sistemas de protección social ante la jubilación o el desempleo modificaban sus características socioeconómicas, sus valores y sus comportamientos.

La construcción de nuevos derechos ciudadanos significó una creciente incorporación de la mujer al mundo del trabajo remunerado, y aquéllos no solo generaron una nueva cultura de la igualdad —quizás apenas atisbada en sus principios— sino también cambios profundos en las estructuras familiares clásicas, basadas en la remuneración y hegemonía del varón como principal sustentador de la unidad familiar, provocando demandas de nuevos derechos sociales e importantes cambios en las tendencias demográficas. El aumento de los niveles educativos supuso un cambio generacional de los valores del esfuerzo y el trabajo en los jóvenes, cuya expresión más inicial y mediática fueron las revueltas de mayo del 68 pero que ahora se proyectaba en un escenario de creciente fragmentación social, en el que la mejora de los niveles educativos convivía con un aumento del fracaso escolar —a pesar de la provisión pública del derecho a la educación— y un crecimiento de trayectorias educativas, laborales y sociales atrapadas en la exclusión laboral y social.

Finalmente, estos cambios económicos y sociales —y no fundamentalmente demográficos— tuvieron su reflejo en la necesidad de mano de obra inmigrante para cubrir los puestos de trabajo de menores niveles de cualificación, intensificados no solo por las mejores posibilidades de vida de los ciudadanos «autóctonos» sino por las notables diferencias entre los proyectos que los inmigrantes podían llevar a cabo en los países del norte y el sur del desarrollo económico.

Los principales rasgos que caracterizaron a las estructuras sociales que dieron fuerza y legitimidad a la conformación de los Estados de bienestar, se estaban transformando profundamente. Se estaba produciendo un cambio en el equilibrio de precios y jerarquías (mercados, poder de las empresas y capacidad de regulación de los estados) pero también de valores sociales, desde los principios de solidaridad y justicia social que generaban los partidos políticos de masas, como instancias básicas de participación pública de la ciudadanía, y también las organizaciones sindicales. Los procesos de corrupción política o de clientelismo en la provisión de bienes públicos erosionaron las bases de legitimación de la democracia reflejada en el Estado de bienestar. Todo ello tuvo su reflejo en la creciente «popularidad» de las ideologías postmodernas de individualismo y su proyección en el neoliberalismo, y en la pérdida de peso de los valores socializadores del trabajo frente a los del consumo: «Se produjo un cambio de los modelos históricos de los grandes porqués, se abandonó el modo analítico por el descriptivo, la estructura económica y social por la cultura, la recuperación del hecho por la recuperación de la descripción, el telescopio por el microscopio»(Hobsbawm, 2003).

SOBRE LA VIGENCIA DEL ESTADO DE BIENESTAR EN LA GLOBALIZACIÓN

Es en este contexto de intensos cambios económicos y sociales en el que los Estados de bienestar nacionales han ido encontrando crecientes límites en sus actuaciones y, al mismo tiempo, se han ido proyectando en el proceso de integración europea y acuñando el concepto de modelo social europeo. Valga rastrear la creciente importancia de la legislación comunitaria en los ámbitos laborales y sociales expresada en la adopción de directivas, ya desde la década de los setenta, en relación a la reestructuración de empresas, los despidos colectivos o los fondos de garantía salarial, y más adelante en relación con la seguridad y la salud laboral, los derechos de información y consulta de los trabajadores, la igualdad de oportunidades y no discriminación, la conciliación de la vida laboral y familiar, las políticas de inclusión social o la creación del comité de empresa europeo.

Pero esta proyección del EB en el proyecto europeo se lleva a cabo en una dialéctica contradictoria nacida de los desequilibrios entre los objetivos de integración de los mercados y los avances en los terrenos sociales y políticos. De hecho, se puede decir que aquéllos se producen como consecuencia de distintas crisis que, por factores externos o internos, muestran la insuficiencia de las políticas nacionales y de las instituciones comunitarias para hacerlas frente. En definitiva, de la necesidad de una mayor «gobernanza económica» europea para la que es imprescindible una mayor unión política y una Europa Social.

El ejemplo más evidente de la necesaria proyección del Estado de bienestar a la construcción europea es la crisis actual, la primera crisis de la globalización. Lo que comenzó como una crisis inmobiliaria en EEUU a mitad de 2007, tras una etapa de bajos tipos de interés, se trasladó de manera rápida e intensa al sistema financiero y a la economía productiva, no solo norteamericana sino mundial: una crisis consustancial a una globalización sin gobierno, con unas instituciones internacionales que se mostraron obsoletas en este nuevo tiempo histórico —que ha exigido la convocatoria de espacios políticos de cooperación tan magmáticos y desdibujados como el G 20— y ante la que las instituciones europeas se volvieron a mostrar incapaces, al menos inicialmente, de generar respuestas coordinadas y cooperativas.

Sin embargo, tras las primeras respuestas nacionales de «sálvese quien pueda», la aprobación del Plan Europeo de Recuperación fue un claro ejemplo de que a pesar de las orientaciones conservadoras de la mayoría de los gobiernos europeos, liderados ampliamente por partidos políticos de derechas, era necesario dotarse de unas mínimas reglas de actuación común. Asimismo, la adopción más reciente de un Fondo de Estabilidad Financiera para hacer frente a las actuaciones especulativas contra la deuda soberana de Grecia y otros países como vía imprescindible para evitar la quiebra de la Unión Monetaria⁵.

Estas medidas muestran también las contradicciones de las políticas conservadoras, que están haciendo pivotar esta ampliación «de urgencia» de la gobernanza económica en la aplicación de medidas de austeridad en todos los países y la recuperación estricta del Pacto de Estabilidad —el término crecimiento es solo nominal—, con el riesgo de prolongar la recesión y el peligro de convertirla en una pro-

⁵ Algunos analistas defienden que la existencia de la Unión Monetaria —el euro como moneda común— es un impedimento para que los países hayan podido adoptar medidas de devaluación de sus monedas nacionales para hacer frente a la crisis. Sin embargo, los efectos económicos y sociales de las devaluaciones competitivas entre países han demostrado a lo largo de la historia sus devastadores efectos en términos de destrucción de empleo.

longada recesión. Cambiar este rumbo requiere reconstruir hegemonía política y social que defienda el Estado de bienestar en el ámbito europeo. Y para ello es preciso que, como decía Gramsci, la perspectiva de esta orientación sea internacional pero el punto de partida sea nacional, modificando la abrumadora mayoría de gobiernos conservadores, elegidos democráticamente, que dibujan el mapa político europeo.

Es necesario repensar la perspectiva del Estado de bienestar como proyecto político, porque no se trata solo de defender un aumento del presupuesto comunitario, el papel del Banco Central Europeo o la coordinación de las políticas económicas nacionales y su orientación hacia los objetivos de crecimiento económico y del empleo para mejorar la «gobernanza» europea, sino de entender que la llamada «crisis fiscal del Estado» nace no solo de la insuficiencia de los impuestos para financiar los gastos sociales que caracterizan al EB —que también— sino de la creciente divergencia entre la distribución primaria de la renta frente a los criterios de distribución e igualdad social que se consideran socialmente deseables. Una distancia que difícilmente podrán cubrir los impuestos sin modificar aquélla. Y ello exige la proyección de la UE y del Estado de bienestar en el escenario internacional de globalización.

En igual medida es necesario repensar los límites del crecimiento económico, sus implicaciones en la preservación del medio ambiente y su creciente disociación con el significado del bienestar social, lo que convoca nuevamente al papel de la UE en el nuevo escenario mundial pero también a los modelos de consumo y los valores sociales en los que se sustentan.

Por ello, no caben actitudes «resistenciales» en la defensa de un Estado de bienestar cuyos fundamentos ya no existen o son muy débiles. Es necesario repensar la orientación de los gastos sociales y sus prioridades, y ello requiere cambios. Más que ayudar a los menos favorecidos o a los pobres mediante transferencias de renta, hay que apostar por el apoyo a las familias, la conciliación de la vida laboral y familiar, la educación desde las edades más tempranas, garantizando, mediante la provisión de nuevos bienes públicos que respondan a las nuevas demandas sociales que genera la democracia⁶, la igualdad de oportunidades independientemente del origen de clase, del género o las etnias.

⁶ Un buen ejemplo de este debate se desarrolló en torno a la propuesta del Libro Blanco de J. Delors en 1993 sobre los yacimientos de empleo que, en el fondo, expresaba la existencia de nuevas necesidades sociales sin cubrir y las distintas opciones políticas e implicaciones que suponían su cobertura mediante el mercado o el gasto público (Aragón, 1994).

Se trata, en definitiva, de proyectar el EB mediante un nuevo contrato social intergeneracional que debe tener su reflejo en nuevas formas de entender la actividad económica, el valor de los recursos naturales —los actuales y los que van a ser legados a las generaciones futuras—, en la consideración de los gastos sociales no como gastos de consumo sino de inversión, y en la valoración del trabajo «extra-mercado» que recae en las familias y especialmente en las mujeres. Esta nueva perspectiva debe suponer un cambio radical en la evaluación de las cuentas públicas y la contabilidad nacional al uso, y en la obsesiva consideración de la restricción de los déficit públicos como una prioridad absoluta.

No enfrentamos al reto de reconstruir las bases sociales que han dado legitimidad y alcance político al EB, porque no se trata de formular propuestas «técnicas» y explicar su viabilidad sino de recrear el Estado de bienestar como proyecto político, que hoy solo puede tener expresión como proyecto internacional, huyendo de los planteamientos «eurocentristas»; y esta reconstrucción requiere de actores políticos y sociales, antiguos y nuevos —entre los que el sindicalismo internacionalista de clase tiene un papel destacado pero no exclusivo—, capaces de generar una nueva hegemonía política como proyecto ético del Estado, como defendiera Gramsci, apoyada en nuevos valores sociales.

Como ha señalado el ex—Secretario de la CES Emilio Gabaglio: «Es necesario preguntarse si ese desapego (ciudadano) no se debe también al hecho de haberse agotado los motivos que alimentaron el consenso popular al proyecto europeo en sus inicios y durante un largo periodo de tiempo (la paz, la democracia, el progreso económico), y si ese proyecto no podría recuperar legitimidad y apoyo entre los ciudadanos si quedara claro que solo con una mayor integración económica y política Europa será capaz de afrontar los retos del mundo global y evitar el declive»⁷.

Los retos del Estado de bienestar como proyecto político en un mundo que está viviendo una intensa transformación no son fáciles, especialmente en este período de crisis, en el que tras una paradójica pausa en el capitalismo —como pedía un dirigente empresarial— la economía de mercado parece estar saliendo especialmente fortalecida, a pesar de los efectos de desempleo masivo, precariedad laboral y fragmentación social que está produciendo. Pero como decía David Anisi: «El poder jerárquico está instalado en nuestra historia desde hace miles de años, el poder de

⁷ Gabaglio, E. (2009): «Los retos políticos de la UE en el nuevo escenario mundial» en *La Unión Europea en la encrucijada. Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* n.º 13, CCOO.

mercado está entre nosotros desde hace cientos, pero el control democrático es muy reciente»; y de eso sabe mucho la historia del movimiento sindical y sus empeños por desarrollar ese gobierno democrático de la sociedad. Una historia que da sentido a estas reflexiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANISI, D. (1992): *Jerarquía, mercado, valores: Una reflexión económica sobre el poder*. Alianza, Madrid.
- ANISI, D. (1995): *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*, Alianza, Madrid.
- ARAGÓN, J. (1994): «El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contradicciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo», *Cuaderno de Relaciones Laborales*, nº 5.
- ARAGÓN, J. Coord. (1998): *Euro y Empleo*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- ARAGÓN, J. (2001): «Reflexiones sobre las características y consecuencias del proceso de globalización» en *Globalización, trabajo y movimiento sindical*. Fundación Paz y Solidaridad.
- ARAGÓN, J. y LEZCANO, F. (2009): «Notas sobre la crisis económica y el nuevo escenario mundial». *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* nº 12. CCOO.
- BOBBIO, N. (1982): *Gramsci y la concepción de la sociedad civil*. Edt. Debate
- CCOO (1992): *Los acuerdos de Maastricht: Los riesgos de la convergencia monetaria sin cohesión económica y social*. Documentos del Gabinete Técnico Confederado
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI. Libro blanco*. Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 6/93, Bruselas.
- HOBBSAWM, E. (2003): *Años interesantes. Una vida en el siglo XX*. Edt. Crítica.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los Tres mundos del Estado de bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim. [1990]
- ESPING-ANDERSEN, G. (2003): «El Estado de bienestar en el siglo XXI». en *La participación de la sociedad en el Estado de bienestar del siglo XXI*. Forum Europa.
- JUDT, T. (2005): *Postguerra: Una historia de Europa desde 1945*. Edt. Taurus.

- MISHRA, R.: (1992): *El Estado de bienestar en crisis*. MTAS [1984].
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (Ed.) (1989), *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Alianza.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (Ed.) (2000): *El Estado del Bienestar en el cambio de siglo*. Alianza.
- NAVARRO, V. (2010): «Presente y futuro de la Europa Social» en *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI*. Fundación Alternativas.
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza [1988].
- POLANYI, K. (1989): *La gran transformación*. La Piqueta [1944]
- SAPIR, A. (2005): *Globalisation and the reform of European social models*. Bruegel.

Nicolás Sartorius

Estado de bienestar
y globalización



Las huertas de Toledo, s. f. Aureliano de Beruete.

El Estado de bienestar europeo es el resultado de un proceso que se desarrolló a partir de los años 50 del siglo pasado, como consecuencia de la II Guerra Mundial, el fuerte crecimiento económico experimentado y la política redistributiva realizada por los gobiernos, estableciendo un sistema tributario acorde con dicho crecimiento económico.

Pero las condiciones y fuerzas que sustentaron este Estado de bienestar han variado sustancialmente, y para seguir haciéndolo sostenible es necesario extenderlo a nivel global.

Esto exigiría un replanteamiento de los postulados de las fuerzas políticas y sindicales de la izquierda. En primer lugar, construyendo un proyecto común a nivel europeo y global, y, de otra parte, identificando con claridad unos objetivos esenciales realistas que agrupen en torno a ellos a las fuerzas sociales capaces de sostenerlos y llevarlos a la práctica. Y el comienzo debe ser el fortalecimiento de la cooperación europea, de la Unión Europea.

I

ES difícil entender lo que le está pasando al llamado Estado del bienestar europeo si no se tiene muy en cuenta en qué condiciones surgió, en un momento concreto de la historia del viejo continente. Porque este modelo de capitalismo, con libertades políticas y derechos sociales, es el resultado de un proceso que se desarrolló, esencialmente, en Europa occidental a partir de los años cincuenta del siglo pasado. Es cierto que aparecieron antecedentes con anterioridad a esa época, pero los rasgos y contenidos que nos permiten hablar de un modelo social europeo, diferente al de otros continentes, no acaban de surgir y completarse hasta la segunda mitad del siglo XX.

En mi opinión, de manera sucinta, las causas y condiciones que condujeron y, a la postre, crearon el modelo social europeo fueron las siguientes:

- El resultado de la propia II Guerra Mundial, con la derrota de Alemania, Italia y Japón, con sistemas de gobierno fascistas, y la victoria de la alianza de EEUU y Gran Bretaña con la URSS. Esto supuso un formidable giro a la izquierda en toda Europa occidental —salvo en el sur, con las dictaduras de España y Portugal—; con el crecimiento poderoso de los sindicatos y partidos laboristas, socialistas y comunistas que empezaron a imponer, desde el gobierno o en la oposición, políticas sociales avanzadas. Todo ello, entre otros motivos, como compensación a los ingentes sacrificios que habían hecho los y las trabajadoras durante los años de la guerra. Quizá el ejemplo más paradigmático, que demuestra el vuelco de la opinión pública al finalizar la contienda, fue el triunfo del laborismo británico, liderado por Attlee, frente al conservador, amante del Imperio y líder de la victoria Winston Churchill. La mayoría de los británicos no deseaban que la reconstrucción del país se hiciera, de nuevo, sobre las espaldas de los trabajadores, como había sucedido después de la I Gran Guerra.
- La existencia de un sistema supuestamente alternativo al capitalismo, representado por la URSS y los países del Este de Europa que habían quedado

en su órbita de influencia. Esta situación incluía la propia división de Alemania en dos zonas opuestas: una, la Occidental, representando al capitalismo y otra, la Oriental, al llamado «socialismo real». Es evidente que no puede entenderse la historia contemporánea de Europa y su evolución, hasta nuestros días, sin tener en cuenta esta división. La guerra terminó con un gran prestigio de la URSS, también entre las poblaciones europeas, con fuertes partidos comunistas en Francia e Italia y con un proceso de luchas anti coloniales —apoyadas por la URSS— que condicionó el desarrollo de la economía occidental durante décadas. El plan Marshall para la reconstrucción de una Europa devastada, así como concesiones importantes a los trabajadores en derechos sociales, le deben su cuota parte al temor que los líderes políticos y económicos de occidente tenían al posible avance del comunismo y su influencia sobre los pueblos del viejo continente.

- El fuerte crecimiento económico que se produjo en Europa a partir de principios de los años 50, en lo que se conoce en la literatura económica como los «30 gloriosos»: aumento sostenido del consumo y la inversión, crecimiento de la productividad, en consecuencia, subidas del PIB que alcanza niveles desconocidos hasta entonces. Se crearon así robustas economías nacionales, con altas tasas de empleo y de actividad —inserción de la mujer en la vida laboral— y continuos avances tecnológicos.
- Crecimiento económico que estuvo acompañado de una política redistributiva constante, fruto del pacto social entre capital y trabajo, entre mercado y estado, que impusieron la fuerza de los sindicatos y que transformaron en políticas de rentas y fiscales los gobiernos demócrata-cristianos, socialistas y, desde la oposición, los comunistas reformistas. Hasta ese momento, la presión fiscal en los principales países de Europa occidental era muy reducida y es el aumento de esa presión lo que hace posible que se cree y mantenga el Estado de bienestar como lo conocemos. Así pues, es incomprensible entender el modelo social europeo sin un concreto sistema tributario, reflejo de un determinado nivel de desarrollo económico —esencialmente nacional, hasta entonces— y de una específica relación de fuerzas entre capital y trabajo, lo que se traduce, a su vez, en un determinado equilibrio entre mercado y estado.

II

Las condiciones y fuerzas que sustentaron el Estado de bienestar, tal como lo conocemos, han variado sustancialmente. Comienzan a cambiar a partir de media-

dos de los años 80 del siglo pasado y no han parado de modificarse desde entonces. En mi opinión, los rasgos principales son los siguientes:

- Los avances en la ciencia y en la tecnología, que permiten la comunicación y transmisión instantánea de la información, de los flujos financieros y de multitud de procesos y servicios. Es decir, de la globalización creciente de la economía, de la política, del conocimiento y de las propias amenazas. En consecuencia, el paulatino declive del Estado-Nación, espacio natural y base geográfica en el que se sostiene el Estado del bienestar.
- El final de la guerra fría, con la desintegración de la URSS, «la victoria del capitalismo sobre el comunismo» y la desaparición de una alternativa «realmente existente» al sistema dominante. Este proceso coincide en el tiempo, como su consecuencia, con la caída del muro de Berlín, la unificación alemana y el avance de la OTAN hasta las fronteras de Rusia. En Europa occidental se produce la práctica desaparición de los partidos comunistas. Procesos que si bien han sido positivos para liberar nuevas energías y acabar con sistemas que habían degenerado y no significaban alternativa alguna, ha coincidido con una tendencia objetiva al debilitamiento general de la izquierda, tanto sindical como política, en el conjunto de Europa.
- Curiosa coincidencia de la caída del muro de Berlín con la puesta en marcha del llamado consenso de Washington que concreta, en términos económico-sociales, la revolución conservadora que iniciaran algunos años antes la pareja Reagan-Thatcher: privatizaciones masivas de bienes públicos, desregulación del sector financiero, reducción de los impuestos —especialmente los que gravan el capital—, políticas anti-sindicales, reducción del papel del Estado, etc. Especialmente perniciosa ha sido la llamada «competencia fiscal destructiva», que ha alimentado una carrera fiscal a la baja en un mundo cada vez más competitivo y global, con la idea de atraer capitales. Esto ha conducido a una creciente insuficiencia fiscal de los estados, que han tenido que acudir a un progresivo endeudamiento en los mercados y, en consecuencia, a depender de éstos con el fin de mantener su nivel de gasto. Dependencia que como es lógico —solo lo apuntamos— conlleva el corolario de colocarse en situación de cierta subordinación a los susodichos mercados.
- Surgimiento con gran fuerza de los países emergentes, encabezados por China, India, Brasil y otros, lo que tiene efectos muy importantes sobre el modelo social europeo: pérdida de hegemonía en la producción de una parte

importante de los bienes —manufacturas—; entrada de más de 1.000 millones de nuevos trabajadores en el mercado laboral global, con salarios y condiciones de trabajo muy inferiores a los europeos; auténtico dumping social y fiscal con el fin de atraer masas ingentes de capital que necesitan para su desarrollo.

En consecuencia, vemos cómo las condiciones en que nació el Estado de bienestar han cambiado radicalmente. El proceso de mundialización ha hecho saltar las bases y las fuerzas sobre las que se sustentaba y, en consecuencia, o tomamos conciencia de ello o será imposible construir un proyecto y un relato diferente al actual que permita caminar hacia otra globalización más eficiente, justa y sostenible.

III

En mi modesta opinión, este Estado del bienestar no es sostenible a medio y largo plazo si no somos capaces de ir extendiéndolo a nivel global, a regiones cada vez más amplias. No es realista pensar que se pueden mantener las bases productivas y fiscales necesarias para su sostenimiento, a un nivel meramente nacional, cuando esas bases ya no existen o están en vías de deterioro creciente. Sobre todo cuando, en medio de las crisis actuales, estamos asistiendo a una especie de guerra de todos contra todos por la conquista de los mercados mundiales, por medio de una competencia a la baja en los salarios, en los impuestos al capital o incluso en el propio valor de los instrumentos de cambio, con intentos más o menos fallidos de recortes en los derechos sociales de los trabajadores.

Ante esta situación, sería necesario poner en marcha una doble operación. Por un lado, a corto plazo, desarrollar una política de decidida defensa del actual modelo social, manteniendo sus elementos esenciales. Para lograrlo sería imprescindible no solo oponerse a su deterioro o silencioso desmantelamiento en cada país sino, también, caminar hacia su europeización progresiva elevando las políticas sociales básicas a la categoría de políticas comunitarias —la Europa social y no solo económica y monetaria—, y propiciar un auténtico federalismo fiscal europeo capaz de ayudar a sostener los servicios sociales y el conjunto del modelo social europeo. No se debería aceptar una gobernanza económica de la Unión solo desde el lado del gasto —control comunitario del gasto presupuestario nacional, etc.— sin incluir una dimensión social, sustentada en un sistema tributario de ámbito europeo. Con el fin de poder llevar este planteamiento a la práctica sería conveniente que las fuerzas sociales europeas propiciasen un auténtico Pacto Económico-Social Europeo que

sentara las bases de un Estado del bienestar de la Unión, con los instrumentos fiscales, presupuestarios, de productividad y crecimiento económico que permitan su sostenimiento.

A más largo plazo, se impone una redistribución de la riqueza a nivel mundial, al igual que en otras épocas se consiguió a nivel nacional. Redistribución que debería ir acompañada de políticas redistributivas en los propios países en desarrollo, lo que permitiría ir creando «espacios de bienestar» en zonas cada vez más amplias del planeta. Por poner un ejemplo que tendría un gran alcance en esta dirección: la Unión Europea y otros en vez de exigir a China que revalúe su moneda con mayor rapidez, lo que nos podría crear problemas a todos si ese país creciese menos que ahora, lo que se debería exigir del gigante asiático es que mejorase los estándares sociales de sus trabajadores y ciudadanos. Ello redundaría, como es obvio, en el bienestar de los chinos, sin afectar a su crecimiento, equilibrando mejor las bases del mismo entre la exportación y el consumo, y con ventajas, también, para el mundo desarrollado.

IV

En mi opinión, una manera de salvar el Estado de bienestar e incluso perfeccionar sus elementos básicos sería la siguiente:

- Diseñar e identificar de manera realista lo que se ha venido en llamar bienes/servicios públicos globales (BPG), como elementos definitorios de una incipiente ciudadanía global: educación, sanidad, pensiones, sostenibilidad...
- Establecimiento acordado de unas tasas o impuestos de alcance global con el fin de poder financiar dichos BPG, en la línea de las tasas e impuestos de los que se viene hablando en el marco del G-20 y otras instancias, pero que no acaban de instrumentarse de forma concreta. Quizá el instrumento más idóneo sea un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales o sobre la venta de armas o por actividades contaminantes. El abanico de posibilidades es amplio si existe la voluntad política para hacerlo. Ello no sería incompatible con un impuesto sobre los beneficios de la banca, como justa compensación por la ayuda recibida durante la crisis y con el fin de que en el futuro las crisis financieras no tengan que ser socorridas por los contribuyentes. Y, no menos importante, con una lucha encarnizada contra la evasión y los paraísos fiscales, partes de un sistema de corrupción ampliamente extendido.

- Supervisión y control eficaz del sistema financiero, en sus diferentes espacios de actividad. Todo el mundo coincide en que no se producirá recuperación económica, crecimiento y creación de empleo mientras no fluya el crédito a la pyme y a los particulares. En este sentido, debería exigirse a la banca que cumpla con su función pues de lo contrario, y antes de llegar a la asfixia, los poderes públicos estarían legitimados para adoptar medidas de intervención directa. Tampoco sería descabellado pensar que en una globalización diferente la banca debería tener un carácter mixto, de tal suerte que, sin dejar de ser privada, los intereses generales de los países estuviesen suficientemente representados.
- El sostenimiento de servicios sociales públicos no supone solo un sistema fiscal poderoso y eficiente. También depende, y mucho, de un crecimiento económico sostenido, una creciente tasa de actividad y un aumento suficiente de la productividad. Productividad que no depende tanto del factor trabajo, ni del mercado de trabajo, sino de la intensiva aplicación de la I+D+i a los procesos productivos, a la formación constante de la mano de obra y la reforma de las empresas.
- Una globalización del bienestar como la que proponemos es inviable con las actuales normas del comercio internacional, favorables a los países desarrollados. La liberalización comercial debe ir acompañada de fondos para el desarrollo de los países más pobres que les permita ir convergiendo con los de mayor renta.

V

Caminar en esta dirección, en los espacios nacionales, en el europeo y en el global, exigiría un replanteamiento serio por parte de las fuerzas políticas y sindicales de la izquierda. De entrada, construyendo un proyecto común a nivel europeo y global, sin el cual no se puede ir hoy por el mundo. De otra parte, identificando con claridad unos objetivos realistas esenciales y agrupando en torno a ellos a las fuerzas sociales que puedan sostenerlos y llevarlos a la práctica. En cualquier caso, en mi opinión, el espacio más urgente que hay que poner en pie es el de la cooperación europea, el de la Unión Europea. Sin un proyecto de Estado del bienestar europeo, impulsado por la presión de las fuerzas sindicales y políticas de la izquierda y sustentado en un gran acuerdo económico social, será difícil mantener en el futuro nuestro modelo social, seña de identidad básica de Europa y de los europeos.

Juan Torres

¿Es viable el Estado del bienestar
en la globalización?



Paisaje del Pardo, 1910-1911. Aureliano de Beruete.

Hoy día está generalizada la idea de que las estructuras de bienestar, los sistemas de protección social y los equilibrios en la distribución de la renta propios del llamado Estado de bienestar no son compatibles con la globalización.

Para el autor, sin embargo, esto es el resultado de un razonamiento erróneo y sin contrastación empírica. No hay razón económica alguna para sostener esta afirmación pues la incompatibilidad no se produce entre estado de bienestar y globalización, sino entre la globalización bajo las políticas neoliberales y el bienestar humano. Y la elección, para él, es la de limitar el beneficio para garantizar el bienestar de todos, aunque deben ser los ciudadanos, y no los economistas, quienes la resuelvan.

UNO de los mitos que más profundamente han calado en la opinión pública e incluso en una parte considerable de la literatura académica es que las estructuras de bienestar, los sistemas de protección social y los equilibrios en la distribución de la renta propios del llamado Estado de bienestar no son compatibles con la globalización de nuestra época, lo que lleva a considerar que el mantenimiento de este último es inviable.

Para justificar esta idea se argumenta generalmente con tres tipos de razones.

En primer lugar se afirma que el gasto, los incentivos, la intervención estatal y la regulación que conlleva el Estado de bienestar suponen un impacto muy negativo sobre la productividad y, por tanto, sobre la competitividad de las naciones.

En segundo lugar, se considera que concretamente las cargas fiscales necesarias para financiarlo son excesivas y que además suponen la expulsión del capital inversor privado, lo que a la postre llevaría consigo menor provisión de bienes y más ineficiencia en la asignación de los recursos.

Finalmente, la inviabilidad del Estado de bienestar se justifica afirmando que se pueden lograr mejores resultados de provisión y calidad si se deja que sea el mercado y la iniciativa privada quienes provean los bienes y servicios de bienestar, por lo que sería innecesario mantener una estructura estatal dedicada a suministrarlos.

La realidad que se ha podido percibir en los últimos años de fuerte internacionalización y extraordinaria liberalización de los intercambios en todo el mundo es que efectivamente esto último ha venido de la mano de una *crisis* indudable, cuando no de una casi completa desaparición, del Estado de bienestar tradicional. Así que la asociación entre ambos fenómenos (globalización e inviabilidad del Estado de bienestar) parece que es inevitable.

En mi opinión, sin embargo, asumir esta asociación como inevitable y concluir que el mayor desenvolvimiento de las actividades económicas a escala global ha

de llevar inexorablemente consigo una pérdida de bienestar y, más concretamente, la necesidad de renunciar a la mínima protección que puede proporcionar el Estado de bienestar, es el resultado de un razonamiento erróneo que, además, no tiene contrastación empírica.

Por un lado, esa afirmación implica dar como inmutable el actual orden de cosas, suponer que el modo en que actualmente se regulan y gobiernan los fenómenos sociales no tiene alternativa ni puede funcionar de otro modo. Es decir, plantear los problemas sociales como si éstos se presentaran siempre dentro de unos mismos valores de un constante eje de coordenadas. Algo muy al uso en el pensamiento económico y social dominante pero que contrasta claramente con lo que las evidencias históricas nos indican que ocurre. Como señalaré enseguida, en realidad no existe incompatibilidad entre globalización y bienestar, sino entre un tipo específico (neoliberal) de globalización y las pautas muy desiguales de distribución de la renta y la riqueza que comporta, que no permiten financiar niveles mínimos de protección y bienestar colectivo.

La idea de que la provisión o gestión privada de bienes como la salud, la educación o el ahorro es más eficiente que la pública constituye uno de los grandes ejes seculares del debate económico y se puede mantener sobre ello cualquier tipo de postura, pero si algo se puede afirmar con certeza es que no hay, y seguramente nunca pueda haberla, una contrastación definitiva de esa idea que permita sostenerla como una verdad científica indubitada. Es más, incluso si pudiera demostrarse, que no se puede, que la provisión privada es más eficiente o de mejor calidad que la pública, al considerar que una gran parte de la población está sujeta a una restricción en la disposición de rentas, habría que concluir que, como efectivamente ocurre realmente allí donde se da la provisión privada, se deja a una parte de la población sin acceso a los bienes y servicios.

Tampoco se ha podido demostrar fehacientemente el efecto expulsión de la inversión que supuestamente puede producir el gasto público en bienestar social. Más bien podría afirmarse que lo que ocurre es justamente lo contrario, puesto que el capital privado necesita inevitablemente una dotación adecuada de capital social (y dentro de él, el destinado al bienestar) para poder ser rentable.

La idea más directamente encaminada a mostrar que el Estado de bienestar es una carga demasiado pesada para poder competir en escenarios globalizados también es bastante discutible si se considera que los países que tienen sistemas de bienestar más avanzados se encuentran entre los más competitivos del mundo

según el *Global Competitiveness Index*, lo que indica que se puede competir incluso en los términos del propio mercado capitalista actual manteniendo al mismo tiempo altos estándares de protección social.

Pero si bien es cierto que los países que aún tienen un Estado de bienestar más avanzado pueden competir perfectamente con los demás, no lo es menos que en las condiciones en que hoy día se enmarcan las relaciones económicas internacionales eso se hace cada vez más difícil. Lo que ocurre es que el razonamiento se invierte para poder justificar que se destinen cada vez menos recursos al bienestar social. Se afirma que éstos son los que frenan el crecimiento y el avance económico cuando es justamente al revés: es el modo en que se organizan las relaciones económicas lo que disminuye el bienestar y dificulta la satisfacción de las necesidades colectivas.

Las evidentes dificultades que hoy día encuentran los gobiernos para poner en marcha políticas de bienestar derivan igualmente de las condiciones que se han impuesto en el modo neoliberal de organizar las relaciones globales, y no al revés. Entre ellas, las más determinantes son las siguientes:

- El régimen de plena libertad de movimientos del capital, que hace que los gobiernos vean casi completamente reducida su capacidad de maniobra para llevar a cabo las políticas redistributivas que permitieran los pactos o equilibrios de rentas, intrínsecos y consustanciales al Estado del bienestar. Si las llevan a cabo, estableciendo cargas impositivas que no privilegien al capital, éste se deslocaliza, desplazándose a territorios más favorables desde este punto de vista, gracias a las nuevas condiciones de movilidad que proporciona el no-orden institucional del actual marco de relaciones económicas internacionales.
- La renuncia a establecer mecanismos o instrumentos redistributivos (principalmente fiscales) a escala global, que permitieran compensar o complementar la acción de los gobiernos nacionales en este campo.
- El predominio de políticas deflacionistas que deprimen la actividad económica, y que necesariamente implican reducir el potencial de crecimiento de las economías limitando, en consecuencia, las posibilidades de creación de empleos.
- La generalización de mercados de trabajo que, en lugar de ser la fuente de la socialización en el bienestar (garantizando salarios de suficiencia, acceso a los derechos sociales universales, la creación de amplias redes familiares

y sociales..., como en la etapa fordista) son precarios, origen de grandes desigualdades e incluso de un nuevo tipo de grave exclusión social.

- La imposibilidad, en las anteriores condiciones, de originar o generar el consenso en el espacio de la mercancía (del empleo y del consumo) para pasar a convertir en mercancía la generación del consenso en el espacio del ocio o no trabajo mediante la sumisión y la aceptación del orden establecido.
- Una renuncia efectiva al Estado, a la política y a la consideración del espacio colectivo (que es el propio del bienestar, cuando las personas se reconocen como seres sociales más que como simples individuos) como ejes de la acción social, para convertir al mercado en su centro omnipresente.

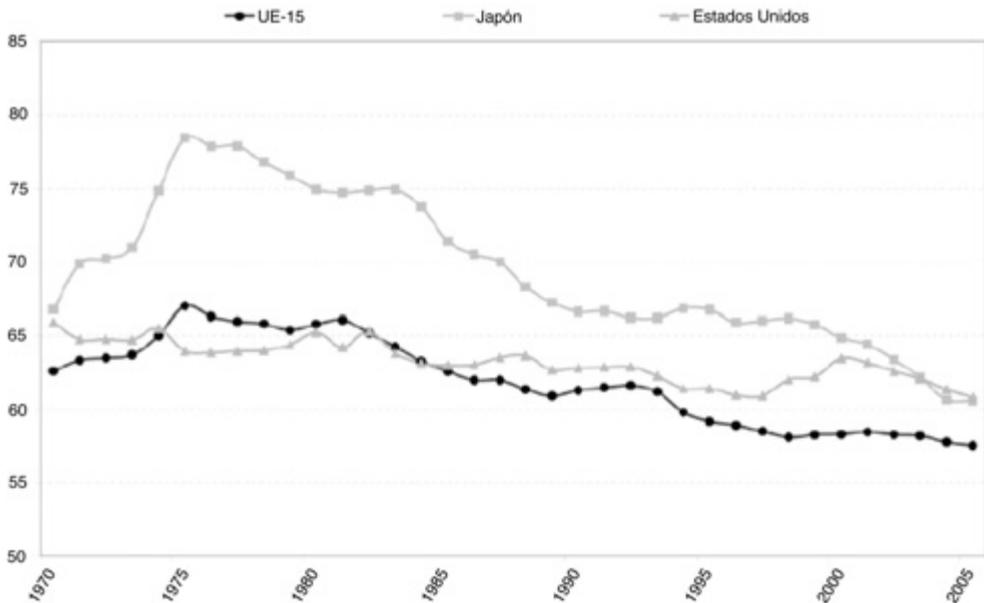
El resultado de estas condiciones productivas y de regulación social es que resulta imposible mantener el equilibrio distributivo en que se había basado el Estado de bienestar, porque están establecidas precisamente para imponer una pauta de reparto estrictamente favorable al capital, como se demuestra de un modo palmario en los resultados que se han producido en la balanza entre salarios y rentas del capital en los últimos años, que refleja la Gráfica 1.

La realidad, por tanto, es que el tipo de organización socioeconómica de nuestro tiempo, el tipo específico de globalización dominante basada en la desigualdad, en el privilegio de las relaciones de mercado y en la plena libertad de movimientos del capital, es lo que hace inviable la extensión de los sistemas de bienestar social porque éstos, lógicamente, requieren recursos que implicarían una merma sustancial del excedente que ahora se apropian, en mucha mayor medida que en otras épocas, los propietarios de capital.

El discurso al uso consiste en dar por inamovible la forma de globalización para sacrificar el bienestar, aduciendo falsamente que ésta es incompatible con cualquier tipo de (inevitable) globalización. Un argumento incorrecto porque lo que, por el contrario, habría que plantear en primer lugar serían las exigencias de bienestar que habría que garantizar en todo el mundo para que la población pudiera satisfacer sus necesidades, y a partir de ahí determinar los procesos que podrían garantizarla.

En lugar de eso, lo que se hace es establecer como prioridad un reparto muy desigual de los ingresos y la riqueza y tratar de presentar a las condiciones que lo garantizan como si fueran las que realmente convienen al conjunto de la población porque, además, son las únicas que pueden alcanzarse.

GRÁFICA 1. Proporción de los salarios en la renta nacional en UE-15, Estados Unidos y Japón, 1970-2005



Fuente: OECD. Employment Outlook 2007.

La globalización de nuestra época constituye efectivamente un avance histórico quizá sin precedentes en el uso de recursos tecnológicos y de puesta en común y extensión internacional de la vida económica y social, pero no se puede olvidar que, como todo régimen de relaciones económicas, implica, sobre todo, un modelo de reparto de la riqueza que en realidad es el resultado del equilibrio de poderes existente en un momento dado. Y éste viene determinado políticamente, en virtud de la correlación de fuerzas existente en un momento dado en las sociedades.

No hay ninguna razón de tipo económico que establezca que los propietarios de capital han de disfrutar cada vez de más ingresos en perjuicio de los trabajadores, o que éstos han de trabajar cada vez más horas y en peores condiciones para que los primeros puedan seguir acumulando sin freno. No son razones de tipo económico las que llevan a privatizar la provisión de servicios colectivos, a reducir las pensiones o a bajar los salarios, sino que todo ello es la consecuencia del equilibrio de poder existente en cada momento en la sociedad.

Como tampoco son razones económicas las que justifican que la regulación de la vida económica sea de un modo u otro, proporcionando más o menos libertad de actuación a los distintos sujetos.

En las condiciones hoy día imperantes es muy difícil, por no decir imposible, que se sostengan los Estados de bienestar porque incluso a las economías más avanzadas, que aún pueden ser competitivas manteniéndolos, les resulta cada vez más oneroso. Pero si eso ocurre es porque son incompatibles con la pauta distributiva que se quiere imponer y no con un sistema eficiente de provisión de recursos.

En contra de lo que se quiere hacer creer, lo que hace al trabajo más productivo son los salarios suficientes y las condiciones laborales decentes, la segura disposición de protección social y el bienestar generalizado. Por el contrario, la competitividad que se ha generalizado en los últimos decenios a través de los salarios bajos, de la precariedad en el trabajo y la inseguridad generalizada responde a una lógica que concentra mucho la renta y la riqueza en cada vez grupos más pequeños de la población pero a la larga generalizadamente empobrecedora.

La aplicación de las políticas neoliberales, que ha llevado consigo la disminución de los gastos sociales y el debilitamiento del Estado de bienestar en los últimos tres decenios, ha reducido el ritmo de producción de bienes y servicios, haciendo a aquellas responsables de que el capitalismo se haya convertido en realidad en un auténtico sistema de producción de escasez.

Estas políticas han provocado una disminución de los ritmos de crecimiento de la actividad económica, incluso medidos a través del PIB. En el periodo de políticas keynesianas más intensas (1950-1974) la tasa de crecimiento medio anual del PIB para el conjunto mundial fue del 4,75%, según las estimaciones realizadas por Agnus Maddison, y de 1975 a 2001, un periodo de políticas neoliberales, del 3%. Y si se tienen en cuenta periodos más intensos de políticas keynesianas y neoliberales (1960-1980 y 1980-2000) y grupos más singulares de países, la caída en la tasa de crecimiento es mayor. Así, la tasa de crecimiento medio anual del PIB de los países en vías de desarrollo (excluida China) en el primero de estos dos últimos periodos (1960-80) fue del 5,5% y en el segundo (81-2000) del 2,6%. Y el crecimiento medio anual del PIB en términos *per capita* fue del 3,2% y del 0,7% en esos dos periodos, respectivamente. En los países industrializados que forman la OCDE, en el primer periodo la tasa media fue del 3,5% y en el segundo de 2%.

Estos datos muestran que es precisamente la menor disposición de estructuras de bienestar y de gasto público y social en el conjunto de la actividad económica lo que produce menor actividad y un funcionamiento más limitado de los procesos económicos.

A menor dotación de recursos para el bienestar social menor crecimiento económico, es decir, menos actividad y empleo, que significan menos ingresos para las clases trabajadoras.

Por el contrario, sería perfectamente viable imponer una lógica productiva mucho más equitativa y sostenible, que garantizase estándares de bienestar social generalizados y que facilitase el mejor uso posible de los recursos económicos, al contrario de lo que hoy día sucede.

No solo no hay razón económica alguna para negar la conveniencia de regular de una forma más estricta y justa las finanzas, el comercio y la vida económica en general en un régimen de globalización, sino que al hacerlo, gobernando el planeta con políticas fiscales y monetarias globales y democráticamente diseñadas, estableciendo estructuras de bienestar a escala planetaria y asumiendo como punto de partida la satisfacción de las necesidades humanas, se evitarían las crisis recurrentes y se podría ampliar la gama de producción de bienes y servicios que satisfacen de un modo natural y no destructivo las necesidades humanas.

En definitiva, la incompatibilidad no se produce entre el Estado de bienestar y la globalización, sino entre la globalización bajo las políticas neoliberales y el bienestar humano. Y la elección no puede ser la que predomina, sacrificar el bienestar para salvar el beneficio de unos pocos, sino limitar el beneficio para garantizar el bienestar de todos.

Una elección que, en todo caso, no pueden resolver los economistas sino que tiene que imponer la ciudadanía.

Carmen Vizán

Situación de las cuentas públicas
y retos de la política fiscal
en España



Venta del Macho, Toledo, 1911. Aureliano de Beruete.

Como consecuencia de la crisis económica, las cuentas del sector público español han cambiado sustancialmente: ha aumentado el gasto público, han disminuido los ingresos públicos, se ha pasado de superávit a déficit presupuestario y el nivel de deuda pública ha crecido mucho. Aunque este hecho se ha producido en otros países europeos, en España tiene un perfil más pronunciado.

En este contexto, se ha producido a mediados de 2010 un giro radical en la política fiscal en España, alentado por el brusco y unánime cambio de discurso de la UE y las principales instancias económicas internacionales. A partir de 2011 el Gobierno quiere desarrollar una política fiscal contractiva, con la idea de que el recorte del gasto generará confianza de inversores y empresas, propiciando la inversión privada y, con ella, la recuperación económica.

Sin embargo, tendría más sentido plantear una política fiscal orientada al equilibrio presupuestario a medio plazo, compatible con la consolidación del Estado del bienestar y con el fortalecimiento estructural del sistema tributario.

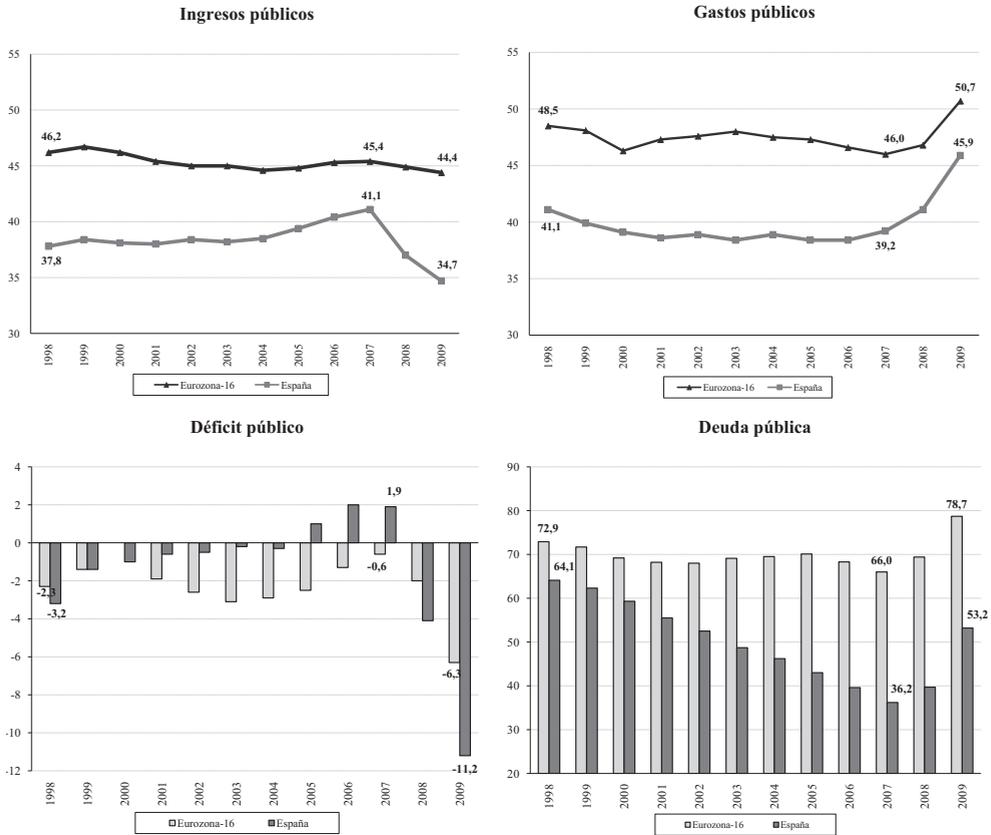
LA crisis económica ha dado un vuelco a las tendencias de las cuentas del sector público español observadas durante la larga etapa de expansión económica. En el periodo 1998-2007, de crecimiento económico diferencialmente alto, dominó la tendencia a la reducción del déficit y la deuda pública a partir del aumento extraordinario de los ingresos públicos, en un contexto de moderación del gasto. Ello permitió que se produjera un proceso de convergencia con los países de la Eurozona en relación con la «dimensión» del sector público, aproximada a través de los indicadores de ingresos y gastos públicos en proporción al PIB, de 4,1 puntos en el caso de los ingresos, y de 0,6 puntos en relación con el gasto. Sin embargo, conviene adelantar, esta aproximación a las medias europeas no se explica, como hubiera sido deseable, porque se hayan reducido las debilidades estructurales relativas del sector público español en relación con el sistema tributario o con el sistema de protección social, sino por el aumento espurio de la recaudación tributaria asociada al ciclo y a la burbuja inmobiliaria, en el caso de los ingresos, y por la mayor rebaja relativa de los estándares de gasto europeos, en la vertiente del gasto.

En contraste, como consecuencia de la crisis económica y en tan solo dos años, se ha producido un aumento muy intenso del gasto público (del 39 al 46% del PIB), los ingresos públicos se han contraído de manera preocupante (del 41 al 35% del PIB¹), el superávit del 2% registrado en 2007 ha dado paso a un déficit presupuestario del 11,2% en 2009, y el nivel de deuda pública ha aumentado sustancialmente (del 36 al 53% del PIB). Aunque la tendencia al deterioro de las cuentas públicas es común a los países europeos, en España tiene un perfil más pronunciado que la media (gráficos 1).

Las causas del aumento del déficit y la deuda pública pueden resumirse en cuatro, aunque su importancia relativa varía de un país a otro. Dos tienen carácter discrecional, las ayudas al sector bancario y las medidas de estímulo fiscal adoptadas; otra es de carácter cíclico, la activación de los estabilizadores automáticos del pre-

¹ La presión fiscal, es decir, el peso sobre el PIB de los impuestos directos e indirectos y las cotizaciones sociales, ha caído en tan solo dos años del 37,1% al 30,5%.

GRÁFICOS 1. Principales indicadores del sector público en España y la eurozona-16 1998-2009
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

supuesto; y otra, la desaparición de las bases fiscales ligadas a las burbujas financiera e inmobiliaria, tiene que ver con el agotamiento del patrón de crecimiento vigente hasta 2007².

Según estimaciones de la Comisión Europea, las ayudas a la banca adoptadas en España en 2009 ascendieron al 4,6% del PIB y se articularon fundamentalmente a través de inyecciones de liquidez y de avales de deuda bancaria³. En el caso de los avales, aunque de inicio no impliquen un aumento de la deuda y tengan un impacto positivo sobre el déficit por las comisiones cobradas, entrañan un riesgo fiscal a medio plazo

² Para una explicación detallada véase Consejo Económico y Social (2010).

³ Comisión Europea (2009).

porque puede producirse la eventualidad de tener que realizar las garantías. A estas ayudas habría que sumar las realizadas en 2010 con cargo al FROB para la reestructuración de las cajas de ahorro, que ascendieron hasta junio a 12.000 millones de euros⁴.

En la UE el importe de la ayuda se elevó en 2009 al 13% del PIB, y fue de especial magnitud en Irlanda, Reino Unido, Holanda y Bélgica. Aunque la complejidad de los programas de rescate bancario y la heterogeneidad de las medidas haga difícil contar con una estimación precisa de sus implicaciones para los contribuyentes en el corto y en el medio plazo, las pasadas experiencias de crisis financieras apuntan a una tasa de recuperación del dinero invertido muy reducida. En todo caso, se está dando traslado al Estado de una parte importante del riesgo financiero asumido por la banca, reduciendo con ello su espacio fiscal o, dicho de otro modo, su margen presupuestario presente y futuro para desarrollar las funciones que le son propias.

En cuanto a la política fiscal discrecional expansiva dirigida a sostener la demanda agregada, el impacto presupuestario conjunto de las medidas adoptadas en España en 2009, con una composición bastante equilibrada entre ingresos y gastos, alcanzó el 2,4% del PIB, el más elevado de la UE. Se basó, por el lado de los ingresos, en la introducción de la deducción de 400 euros por rendimientos del trabajo y actividades económicas en el IRPF, en la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio y en la introducción del sistema de devolución mensual en el IVA. Por su parte, las medidas de gasto se centraron en el aumento de la inversión pública a través de los fondos de inversión local y de dinamización de la economía y el empleo, aunque también son reseñables las subvenciones a la compra de automóviles y la nueva prestación por desempleo de 426 euros para los parados, sin rentas alternativas, que hubieran agotado las ayudas.

Por lo que respecta a los estabilizadores automáticos del presupuesto, se estima que en España han podido tener una repercusión menor que en los principales socios comunitarios, lo que permitiría justificar, como en EEUU, el mayor activismo fiscal español. La debilidad de los elementos de estabilización automática en España se debe al menor tamaño relativo del sector público y, en particular, a la falta de progresividad del sistema tributario que, cuando más, es aproximadamente proporcional, así como a la menor generosidad de las prestaciones por desempleo que, en todo caso, constituyen el principal mecanismo de estabilización cíclica, y cuya cuantía se ha más que duplicado en tan solo dos años, pasando del 1,4% del PIB en 2007 al 3,1% en 2009⁵.

⁴ Banco de España (2010).

⁵ Consejo Económico y Social (2010).

CUADRO 1. *Magnitud de las medidas fiscales discrecionales 2009-2010*
(En porcentaje del PIB)

Países	2009			2010		
	Expansivas	Contractivas	Saldo	Expansivas	Contractivas	Saldo
UE-27	1,5	-0,4	1,1	1,4	-0,7	0,7
España	2,4	-0,3	2,1	0,8	-0,9	-0,1
Francia	1,6	0,0	1,6	1,4	-0,1	1,3
Alemania	1,7	0,0	1,7	2,4	0,0	2,4
Italia	0,8	-0,9	-0,1	0,8	-0,8	0,0
Reino Unido	1,9	-0,2	1,7	0,5	-0,6	-0,1

Fuente: Comisión Europea (2010a).

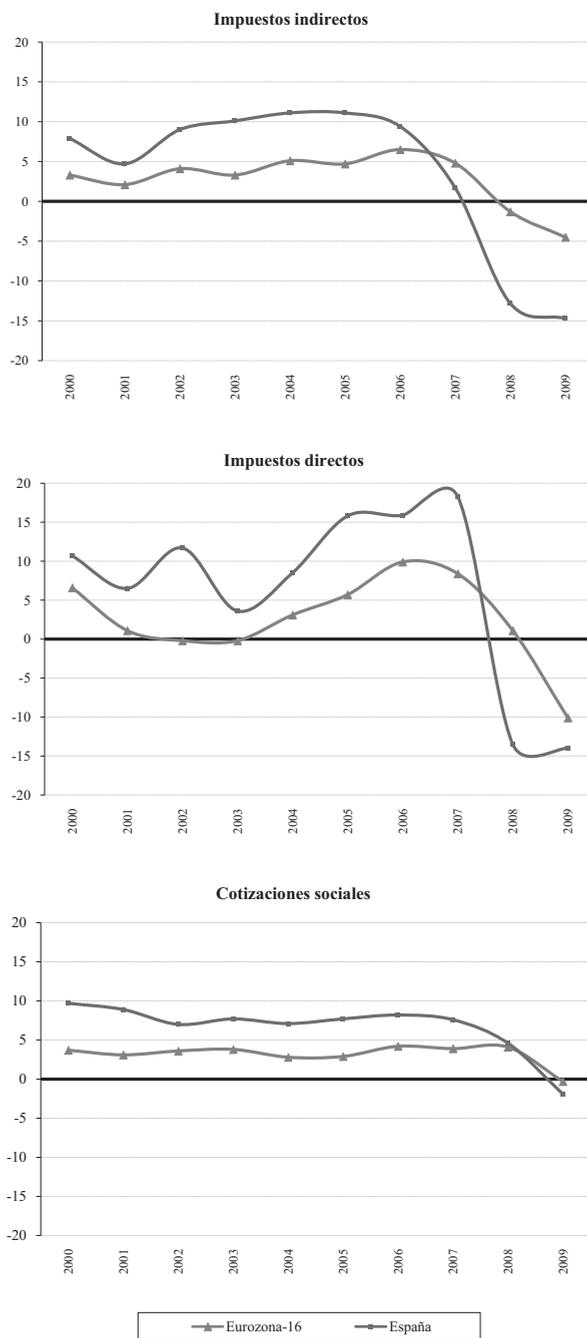
Por último, otra de las vías de aumento del déficit ha sido el desplome de la recaudación tributaria como consecuencia del pinchazo de la burbuja inmobiliaria; en concreto, de los impuestos más ligados a la evolución del precio de los activos, como Sociedades e IRPF, por el aumento de los beneficios y las plusvalías inmobiliarias, los impuestos indirectos como el IVA, que grava la compra de vivienda nueva, o el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, que grava la compra de vivienda usada, sin olvidar los tributos, tasas y otros ingresos municipales ligados a la actividad urbanística. Además de estos efectos directos, la revalorización de las viviendas ha venido explicando una parte del dinamismo mostrado por el consumo privado (efecto riqueza), con el consiguiente efecto adicional sobre la recaudación por impuestos indirectos. En conjunto, se estima que la recaudación tributaria ligada a la actividad inmobiliaria habría alcanzado en pleno auge una magnitud como mínimo de entre 2 y 3 puntos del PIB⁶. Este factor permite explicar que a lo largo del periodo expansivo la recaudación creciera muy por encima del PIB nominal⁷ y a tasas muy superiores al promedio de la Eurozona, y que, asimismo, sobre-reaccionara a la baja cuando se desencadenó la crisis, causando el desplome más allá de lo previsto de la presión fiscal (gráficos 2).

Hay que tener en cuenta, además, que el aumento pronunciado y sostenido de la recaudación durante la etapa de crecimiento, al tomarse de forma miope como una dinámica estructural, se aprovechó para acometer una serie de reformas de mucho calado en los impuestos directos, tendentes a rebajar la fiscalidad en general,

⁶ Martínez-Mongay et al. (2007).

⁷ El desajuste entre la evolución de la recaudación tributaria y la de las bases fiscales aproximadas por la contabilidad nacional (PIB, consumo, renta) se debe a que éstas últimas no captan el aumento de los precios del suelo, que sí se gravan en el IVA, ni las transacciones de vivienda usada, que se gravan en el ITPAJD, ni las plusvalías inmobiliarias, que se gravan en Sociedades e IRPF.

GRÁFICOS 2. *La recaudación impositiva en España y la Eurozona, 2000-2009*
(Tasas de variación)



Fuente: Comisión Europea. *General Government Data*. Primavera 2010.

y en particular la del capital en todas sus manifestaciones, así como a reducir la progresividad, limitando —en este caso sí— de manera permanente, la capacidad recaudatoria del sistema tributario y la equidad en el reparto de la carga, unas debilidades que la crisis ha evidenciado de forma contundente⁸.

En definitiva, la expansión fiscal en España durante 2008 y 2009 ha sido muy importante y existe consenso en considerar que el estímulo ha contribuido, aunque con matices⁹, a amortiguar la caída de la actividad y el empleo y a evitar la deflación. Aunque también es verdad que el rápido aumento del déficit y la deuda en tan solo dos años han generado bastante incertidumbre respecto a la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio plazo.

En primer lugar, porque más allá de los desequilibrios coyunturales debidos al ciclo y a las medidas de impulso discrecionales, existe un problema estructural en relación con la financiación de las Administraciones públicas debido a la falta de suficiencia del sistema tributario en su diseño actual. En segundo lugar, porque el agotamiento del modelo productivo anterior, con un ajuste drástico del sector de la construcción, añade inquietud respecto a las nuevas bases productivas sobre las que se sustentará la recuperación económica y al ritmo en que la misma tendrá lugar, lo que, a su vez, constituye un elemento esencial de cara a plantear un proceso sostenido y creíble de saneamiento de las cuentas públicas. Además, los costes reales o potenciales para la hacienda pública de las medidas de apoyo al sector bancario, también reducen el margen presupuestario del Estado a medio plazo. Por último, y en parte como consecuencia de lo anterior, se ha producido desde 2008 un aumento de la desconfianza de los inversores (y las agencias americanas de calificación de riesgos) respecto a la solvencia del Estado español, lo que ha encarecido la financiación a través de la emisión de deuda, imponiendo costes añadidos al erario público, y ello a pesar de presentar niveles de deuda pública bastante inferiores al promedio europeo.

⁸ Las principales reformas de la imposición sobre la renta (IRPF y Sociedades) se produjeron en 1998, 2002 y 2006, a lo que habría que sumar la práctica eliminación del IAE, la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio en 2008 y la profunda erosión del Impuesto de Sucesiones debido a la competencia fiscal de las comunidades autónomas en este terreno.

⁹ Aunque es difícil estimar el efecto de las medidas sobre la actividad y empleo, en un contexto generalizado de elevada restricción crediticia y política monetaria acomodaticia, el aumento de la inversión pública ha debido tener un efecto positivo sobre la demanda, así como las transferencias específicamente dirigidas a los colectivos de menor nivel de renta, como la prestación de 426 euros a parados. En cambio, el efecto sobre la actividad de las rebajas fiscales generalizadas, como la deducción de 400 euros o la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, ha sido probablemente muy escaso, tanto por la menor propensión al consumo de una parte importante de los colectivos beneficiados —los de mayor renta— como por la actual coyuntura de aumento extraordinario del ahorro por motivo precaución.

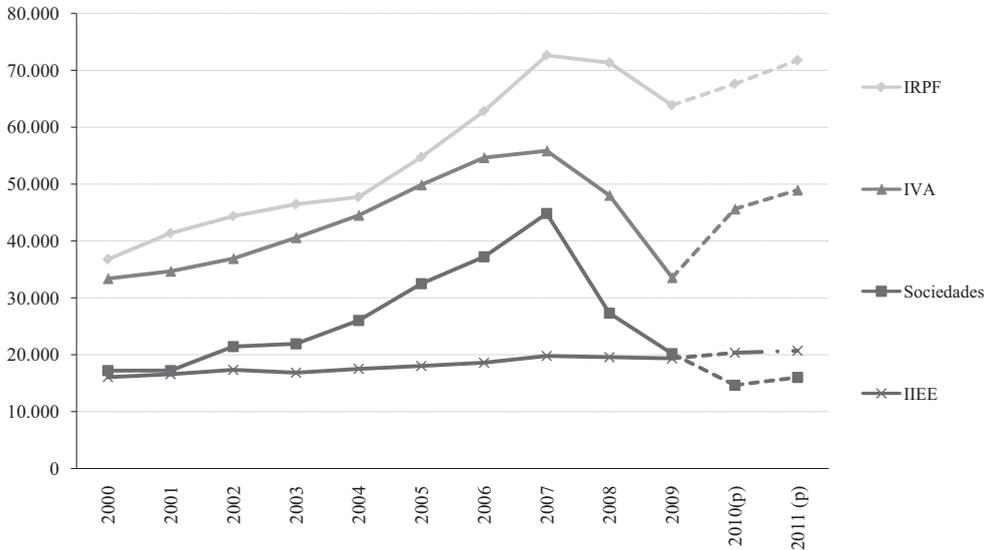
Es en este contexto en el que se ha producido, a mediados de 2010, un giro radical de la política fiscal en España, alentado por el brusco y unánime cambio de discurso de la Unión Europea y las principales instancias económicas internacionales que, de defender una expansión fiscal sostenida y coordinada a nivel global para evitar la recesión y recuperar la actividad y el empleo, han pasado a recomendar de manera generalizada que la política económica se centre en la reducción del déficit público a través de programas de ajuste fiscal severo y prolongado en el tiempo. Y ello a pesar de reconocer, más o menos abiertamente, que la consolidación fiscal tendrá efectos negativos sobre la producción y el empleo, que pueden ser especialmente serios en España teniendo en cuenta que el Banco Central Europeo se resiste a emplear medidas no convencionales de expansión monetaria y que tampoco es posible la devaluación¹⁰.

En concreto, para España la Comisión estima que el estímulo fiscal discrecional será prácticamente nulo en 2010 debido a la ambivalencia de las medidas adoptadas a lo largo del año (cuadro 1). Por un lado, se instrumentó un nuevo fondo de inversión local, se ha mantenido la ayuda extraordinaria a parados y también, hasta mitad de año, las subvenciones al sector de automoción, se han articulado diversos beneficios fiscales para apoyar al sector de la construcción y se ha reducido la fiscalidad de las pymes que mantengan el empleo. Pero, por otro lado, se han aprobado recortes extraordinarios y muy cuantiosos de la inversión pública y también del consumo público, vía reducción de los salarios de los empleados públicos, se ha eliminado la deducción de 400 euros, se ha elevado la fiscalidad de las rentas del capital, y, a partir de julio, también los tipos del IVA, en la modalidad normal y reducida.

A partir de 2011, tal y como refleja el proyecto de PGE, el Gobierno ha planeado desarrollar una política fiscal de signo marcadamente contractivo, que confía en que se traslade a todos los niveles de gobierno, basada fundamentalmente, como recomendación la recuperada ortodoxia económica, en el drástico recorte del gasto público. Así, a nivel de la Administración central se plantea una reducción muy considerable de la inversión pública, la congelación de los salarios y las pensiones públicas y, en general, la disminución del gasto en todas las políticas, incluida la de I+D+i. No obstante, se incluyen también algunas medidas de aumento de ingresos con una importancia presupuestaria más limitada, pero que introducen progresividad en el IRPF, como la práctica eliminación de la deducción por inversión en vivienda o la introducción de dos nuevos tramos con tipos más altos en la parte superior de la tarifa.

¹⁰ Las recetas fiscales contra la crisis de corte keynesiano contenidas en OCDE (2009), FMI (2009) y CE (2009) contrastan abiertamente con las llamadas a la consolidación presupuestaria de CE (2010a), FMI (2010a) y OCDE (2010).

GRÁFICO 3. *Recaudación de los principales impuestos, 2000-2011*
(Millones de euros)



(p) El dato de 2010 es la previsión de liquidación presupuestaria y el de 2011 es la previsión presupuestaria.

Fuente: AEAT y PGE 2011.

Los PGE para 2011 reflejan que el Gobierno parece dar por sentado, siguiendo el razonamiento dominante, que el recorte del gasto, lejos de provocar una recaída de la demanda y la actividad, generará una confianza renovada de los inversores financieros y de las empresas en sus oportunidades de negocio, que propiciará la aceleración de la inversión privada y, con ella, de la recuperación económica hasta el 1,3% del PIB, impulsando a su vez al alza la recaudación tributaria (gráfico 3).

Sin embargo, lo más probable es que el ajuste fiscal basado en la reducción de la inversión pública, en la rebaja de las rentas de los asalariados y pensionistas, y en el debilitamiento de los servicios públicos y los niveles de protección social en sentido amplio, al margen de consideraciones de justicia distributiva, tenga un impacto muy negativo sobre la producción, porque lo lógico es que provoque una importante contracción de la demanda (interna, pero también externa porque los ajustes se están produciendo asimismo en los principales socios comerciales) que desaliente la inversión privada y frene la recuperación de la economía y, por ende, de los ingresos tributarios.

Por esa razón, tiene más sentido plantear una política fiscal orientada al equilibrio presupuestario a medio plazo que sea compatible con la consolidación del Estado

del bienestar y con el fortalecimiento estructural del sistema tributario; es decir, mantener en lo fundamental los niveles de gasto público al tiempo que se adoptan medidas que impliquen un aumento simultáneo de la recaudación y la progresividad impositiva —o sea, que en última instancia recaigan sobre los colectivos que acumulan mayor renta y riqueza— lo que, de paso, tendría un impacto muy limitado sobre la demanda agregada a corto plazo.

En esta línea, habría que barajar la oportunidad de limitar el alcance de los gastos fiscales regresivos en los impuestos sobre la renta, como la deducción por aportaciones a planes de pensiones en el IRPF, o las deducciones de Sociedades, como la de I+D+i, de las que se benefician fundamentalmente las grandes empresas. También se deberían articular medidas para aumentar la fiscalidad de las rentas del capital, volviendo al impuesto sintético sobre la renta, así como recuperar la imposición sobre la riqueza implantando un impuesto sobre el patrimonio que incluya el capital empresarial y manteniendo el impuesto sobre sucesiones y donaciones, armonizando su regulación en todo el territorio. En la misma línea, se podría introducir progresividad y aumentar la recaudación en Sociedades fijando tipos superiores para las grandes empresas y cerrando las vías legales de elusión fiscal a través de los regímenes especiales como el de las SICAV. Y, en el caso de las cotizaciones sociales, habría que valorar la posibilidad de eliminar los topes máximos de cotización para introducir progresividad y mejorar los resultados recaudatorios.

Además, y como complemento de la estrategia coordinada internacionalmente de regulación y reestructuración del sistema financiero, parece igualmente oportuno crear alguna modalidad de impuesto sobre la actividad financiera, cuya base imponible serían las rentas salariales y los beneficios del sector, como proponen tanto el FMI como la Comisión Europea¹¹. Un tributo de esta naturaleza tendría un potencial recaudatorio nada desdeñable, dada la dimensión que ha alcanzado el sector, y estaría justificado tanto por motivos de eficiencia, a la vista de fallos que se han evidenciado (excesiva asunción de riesgos, elevada volatilidad financiera, elevada concentración, riesgo moral ligado a las garantías implícitas de rescate en caso de quiebra), como por motivos de equidad: la banca ha obtenido sistemáticamente rentabilidades muy superiores al resto de la industria en la etapa de expansión, goza de una fiscalidad más ventajosa porque la mayoría de los servicios financieros no están sujetos a IVA y tiene más facilidad para eludir el pago del Impuesto de Sociedades a través de estrategias de ingeniería financiera, ha tenido responsabilidad en la gestación de la crisis y ha recibido ayudas públicas muy cuantiosas.

¹¹ FMI (2010b) y Comisión Europea (2010b).

Por último, y aquí el consenso es muy amplio, es fundamental tomarse la lucha contra el fraude fiscal como una prioridad de la política económica. La importancia que este fenómeno ha adquirido en España supone un lastre y deslegitima el sistema tributario, tanto por el importante volumen de recursos que la hacienda española deja de recaudar, como porque el mismo se concentra en los colectivos cuyas rentas no están sujetas a retención. La utilización abusiva de figuras legales como el régimen de estimación objetiva en el IRPF y los regímenes especiales en el Impuesto de Sociedades, las operaciones de ingeniería societaria y financiera con el fin de defraudar, y la evasión fiscal a través de paraísos fiscales, son algunas de las manifestaciones más preocupantes del fraude fiscal¹², un fenómeno que pone seriamente en entredicho el cumplimiento del mandato constitucional de que todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (artículo 31.1). La asignación de más medios materiales y humanos a este fin, la creación de una Oficina Nacional Antifraude, y la revisión de las tipificaciones y sanciones penales, son algunas de las medidas que habría que contemplar¹³, sin olvidar la necesidad de redoblar los esfuerzos de coordinación internacional dado el carácter transfronterizo de las manifestaciones más preocupantes del fenómeno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO DE ESPAÑA (2010): *La reestructuración de las cajas de ahorro en España. Situación a 29 de junio de 2010*. Nota informativa.
- COMISIÓN EUROPEA (2009): *Public Finances in EMU 2009*. European Economy 5/2009.
- COMISIÓN EUROPEA (2010a): *Public Finances in EMU 2010*. European Economy 4/2010.
- COMISIÓN EUROPEA (2010b): *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010*. European Economy 6/2010.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2010): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2009*.
- FMI (2009): *The state of public finances: Outlook and medium-term policies after the 2008 crisis*.

¹² Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (2007).

¹³ Vera (2008).

FMI (2010a): *From stimulus to consolidation: revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies.*

FMI (2010b): *Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material.*

MARTÍNEZ-MONGAY, C.; MAZA, L. A. y YANIZ, J. (2007): *Asset booms and tax receipts: the case of Spain, 1995-2006.* European Economy. Economic Papers núm. 293.

OCDE (2009): *The road to recovery: update on the OECD's strategic response to the financial and economic crisis.*

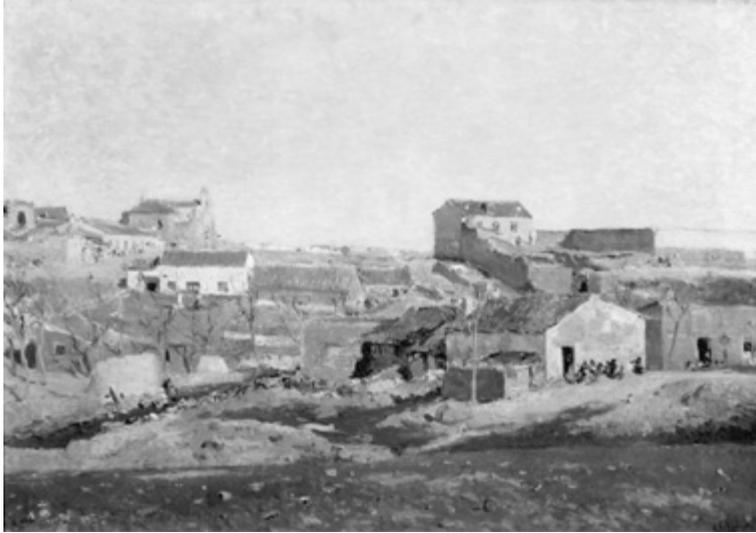
OCDE (2010): *Economic Outlook 88.*

ORGANIZACIÓN PROFESIONAL DE INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO (2007): *Fraude, corrupción y blanqueo de capitales en España.*

VERA, J. M. (2008): *Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación.* Documento de trabajo de la Fundación Alternativas 131/2008.

Carlos L. Alfonso

Las reformas laborales y su impacto
en el Estado de bienestar



Barrio de Bellas Vistas, 1906. Aureliano de Beruete.

El texto analiza las diferentes reformas laborales que se han producido desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980 y el impacto que han tenido en relación con las políticas laborales que afectan al Estado del bienestar.

Se evidencian cuatro grandes etapas reformadoras: la que se inicia en 1984, la que sigue en 1994, la tercera en 1997 —la única que realmente ha pretendido proteger y garantizar un empleo de más calidad— y, finalmente, la iniciada en 2010, que vuelve a la línea de clara regresión de los derechos laborales y ataca el Estado de bienestar al favorecer la precarización de las relaciones laborales.

Pese a que cada nuevo momento de ajuste económico ha propiciado una reforma laboral, siguen ausentes en gran medida reformas que garanticen realmente un empleo de calidad y estable y luchen contra la precariedad, conformando una política laboral adecuada al Estado de bienestar.

1. LA RELACIÓN ENTRE LAS REFORMAS LABORALES Y EL ESTADO DE BIENESTAR

CUANDO se habla de políticas laborales y de Estado de bienestar, el pensamiento de cualquier persona se dirige en primer lugar hacia los problemas que plantea la protección social, la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones y prestaciones, hacia el desempleo y su protección, etc.

Pero un análisis más profundo evidencia que el Estado de bienestar guarda relación con otros muchos aspectos relacionados con el ordenamiento y las políticas laborales.

El Estado del bienestar es un intento de construir una sociedad en la que ideas como la participación, el diálogo y el consenso sean la forma de proceder normal. Desde esa perspectiva, el régimen de actuación sindical, la representación en la empresa, la regulación y realidad de la negociación colectiva y los procesos de concertación social alcanzan una importancia considerable en el propio diseño de una sociedad que pueda reconocerse como aplicación concreta de aquello que representa el Estado del bienestar.

Pero también deben tenerse presentes políticas más implicadas en el ámbito interno de la empresa y en las relaciones individuales entre empleadores y trabajadores, como las que afectan a las prácticas y régimen jurídico de la contratación laboral y el despido, a la regulación de las relaciones de poder en la empresa y, por tanto, a las cuestiones relativas a la organización del trabajo, a la flexibilidad interna (movilidad en sus diferentes tipos, modificación de las condiciones de trabajo, etc.).

¿Cuál es la razón de que estas cuestiones influyan también en la existencia o no de una sociedad reconocible como un Estado del bienestar?

Creo que es fácil de identificar. El Estado de bienestar busca una cierta tranquilidad de las personas hacia su futuro, lo que en el ámbito que analizo corres-

ponderaría fundamentalmente a las políticas de protección social pero también, cómo no, a la percepción sobre la estabilidad de las relaciones laborales. Una política de contratación laboral basada en la inestabilidad, en la precariedad, genera inseguridad ante el futuro, con las repercusiones que todos conocemos: escasa vinculación a objetivos más generales, repercusiones negativas en las políticas de formación y promoción profesional, menor incidencia de la sindicalización y además, generalmente, esas políticas de inestabilidad, de precariedad, perjudican más a quienes mayor situación de debilidad contractual tienen (jóvenes, mujeres, inmigrantes).

Claro es, la inestabilidad a la que me refiero puede venir tanto de la regulación del régimen de la contratación laboral como de la que afecte al régimen del despido. En definitiva, tan inestable es un trabajador sin contrato fijo como otro que sí lo tenga pero que esté escasamente protegido frente al despido, pues, precisamente, en términos de estabilidad en el empleo lo determinante es el grado de protección frente a la extinción contractual, tanto en términos de reacción frente al despido arbitrario o injustificado, como en términos de protección frente a los despidos económicos en sentido amplio o en términos de protección ante el desempleo y de facilidad de retorno a la situación de actividad laboral tras la extinción contractual.

La estabilidad laboral es, pues, un componente esencial en la propia construcción del Estado de bienestar y lleva a consideraciones en muchos terrenos: protección social, formación profesional, contratación y despido, etc. De ellos, me centraré especialmente en los dos últimos, aunque también otros aspectos de las materias habitualmente tratadas en las reformas laborales en sentido estricto (dejando fuera las que afectan a la protección social) inciden en la construcción, defensa y/o mantenimiento del Estado de bienestar.

En efecto, una sociedad reconocible como un Estado de bienestar es una sociedad en la que existen políticas redistributivas de rentas, una sociedad que busca una mayor cohesión social, que busca una igualdad real y efectiva entre sus ciudadanos.

En este sentido, una legislación laboral que reforzase los poderes empresariales, que no los limitase en términos razonables, profundizaría en la desigualdad de origen que se da en las relaciones laborales y que estuvo en las causas del nacimiento del propio ordenamiento laboral; en definitiva, reforzaría a quien ya tiene más poder, al empleador, y debilitaría a quien ya tiene menos poder, el trabajador. No sería, pues, una regulación que favoreciese la construcción o defensa del Estado del bienestar.

También aquí la contratación, el régimen del despido e incluso el poder de introducir variaciones en las condiciones de trabajo cobran un especial interés. Todo aquello que debilite y precarice el empleo y las condiciones de trabajo, incentiva la desigualdad social, debilita la cohesión social e introduce efectos dualizadores en la población.

Precisamente, uno de los más graves problemas con los que nos enfrentamos es la dualización social que se está produciendo en términos laborales, con un conjunto de trabajadores precarios que, en la realidad práctica que no en los términos legales, cuentan con menos derechos o con menos posibilidad de ejercerlos.

Los datos de finales del 2009 de la EPA¹ revelan que existen 15.492.600 asalariados, de los que 11.606.400 tienen contratos indefinidos y 3.886.200 son temporales. La tasa de temporalidad alcanzaba en esa fecha el 25,08%, muy alta aunque ha decrecido desde el 34% que llegó a representar en 2006.

La elevada tasa de temporalidad no es razonable, pues fomenta la desvinculación con la empresa, hace que no se invierta en la formación de unos trabajadores cuya estabilidad en la empresa es incierta o inexistente, porque se sabe que su permanencia en la misma va a ser corta y, además, se crean trabajadores precarios, se recarga el coste de la protección social, se dificulta la actuación sindical —no ya la reivindicativa, sino la más directa de interlocución y gestión— y se producen efectos discriminatorios porque la temporalidad parece recaer más sobre jóvenes, mujeres e inmigrantes (por ejemplo, según los datos citados, el porcentaje de temporalidad es más alto entre las mujeres, alcanzando el 27,9 en 2009).

Pero es que, además, hay una amplia rotación de trabajadores temporales². En 2008 se hicieron más de 14.600.000 contratos de duración temporal y en 2009 —en plena crisis— unos 12.700.000 (media de 4 contratos por trabajador temporal)³.

Esa situación provoca no solo inestabilidad laboral, sino directamente precarización; son evidentes los problemas que el exceso de temporalidad provoca en la seguridad y salud laboral, pero no son menores los problemas de dualización que

¹ Ver datos del 4.º trimestre de 2009, en el Instituto Nacional de Estadística. Cuadros estadísticos (anexo tablas) y nota de prensa sobre Encuesta de Población Activa del 4.º trimestre del indicado año.

² Ver tablas sobre movimiento laboral registrado, incluyendo series 1997-2008 y datos 2009, en Instituto Nacional de Estadística; en concreto, contratos registrados por modalidad.

³ Ver la misma fuente citada en nota anterior.

provoca la brecha salarial derivada de la contratación temporal. En la encuesta de estructura salarial, conforme a los datos de 2006 (publicados en noviembre de 2008⁴) la ganancia media de un trabajador fijo era de 21.690 euros; la de un trabajador temporal era solamente de 14.624 euros.

Desde el ámbito de la economía laboral se ha expuesto muy claramente el interés empresarial por una normativa que fomente la inestabilidad laboral, pese a la necesidad de muchas empresas de mantener un importante número de trabajadores estables; en todo caso, aún así, les interesa que la estabilidad aparezca como una especie de concesión empresarial, porque si se convierte en un derecho su eficacia como elemento de control empresarial desaparece y se incrementa el poder negociador de los trabajadores⁵.

Podría señalar muchas otras cuestiones pero creo que de lo expuesto se deduce con claridad la importancia de la regulación de asuntos tales como la contratación, el despido o la flexibilidad laboral, en la propia configuración y funcionamiento del Estado de bienestar.

Normalmente esas son las cuestiones que abordan las sucesivas reformas laborales y, por tanto, la evolución de las mismas ha tenido y tiene impacto en la construcción —o, en su caso, en la destrucción— del Estado de bienestar.

2. LAS REITERADAS REFORMAS LABORALES. LAS GRANDES ETAPAS REFORMADORAS

La legislación laboral, como cualquiera que estudie el mundo laboral conoce, ha experimentado numerosas reformas en su versión moderna; esto es, la que se inicia con la aprobación en el año 1980 del Estatuto de los Trabajadores, norma modernizadora que venía a romper en parte con la legislación laboral franquista y pretendía instaurar un sistema laboral más acorde con los cambios sociales y el nuevo régimen constitucional.

⁴ Ver tablas estadísticas y nota de prensa de 5 de noviembre de 2008 en Instituto Nacional de Estadística (Encuesta de estructura salarial 2006, resultados definitivos).

⁵ Es muy interesante al respecto el análisis, comentando la reforma laboral de 1997, de Cano, E. «Valoración del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo dentro del proceso precarizador español» en *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, número 4/1997, pp. 43 y siguientes, especialmente lo citado en p. 51. Esta revista editada por el CEPS (Centre de Estudis Polítics i Socials) dedicó ese número, de bastante interés, a la reforma laboral de 1997.

Desde entonces han sido reiteradas las reformas laborales, y ello sin tomar en consideración las que en el ámbito de la protección social se han producido, que son objeto de análisis en otros estudios. Tan numerosas y constantes han sido que se ha llegado a hablar, acertadamente, de una situación de «reforma permanente»⁶.

En general, todas las reformas se han insertado en una lógica económica y han combinado, en mayor o menor medida, tres grandes objetivos: el crecimiento del empleo ante la necesidad de combatir exagerados volúmenes de desempleo; la necesidad de conseguir unas empresas más flexibles y que se adaptasen mejor a las exigencias de los mercados, incrementado su productividad y competitividad; y la orientación hacia un empleo de mayor calidad ante el evidente crecimiento de la precariedad.

Claro es que han existido otros objetivos, que generalmente se añadían a los expuestos y que en cada reforma han pesado más unos que otros; e incluso, por ejemplo, en la primera etapa a la que aludiré, el objetivo esencial y casi único era el crecimiento del empleo.

Si esos han sido los objetivos, puede verse que en el origen de todas esas reformas laborales ha estado la adaptación a la situación económica del momento concreto, pero también cuestiones que afectan seriamente, como he expuesto con anterioridad, a los propios fundamentos del Estado de bienestar: la consecución de una situación próxima al pleno empleo, la calidad del empleo, la dualización en el mercado laboral, etc.

Cabe reflexionar, pues, sobre el impacto que las reformas han tenido en esos aspectos del Estado de bienestar, y ello permite reconocer diferentes etapas reformadoras a efectos de sistematizar el conjunto de cambios normativos, imposibles de analizar todos en este trabajo. Por lo tanto, me centraré en los más esenciales.

Dentro de la dificultad de sistematizar esas reformas laborales, creo que pueden destacarse cuatro grandes etapas reformadoras que, en atención a sus objetivos y a centrarse más en alguno de los aspectos indicados, han tenido diferente impacto sobre las políticas laborales relacionadas con las cuestiones más esenciales para el Estado de bienestar.

⁶ Palomeque López, M. C. «La versión 2010 de la reforma laboral permanente», en AA.VV. (Directores García Perrote, I. y Mercader Uguina, J.), *La reforma laboral 2010. Aspectos Prácticos*, Lex Nova, Valladolid, 2010, p. 27, con cita de otros trabajos en los que ya se había expuesto la idea.

La primera de estas etapas se inicia en 1984 con la reforma del Estatuto de los Trabajadores para introducir amplias posibilidades de contratación temporal como respuesta coyuntural frente a la crisis, incluso en puestos estables que hasta entonces debían cubrirse por trabajadores fijos. En esta reforma se encuentra el origen de la elevada contratación temporal que tenemos y la cultura de la precariedad que en torno a ella ha surgido.

En 1994 se intentó reaccionar tímidamente contra esa amplia contratación temporal, iniciándose la que puede calificarse de segunda etapa reformadora. En ella se flexibilizó considerablemente la legislación laboral, especialmente para abrir nuevos espacios de negociación en la empresa y facilitar las decisiones organizativas del empleador, eliminando buena parte de las intervenciones administrativas que en la materia subsistían. Se pretendía así que los empleadores se orientasen hacia la flexibilidad interna, antes que hacia la flexibilidad en la entrada (contratación precaria) o el despido (flexibilidad de salida) como forma de afrontar las crisis empresariales, aunque también aparecían formas muy precarias de empleo. La oposición sindical a esta reforma fue considerable.

La tercera gran etapa reformadora se inició en 1997, fundada además en los importantes acuerdos de concertación que en ese año se produjeron; en ella y en sucesivas reformas se ha intentado caminar, sin mucho éxito, en la dirección de reducir la temporalidad existente, limitando las posibilidades de contratación temporal y haciendo aparición, como medida coyuntural pero que ha tenido continuidad desde entonces, una posibilidad de contrato indefinido con reducción de la indemnización frente al despido en algún concreto supuesto. Dentro de esta etapa, en reformas posteriores se admitirá el nominado «despido exprés»; esto es, el reconocimiento directo de la improcedencia del despido con la consiguiente eliminación de la indemnización por salarios de tramitación, que abarata considerablemente el coste de aquél y que ha sido una de las vías más utilizadas para reducir empleo en la actual crisis.

Es claro que en todas estas reformas se han introducido otras muchas medidas importantes, por ejemplo la legalización de las empresas de trabajo temporal o las vigentes reglas sobre concurrencia de convenios que dificultan considerablemente la articulación negocial, pero a grandes rasgos esas son las tres etapas precedentes.

Finalmente, la última etapa reformadora se inicia con la actual reforma laboral, la del año 2010.

Es una nueva etapa porque, pese a que, como puede verse, los problemas siguen siendo los mismos (elevado desempleo, exceso de contratación temporal, flexibilidad interna, régimen y coste del despido, etc.) en ella se actúa integralmente para flexibilizar en extremo la legislación laboral, considerando que esa flexibilización es la vía esencial para la creación de empleo y que servirá, por sí misma, para cambiar las prácticas empresariales, además de que claramente se opta, de nuevo, por actuaciones unilaterales sin consenso con los agentes sociales, abandonando así la vía de la legislación negociada que fue la más habitual desde la reforma de 1997.

Seguidamente analizaré cada una de las grandes etapas que he identificado.

3. EL PERIODO 1984-1994

En este período se produce una reforma de profundo calado.

El Estatuto de los Trabajadores en su versión original, la de la Ley 8/80, de 10 de marzo, admitía la contratación temporal, pero limitada a los tres grandes contratos clásicos (obra, eventual, interino) y contemplaba restrictivamente la contratación a tiempo parcial, concebida esencialmente como una medida de fomento de empleo. Su vigencia coincidió con unos períodos de fuerte crisis económica, que hicieron que el desempleo creciese considerablemente.

En esa situación se produce el cambio de color político del Gobierno: finaliza la etapa de los gobiernos de la UCD y se elige el primer gobierno socialista, y éste se plantea una reforma del Estatuto de los Trabajadores presidida exclusivamente por la intencionalidad de hacer crecer el empleo.

Esa reforma es la que se introduce mediante la Ley 32/1984, de 2 de agosto. A diferencia de normas reformadoras posteriores, y al margen de las previsiones que se adoptan en relación con la representación de los trabajadores y la negociación colectiva en atención a la remisión al parlamento de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en la exposición de motivos de esta ley solamente se alude a la necesidad de adaptación a las circunstancias económicas tras la crisis del «último decenio», para que la recuperación produzca la creación del mayor número de empleos.

En ese orden de cosas, las modificaciones legales tenían una orientación muy clara: ante la restricción en la creación de empleo se potenciaba el empleo temporal, con la idea de que más vale un trabajador temporal que un parado.

En esa reforma legal está el inicio del ascenso imparable de la contratación temporal, que llegó a extremos inaceptables —si es que no sigue en ellos— y contribuyó, no sólo a precarizar el empleo de numerosos trabajadores sino a crear en los empleadores una «cultura de la precariedad», ofreciéndoles una desviada forma de gestión del trabajo y de ajuste a las crisis, el uso y abuso de la contratación temporal y, en su caso, la extinción masiva de contratos temporales ante los cambios de ciclo económico.

Es posible, más bien es seguro, que esa reforma legal contribuyese a crear empleo —aunque siempre se podrá debatir acerca de si ese empleo se hubiese creado igual sin esas medidas de reforma— pero lo hizo a costa de una extensión del empleo temporal y precario, con el consiguiente impacto en el deterioro de las condiciones de trabajo.

El objetivo del pleno empleo, desde luego tampoco conseguido, no justifica, al menos en perspectiva histórica —pues en aquel momento pudieron no percibirse en su totalidad las consecuencias que esta reforma legal iba a tener—, el serio deterioro que supusieron esas medidas para una política de contratación temporal razonable.

Fue, sin duda, una reforma laboral que impactó muy negativamente en los objetivos asociados a la consecución del Estado de bienestar.

Las medidas que se adoptaron fueron, en esencia: la ampliación de las posibilidades de contratación en prácticas y formación, alargando la duración de estos contratos hasta tres años; la creación del contrato temporal de lanzamiento de nueva actividad, que permitía contratar temporalmente por el lanzamiento de un nuevo producto, la apertura de un nuevo centro o la creación de una nueva empresa; la generalización de la contratación a tiempo parcial, que se permitía con cualquier trabajador y ya no se vinculaba a las políticas de empleo; y, al margen de otras medidas menores, la generalización de la contratación temporal coyuntural —esto es, sin otra causa que el fomento del empleo—, admitida incluso aunque se hiciese en puestos permanentes de la empresa, es decir, para atender necesidades permanentes de la misma.

A partir de esta reforma los contratos temporales crecieron hasta situarse en más del 90% de la contratación de cada año, produciendo una auténtica fuga empresarial de las formas estables de trabajo.

Posteriormente, como veremos, se intentará reaccionar contra los excesos en la flexibilidad de contratación que esta reforma legal produjo.

En ella se encuentra, más que el inicio, la aceleración extrema de la erosión legal de la estabilidad en el empleo, con el consiguiente debilitamiento de uno de los objetivos esenciales que en materia laboral deberían garantizarse en el Estado del bienestar.

4. LA REFORMA LABORAL DE 1994

A principios de la década de los noventa se produjo una nueva agudización de la situación de crisis, que motivaría un nuevo debate en torno a la necesidad de una reforma laboral. Ésta se abordó, precisamente, por el último de los gobiernos socialistas de Felipe González, con una notable oposición sindical y la convocatoria de una huelga general que produjo un considerable desgaste al citado gobierno.

En 1994 todavía no se valoraban de forma especialmente negativa por las autoridades gubernamentales las consecuencias de la extensión de la contratación temporal, que en aquellos momentos alcanzaba ya al 35% de los trabajadores españoles.

El Ministro de Trabajo incluso, en un debate en torno a la reforma legal, aludía a la amplia creación de empleo producida entre 1985 y 1991, omitiendo, eso sí, cualquier referencia a que ese empleo se había concretado casi exclusivamente en contrataciones temporales⁷.

Las reformas de este período se produjeron mediante varias leyes que darían lugar al texto refundido del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1995. Las más importantes son la Ley 11/1994, de 19 mayo, que introdujo numerosas reformas en el texto legal y, como norma específica pero de gran impacto, la Ley 14/1994, de 1 de junio, sobre Empresas de Trabajo Temporal, que legalizó las mismas.

Estas leyes abren una nueva etapa reformadora porque se conjugan dos elementos: uno, el mantenimiento de unas amplias posibilidades de contratación temporal, que no se crean en este momento pero se mantienen e incluso se amplían legalizando las ETT; el otro, que por primera vez aparece la necesidad de flexibilizar el régimen de las relaciones laborales para potenciar, en opinión de los reformadores, la competitividad y adaptación a las nuevas situaciones de nuestras empresas.

⁷ Puede verse esa intervención en AA.VV. (Martínez Emperador, R. director) *Puntos críticos de la Reforma Laboral*, CEURA, Madrid, 1996. La intervención del Ministro Griñán en pp. 13 a 22; la referencia a esa valoración puede verse en la p. 17.

Así, en la exposición de motivos de la Ley 11/1994 se aludirá a la necesidad de *«revisar el marco institucional de las relaciones laborales así como las propias prácticas negociadoras de los interlocutores sociales, de forma que desde estos dos campos sea compatible garantizar la posición de los trabajadores con proporcionar al desarrollo de la actividad empresarial la capacidad de adaptación. Ello permitirá una adecuación flexible de la gestión de los recursos humanos en la empresa, tanto a la situación económica de la misma como a los cambios del mercado en el que opera. De no introducirse este criterio de adaptabilidad en el desarrollo de la relación laboral, en la regulación estatal y en la negociación colectiva, el esquema de garantías para los trabajadores inherente al Derecho del Trabajo irá apareciendo cada vez más como una regulación puramente formal, que no sólo no sirve para proteger el empleo existente sino que abre una brecha cada vez mayor entre ocupados y desempleados»*.

Se puede ver, pues, que los objetivos de la reforma se hacen más amplios que en el período anterior. Ahora la reforma afecta a muchos más aspectos y la centralidad ya no la tienen las medidas en materia de contratación, pese a la importancia que tiene la legalización de las ETT, sino aquellas otras que permiten una gestión más flexible y, por tanto, refuerzan el poder del empleador.

Así, no es sólo que numerosos aspectos se regulan de forma mucho más flexible, especialmente el régimen de la jornada de trabajo y del salario, sino que hace aparición una técnica reguladora novedosa, la de las normas dispositivas que permiten negociar lo regulado, no solo en sentido más favorable para el trabajador sino también en sentido más negativo. Además, se avanza en la desregulación, remitiendo a lo que pueda negociarse numerosas materias hasta entonces contempladas en la norma legal, lo que además cobra especial importancia porque las antiguas Reglamentaciones de Trabajo u Ordenanzas Laborales del franquismo quedaban definitivamente sin vigor en 1995, lo que hacía temer, ya entonces, posibles vacíos normativos o problemas de falta de regulación⁸.

Por otro lado, se eliminaba, salvo en los despidos colectivos, la intervención administrativa que en numerosas materias se producía y así, en movilidad geográfica, en la modificación sustancial de condiciones de trabajo e incluso en las extinciones objetivas por crisis empresarial que no alcanzaban el umbral numérico para ser calificadas de colectivas, era el empleador el que adoptaba la decisión y, en su caso,

⁸ Sala Franco T., por ejemplo, se refería a los problemas en materia de clasificación profesional en «Los puntos críticos del régimen jurídico de la clasificación profesional y de la movilidad funcional» en *Puntos críticos de la reforma laboral*, op. cit. p. 95.

el trabajador podía impugnarla posteriormente ante el orden jurisdiccional social, sin perjuicio, eso sí, de la ejecutividad de la decisión empresarial.

Pero es que, simultáneamente, se regulaban dos fórmulas contractuales muy precarias: el contrato de aprendizaje y la contratación a tiempo parcial «marginal», menos de 12 horas a la semana o 48 al mes, con protección social muy reducida.

Todo ese conjunto, al que cabe sumar algunas otras medidas en las que ya no me puedo detener, como el régimen flexible de la movilidad funcional, la posibilidad de descuelgues del convenio, etc., suponía mantener las prácticas de contratación temporal y precaria, facilitar el despido y reforzar considerablemente los poderes empresariales, en detrimento de la posición de los trabajadores.

De nuevo una reforma laboral cuestionaba seriamente las bases del Estado de bienestar en cuanto a las políticas laborales, seguía permitiendo el incremento de la precariedad laboral y debilitaba la posición de quien es la parte débil en la relación laboral, el trabajador.

El mensaje era claro: la competitividad, la adaptación, no se fundaba en inversiones empresariales, en apuestas por la modernización tecnológica, por la investigación, sino que directamente se expresaba en forma de precarización y abaratamiento del trabajo; en definitiva, de mayor explotación laboral.

5. EL PERIODO REFORMADOR INICIADO EN 1997

La tercera de las grandes etapas de reforma laboral se inicia en 1997.

Es una nueva etapa por muchos motivos. En el orden político, es la primera de las reformas que se hacen bajo gobierno del Partido Popular. En los ámbitos más estrictamente laborales aparecen dos elementos novedosos sobre las reformas anteriores.

El primero y esencial es que esta reforma, y bastantes de las que le seguirán, nace del consenso social. En efecto, a lo largo de 1997 las organizaciones empresariales y sindicales más representativas alcanzan una serie de acuerdos sobre «Estabilidad en el empleo», «Negociación Colectiva» y «Cobertura de Vacíos», que son el origen de la reforma legal. La reforma, además, apostará seriamente por la negociación entre dichas organizaciones.

El segundo es que aparece un nuevo objetivo en la reforma: mejorar la calidad del empleo, combatir el exagerado volumen de contratación temporal.

Por supuesto, se mantienen los otros dos grandes objetivos de las reformas precedentes: creación de empleo y adaptabilidad y competitividad de las empresas. Lo que ocurre es que junto a ellos y en un papel protagonista aparece este otro nuevo objetivo, que ya estará presente en numerosas de las reformas posteriores.

La reforma se concretó en dos Decretos-leyes, 8 y 9/1997, de 16 de mayo, que posteriormente se convirtieron en las Leyes 63/1997 y 64/1997, de 26 de diciembre de 1997, y se completaría en 1998 mediante el Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, que pretendía garantizar un empleo a tiempo parcial de mayor calidad, recogiendo el Acuerdo suscrito en 1998 a tal efecto entre los agentes sociales y económicos antes mencionados.

El que esta reforma iniciase una nueva etapa no supuso tampoco una ruptura radical con las precedentes; incluso, como ya he tenido ocasión de exponer en algún otro trabajo, al pactar esta reforma de 1997 las organizaciones sindicales aceptaban parte de la reforma de 1994, que quedaba así consolidada en muchos aspectos (flexibilidad, legalización de las empresas de trabajo temporal, despido económico individual sin autorización administrativa, etc.). Pero no es meramente anecdótico que la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 8/1987 señalase, como objetivos de la reforma: «*luchar contra el paro, la precariedad laboral y la alta rotación de los contratos, y potenciar nuestra capacidad generadora de empleo, en especial de empleo estable*». Eso es precisamente lo que caracteriza esta nueva etapa, la lucha contra la precariedad, contra la rotación contractual y el exceso de temporalidad.

Como acertadamente se ha expuesto, eran muchos los factores que exigían esta reforma, entre los que no eran los menores un 96% de contratación temporal, una tasa de temporalidad del 34%, una alta tasa de desempleo —especialmente entre los jóvenes, que alcanzaba el 42%—, una duración muy corta de los contratos —la mayor parte inferior a 3 meses—, etc.⁹

⁹ Sobre esas razones véase el magnífico trabajo de Escudero Rodríguez, R. «El Acuerdo Interconfederal para la estabilidad en el empleo y su traslación legislativa: significación general» en AA.VV. *Las Reformas Laborales de 1997*, Aranzadi, Navarra, 1998, pp. 19 a 56 y especialmente en cuanto a los condicionantes para la reforma en pp. 19 a 24. Todo el volumen es una muy buena referencia para el análisis de esta reforma laboral.

Desde ese objetivo, la reforma introducía algunas medidas claramente dirigidas a la mejora de la calidad del empleo y la limitación de la contratación temporal. Así: se revisaban los contratos formativos para garantizar que se ajustasen a esa finalidad; se limitaba la duración de los contratos eventuales; se eliminaba el contrato de inserción —escasamente utilizado— y el de lanzamiento de nueva actividad, además de acabarse con la contratación temporal coyuntural —esto es, la que se permitía como medida de fomento de empleo—; se eliminaba el trabajo a tiempo parcial «marginal», etc. Incluso posteriormente se actuaría, como ya dije, para regular una contratación a tiempo parcial que se desvinculase definitivamente de la naturaleza precaria que solía tener. También las subvenciones y bonificaciones en materia de contratación se orientaban, a partir de esta reforma, hacia el fomento del empleo fijo.

Como contrapartida se introducía el contrato indefinido de fomento de empleo, que pretendía ser una medida coyuntural que sirviese para reorientar las prácticas empresariales hacia la contratación indefinida y que, una vez conseguido esto, debía suponer que desaparecería. Sin embargo, como sabemos, se ha ido prorrogando la vigencia de dicho contrato y en la última de las reformas, la de 2010, se generaliza.

Posteriormente a esta reforma se sucederían otras que no siempre han sido consensuadas y que, en ocasiones, han vuelto a medidas precarizadoras del empleo o facilitadoras del despido, como la del año 2001, que permitió extender el contrato para la formación a numerosos colectivos de trabajadores, entre ellos ciertos inmigrantes y parados; o la de 2002 que introdujo el denominado «despido exprés», esto es, la posibilidad de reconocimiento de la improcedencia del despido y consiguiente exclusión o limitación de los salarios de tramitación. En otros casos las reformas han pretendido continuar en la dirección de favorecer un empleo de más calidad, como la de 2006 que inició, aunque muy tímidamente, la regulación legal del encadenamiento contractual.

Es imposible en este trabajo analizar en detalle todas esas reformas pero, ciertamente, en esta etapa, especialmente en las reformas de 1997 y 1998, se han adoptado las medidas legales que han sido a lo largo de estos últimos años más coherentes con la defensa de una política laboral adecuada para consolidar el Estado de bienestar, preocupándose no solo de crear empleo, sino de intentar que éste fuese de calidad o, por lo menos, de combatir la precarización creciente.

Cuestión distinta es que la realidad, las consecuencias prácticas, no parecen ajustarse a los objetivos de esas reformas y a los deseos, al menos, de las organizaciones sindicales que las pactaron.

6. LA ACTUAL REFORMA LABORAL DE 2010

En la actual crisis se han venido oyendo con reiteración voces que proclamaban la necesidad de una nueva reforma laboral, si bien no todas coincidían en las soluciones propuestas; es más, tras la reciente actuación legislativa se sigue reclamando una reforma laboral más importante.

Entre las voces que reclamaban una reforma laboral, como puede comprobarse en cualquier hemeroteca, existían diferentes posiciones, aunque no necesariamente contrapuestas, pues en cada caso se incidía más o especialmente en uno u otro aspecto.

Así, se ha reclamado una reforma del sistema de negociación colectiva que abriese más posibilidades a la negociación en la empresa; otras voces —recuérdese el denominado manifiesto de los cien economistas— preconizaban la necesidad de reformar la contratación laboral, especialmente por dos razones: abaratar el despido y reducir la dualización entre trabajadores temporales y fijos, aunque, según los casos, se hacía más incidencia en una de estas dos cuestiones. También se ha defendido, por supuesto, la necesidad de reformas en la protección social, cuestión que dejo fuera de este análisis; y, finalmente y por resumir, en otras opiniones se atacaba directamente el sistema de protección frente al despido, entendiendo que había que introducir una amplia desprotección en la materia.

En general, todas estas opiniones sostenían y sostienen la necesidad de las reformas como una respuesta necesaria ante la pérdida de competitividad de nuestra economía y ante los elementos de lo que se denominan «rigideces» en nuestra legislación laboral, que en algunos casos se hacen derivar del sistema preconstitucional, defendiéndose abiertamente la profunda transformación, cuando no directamente la derogación, del Estatuto de los Trabajadores pese a que, como he dicho, es una norma posterior a la Constitución y profundamente transformada en muy diversas ocasiones para adaptarla a los cambios socio-económicos, para modernizarla y, cómo no, para dar respuesta a exigencias de reforma similares a las que actualmente se han planteado.

Puede verse que nada nuevo hay bajo el sol; se reclama, una vez más, otro ajuste en clara dirección de regresión de los derechos laborales.

Frente a una inicial posición de no atender estas peticiones de nueva reforma laboral, matizada algo ya en 2009 con las medidas que ese año se adoptaron, lo

cierto es que el gobierno, finalmente, ha aceptado introducir una reforma laboral — otra más— y parece que con la radicalidad del converso, pues posiblemente ésta, junto a la de 1984, es una de las más regresivas que se han producido. Probablemente también será una de las más ineficaces pero que, pese a ello, con mayor entidad socavará los cimientos laborales del Estado del bienestar.

Ya he comentado las medidas que se han adoptado y en aras a la brevedad me remito a esos comentarios¹⁰, pero, desde luego, ni era tan necesaria una reforma laboral, al menos en los términos en los que se ha adoptado, ni ésta aparece como equilibrada; antes al contrario, es claramente perjudicial para los trabajadores.

Entre otras muchas medidas que pudieran citarse, resulta perjudicial para los trabajadores, para la calidad y estabilidad del empleo, porque mantiene el denominado despido «expres» y facilita en general la extinción contractual por iniciativa del empleador, abaratándola y extendiendo el contrato de fomento de la contratación indefinida, que prácticamente se generaliza y que en ciertos despidos reduce la indemnización a 33 días de salario por año. Además, se abaratan también bastantes despidos mediante la socialización de parte de la indemnización, 8 días por año, que ya no será abonada por el empleador.

El despido aparece así como más sencillo y barato; en consecuencia, es muy posible que la mayor parte de empleadores sigan utilizando esa vía antes que las de ajuste defensivo.

Debe tenerse en cuenta, también, que los efectos de una reducción del control judicial y de una auténtica descausalización del despido —pues la causa se relativiza mucho en la medida que puede directamente reconocerse la improcedencia— son muy negativos, sin olvidar que se reducen los supuestos de nulidad de las extinciones por causas objetivas, eliminando la nulidad por razones formales. Se camina, pues, en la dirección de facilitar y abaratar el despido.

Por el contrario, no se actúa con la misma intensidad contra la contratación temporal, no solamente porque se eliminan limitaciones y restricciones al uso de las empresas de trabajo temporal y se legalizan las agencias privadas de colocación, sino, sobre todo, porque no se insiste en recuperar la causalidad de la contratación temporal. Así, no se desvincula el contrato de obra de las contrataciones y subcontratas,

¹⁰ Por su mayor extensión véase el que hice en AA.VV. *La Reforma Laboral en el Real Decreto-Ley 10/2010*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 79 a 141.

algo que hubiese sido absolutamente necesario, y no se incide sobre el encadenamiento de trabajadores en un mismo puesto de trabajo —que sigue remitido a lo que pueda pactarse cuando es evidente que nada se ha avanzado porque los empleadores bloquean cualquier negociación seria al respecto— cuando ésa es, precisamente, una de las causas esenciales de la exagerada rotación de contratos. Son muy insuficientes unas medidas que meramente retocan el encadenamiento de contratos con un mismo trabajador, que no es el problema esencial, o incrementan ligeramente, y a muy largo plazo, la indemnización de los contratos temporales, medidas acertadas pero de muy escaso calado.

En cuanto a la limitación temporal del contrato de obra o servicio, aunque es mejor que la regulación precedente, no es la solución al verdadero problema que plantea el uso del mismo. En efecto, si este contrato tiene causa de temporalidad, la limitación temporal (además ampliable hasta tres años, lo que es mucho) es ilógica, pues la duración la determinará la propia causa y ello nunca se ha entendido como precarizador; por el contrario, si no la tiene, no debería admitirse y ese es el caso de su vinculación a la contrata, introducida por la jurisprudencia en una dirección absolutamente desacertada y, aquí sí, precarizadora.

La actuación sobre la flexibilidad interna es reducida, sin duda porque el marco natural para ella es la negociación colectiva, pero incluso lo que se ha hecho es muy negativo pues abre una peligrosa posibilidad de individualización de las relaciones laborales, permitiendo negociar pluralmente y por los propios afectados en cada centro de trabajo sobre los descuelgues de los convenios. ¿Es constitucional esa medida? ¿Dónde queda la eficacia vinculante de los convenios que la Constitución ordena a la ley garantizar? ¿Qué capacidad real de negociación van a tener unos portavoces a los que no se equipara en protección, en garantías, a los representantes legales de los trabajadores?

Pero, sobre todo, con tanta flexibilidad en la contratación, la externalización de actividades y el despido, creo que los ajustes se seguirán produciendo mediante la reducción de plantillas y no a través del reparto y reorganización del trabajo, no mediante la flexibilidad interna.

Frente a todos esos problemas, otras medidas, que pueden ir en la dirección acertada, aunque generalmente con poca nitidez y valentía y con algunas dudas en cuanto a su aplicación concreta (reducción de jornada, contratación de jóvenes, replanteamiento de las bonificaciones en la contratación), quedan muy en segundo plano.

La reforma es, así, criticable, no sólo por algunas cosas que regula, sino también por otras que omite y porque puede resultar ineficaz, en cuanto no aborda los problemas reales de las relaciones laborales y tampoco responde a las necesidades de la mayor parte de nuestras empresas. A su vez, es injusta socialmente porque hace recaer los efectos de la crisis sobre quienes no la han provocado ni se han beneficiado de ella (trabajadores privados y públicos, pensionistas), renunciando a que su coste recaiga sobre quienes sí la han provocado e incluso han aprovechado en muchos casos para enriquecerse, además de que, como con acierto se ha expuesto, se introduce peligrosamente en la línea estratégica de erosionar y dismantelar los derechos colectivos y sindicales¹¹.

En definitiva, no es la solución que mejor se ajusta a los principios de sociedad que pretenda garantizar el Estado de bienestar.

7. UNA VALORACIÓN GENERAL SOBRE LAS SUCESIVAS REFORMAS LABORALES

Como hemos visto, han sido muy numerosas las reformas laborales y la de 2010 no será la última; incluso ya, cuando prácticamente no ha entrado en vigor, se afirma que es insuficiente pero es que, como muy gráficamente se ha expuesto: «ninguna reforma será suficiente para quienes, pura y simplemente, desearían que el Derecho del Trabajo no existiera»¹².

Se puede observar que las reformas han sido constantes; cada nuevo momento de ajuste económico ha propiciado una nueva reforma laboral que, salvo en la etapa de 1997, por más que hayan declarado en algunos ocasiones otros objetivos, se han centrado en favorecer la contratación temporal, bien incrementando sus posibilidades o no dificultándola seriamente; al mismo tiempo han facilitado, flexibilizado y abaratado el despido; y, finalmente, han incrementado los poderes del empresario en orden a la introducción de medidas de flexibilidad laboral.

Siguen ausentes en gran medida reformas que, realmente y con la misma intensidad, garanticen un empleo de calidad y estable y luchen contra la precariedad, conformando una política laboral adecuada al Estado de bienestar.

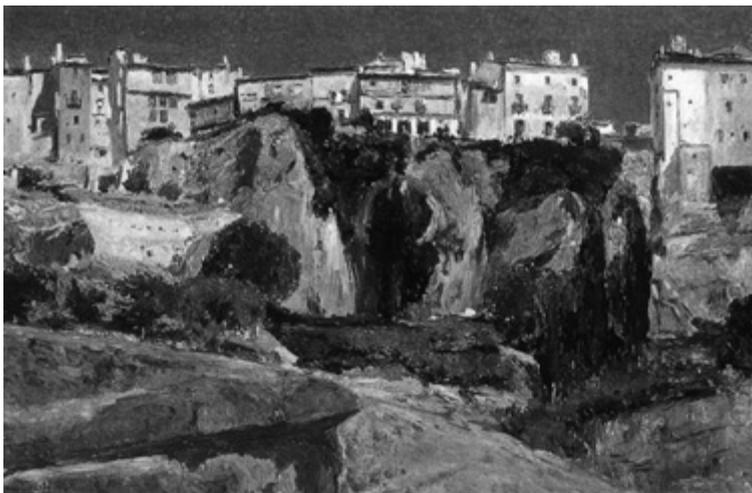
¹¹ Lettieri, A. y Baylos Grau, A. «Sobre el uso antisocial de la crisis económica» en la Revista de Estudios de la Fundación Sindical Primero de Mayo, número 19, 2010, disponible electrónicamente en el siguiente enlace: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Revista19.pdf>

¹² Alarcón Caracuel, M.R. en el prólogo a *Las Reformas Laborales de 1997*, op. cit. p. 16.

Me gustaría llegar a una conclusión distinta, pero lo cierto es que las sucesivas reformas laborales no han facilitado la defensa del Estado de bienestar; en unos casos porque no han conseguido los objetivos pretendidos que, ciertamente, de haberse logrado hubiesen reforzado éste; en otros, porque directamente han atacado sus cimientos —al menos en lo que a políticas laborales puede decirse— no han potenciado la cohesión social, no han evitado los fenómenos de segregación, dualización y regresión de los derechos laborales —más bien en bastantes casos los han favorecido—; en definitiva, no han trabajado por la igualdad real entre los ciudadanos. Esperemos que la próxima reforma que se produzca sea la que de verdad hace falta, la que garantice y defienda políticas coherentes con la dignidad de los trabajadores, con sus derechos, con la ciudadanía; en definitiva, con el Estado de bienestar.

Ricardo Escudero

La negociación colectiva como
pilar del Estado de bienestar y los
cambios en el mundo del trabajo



Vista de Cuenca, 1912. Aureliano de Beruete.

En nuestra Constitución, tanto la libertad sindical como el derecho de huelga tienen la consideración de derechos fundamentales. Y la negociación colectiva se reconduce al contenido esencial de libertad sindical en la medida en que se desarrolle por los sindicatos, contagiándose de la condición de derecho fundamental de aquélla.

El contexto en el que se desarrollan la acción sindical y la negociación colectiva ha cambiado radicalmente. Los retos a los que se enfrentan, en el atribulado escenario actual de crisis y de globalización de la economía, son muchos y muy variados. Por ello, los sindicatos deben de explorar nuevas formas de acción sindical y procurar nuevos métodos, técnicas y contenidos de la negociación, así como de manifestar el conflicto colectivo, sin perder de vista las claves de un Estado social y democrático de derecho que está en la base de lo que constituye el llamado Estado del bienestar.

En esta materia, como en tantas otras de la vida, el pesimismo de la razón o el desánimo no pueden imponerse frente a lo que debe de ser la búsqueda de un modelo plenamente democrático de negociación colectiva digno de un Estado social y democrático de derecho.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL: EL LUGAR DEL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO

La premisa necesaria de las reflexiones que, a continuación, efectuaré es la centralidad de la negociación colectiva en un Estado social y democrático de derecho y, en el fondo del mismo, en el llamado bienestar. Así, hay un conjunto de derechos de carácter social que actúan de un modo estrechamente tan interdependiente entre sí que constituyen las señas de identidad consustanciales a un verdadero Estado que se defina como social y democrático, que, en la parcela que a nosotros nos interesa, son la libertad sindical, en sus diferentes vertientes individual y colectiva, la negociación colectiva y los conflictos colectivos, dentro de los que ocupa un lugar muy singular el derecho de huelga y, como concreto corolario lógico de todos ellos en un ámbito concreto, la participación de los trabajadores en la empresa. Todos esos derechos se conciben como piezas de un todo más amplio formado por otros muchos derechos que también son inherentes al sistema democrático y que tienen entre sí una relación dinámica e interdependiente.

No es baldío recordar que, en nuestra Constitución, tanto la libertad sindical como el derecho de huelga tienen la consideración de derechos fundamentales. Y, por su parte, que la negociación colectiva, aunque, en principio, sea un derecho de naturaleza cívica, se reconduce al contenido esencial de libertad sindical en la medida en que ella se desarrolle por los sindicatos. De este modo, tal y como ha reiterado nuestro Tribunal Constitucional, dicha negociación se contagia de la condición de derecho fundamental de la referida libertad.

Con todo, es claro que se ha de lograr un adecuado equilibrio entre estos derechos y otros también consagrados constitucionalmente, pues es indiscutible que ningún derecho es ilimitado sino que ha de respetar a otros interrelacionados con él y ponderar su alcance material en función de los demás. Así, hay ciertos derechos también reconocidos por el texto constitucional, cuyo específico contenido esencial no puede ignorarse, muy señaladamente, la libertad de empresa, pues actúa como contrapunto de ciertos derechos de contenido social, entre ellos el de negociación colectiva. De

todos modos, la promoción de la autonomía colectiva y, en particular, de dicha negociación, de un lado, y el respeto a las exigencias de la libre empresa, de otro, no son polos incompatibles sino complementarios. Ahora bien, en el momento actual, el riesgo es que, en demasiados casos y en aras a las exigencias económicas, fundadas o no, la balanza se incline tanto hacia las prerrogativas derivadas de la libre empresa que se arrumbe lo que conforma uno de los códigos genéticos esenciales de tales Estados, como son los derechos sociales y, en especial, la negociación colectiva.

Y, además, no hay que olvidar la importancia del decisivo art. 7 de nuestra Constitución, que prevé el específico lugar que, en la arquitectura constitucional del Estado social y democrático de derecho, ocupan tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales. Ni tampoco hay que orillar el explícito mandato contenido en su art. 9.2 que impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y no meramente formales, removiendo para ello los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Y ello implica avanzar en una línea de consolidación de determinados derechos constitucionales, entre los que se encuentran los de alcance colectivo antes mencionados. Y, a su vez, presupone una clara y decidida voluntad política de los estados para llevar a cabo dicha tarea. Por consiguiente, los poderes públicos no pueden ser neutros al respecto, sino que han de actuar activamente para afianzar la consecución de un modelo plenamente democrático de relaciones laborales, que constituye uno de los ejes del Estado social y democrático de derecho y, por lo tanto, del llamado Estado del bienestar. La conexión e interdependencia entre todas esas variables es más que evidente, pues, de lo contrario, el referido Estado adolecerá de un déficit democrático que, además, lastrará el eficaz funcionamiento de la economía.

Y es claro que cuando el texto constitucional se refiere a los poderes públicos, está incluyendo al legislativo y a las Administraciones públicas, pero también a los tribunales de justicia y, muy en especial, al Tribunal Constitucional, como máximo garante de la Carta Magna. Unos y otros desempeñan un papel esencial en la definición y en la tutela efectiva de las líneas maestras del contenido esencial de la autonomía colectiva y, aunque es obvio que los poderes públicos no pueden suplantar a los sujetos pactantes de los convenios colectivos, sí pueden defender el rol constitucional de la negociación colectiva, fomentándola de muy diversos modos y propiciando un enriquecimiento de sus contenidos y de sus polivalentes funciones.

En consecuencia, en un Estado democrático y social de derecho, los poderes públicos han de implicarse intensamente en el desarrollo y en la consolidación de un

modelo de negociación colectiva, pues es una cuestión de pura coherencia con los presupuestos consustanciales al mencionado Estado. La finalidad de tal implicación es, según exige el ya aludido art. 9.2 CE, que los derechos y las libertades reconocidos en la Constitución sean reales y efectivos y no meramente formales, ya que eso es, precisamente, lo que diferencia el constitucionalismo liberal del social, es decir, del Estado que autoproclama nuestra Constitución. En suma, y aparte de otras diferencias que no vienen al caso, eso es lo que distingue al constitucionalismo del siglo XIX e, incluso, de los inicios del XX, del propio de la segunda mitad de dicho siglo.

Todo ello se concreta, directamente, en la absoluta necesidad de que los poderes públicos estimulen y fomenten la negociación colectiva a través de muy distintos cauces. En concreto, a través de una regulación legal promocional que se traduzca en un intervencionismo positivo y no restrictivo, pues, si el legislador infraconstitucional no enfatiza suficientemente en la importancia de la negociación colectiva o se imponen excesivas trabas legales a su pleno desarrollo, ella se vuelve raquítica o se asfixia y deja de cumplir las funciones que, en un Estado social y democrático de derecho, han de caracterizarla. Por ello, cualquier eventual reforma legal de la negociación colectiva ha de ser planteada en clave promocional, esto es, procurando dotarla de una mayor efectividad, pero no en términos de debilitamiento o de condicionamiento tal que la haga irreconocible o que la desfiguren hasta el punto de hacerla impropia de un Estado de tal naturaleza.

Ciertamente, dentro de los amplios márgenes constitucionales, caben muy diversas opciones de política legislativa que se concretarán en función de múltiples variables de carácter político, económico y social. Y es innegable que han de admitirse modificaciones del marco normativo para adecuarlo a las cambiantes circunstancias productivas. Así, sin alterar las bases y el sentido general de la actual regulación legal contenida en el título III del ET, se podría repensar el tratamiento de cuestiones tan señaladas, como son, por ejemplo, el enriquecimiento de sus contenidos posibles, algunos aspectos de la estructura, articulación y concurrencia entre convenios, la obligación de negociar y, en concreto, el desarrollo del deber de negociar de buena fe, dotándolo de un mayor contenido, enfatizando aun más en el derecho de información como presupuesto de la efectividad de la negociación colectiva, el incremento del rol de las comisiones paritarias para que se pueda pasar, de modo efectivo y no nominal, de un modelo de negociación estática a uno dinámico. Pero, en cualquier caso, no hay que ignorar que las señas de identidad de un Estado social y democrático de derecho pasan por el mantenimiento de unos postulados promocionales que no debiliten ni desvirtúen la negociación colectiva hasta el punto de hacerla incompatible con un sistema de esa naturaleza.

En la misma línea, todo intento de dotar de contenido a un verdadero modelo democrático de negociación colectiva ha de tener en cuenta la pluralidad y complejidad de las funciones que ella cumple, en la realidad, y de fijar un adecuado equilibrio entre ellas. Y ello, porque, como es bien sabido, dicha negociación conlleva un cúmulo de potencialidades muy variadas que se interrelacionan, estrecha y dialécticamente, entre sí al ser una figura claramente poliédrica. Tan es así que, cuando ha transcurrido una década del nuevo siglo XXI, ya no cabe mantener ciertos tópicos y lecturas simplistas sobre las virtualidades de la negociación colectiva, pues ella no admite ya una aproximación unilateral o preconcebida basada en que solo sirve para que los trabajadores mejoren sus condiciones laborales. Sin lugar a dudas, esa es una función básica e insustituible, pero no es la única como demuestran elocuentemente las sucesivas reformas legales admitidas en algunos países desde los años ochenta —señaladamente, Francia en materia de tiempo de trabajo— y, en el nuestro, desde la profunda modificación del Estatuto de los Trabajadores llevada a cabo en 1994, que afectó a un buen número de figuras. Desde entonces, las posibilidades de la negociación colectiva se han ampliado sobremanera y han adquirido unos perfiles prácticamente desconocidos o poco desarrollados hasta esos momentos.

En efecto, como es muy bien conocido, la dialéctica entre ley y convenio colectivo se ha alterado mucho en las últimas décadas, pasándose de la clásica y prototípica relación de mejora a la de complementariedad y, también, a la de supletoriedad entre ambas fuentes reguladoras de las condiciones de trabajo. De modo tal que la función concesiva también es propia de la negociación colectiva, es decir, ésta ya no es solo de mejora de las condiciones de trabajo reguladas con carácter mínimo por las leyes sino también de flexibilización de las mismas, adaptándolas a las específicas situaciones de los sectores, subsectores y empresas. Lo evidencia, sobradamente, el hecho de que muchos sacrificios y recortes de los derechos de los trabajadores se están imponiendo por medio de los convenios colectivos y los acuerdos de empresa.

En cualquier caso, es evidente que no es aconsejable una actuación unilateral de los poderes públicos en la ordenación de la negociación colectiva sino consensuada y participativa, pues su regulación es lo suficientemente compleja y afecta de un modo directo a la autonomía colectiva que sería imprudente que quedara solo en manos de aquéllos. En este punto, como en tantos otros, es absolutamente necesario lograr un equilibrio entre la intervención de los actores públicos y los interlocutores sociales cara a garantizar la corresponsabilidad y la conjunción de esfuerzos con el fin de conseguir unos objetivos y unos equilibrios tan complejos. El refuerzo del diálogo social, que, con todos los altibajos que se quiera, ha constituido el buque insignia del modelo español de relaciones laborales desde hace ya tres

décadas, debería de ser mantenido en algo tan determinante como es la eventual reforma del marco legal de la negociación colectiva. Y ello, aunque el momento actual del referido diálogo no sea, precisamente, halagüeño al encontrarse con un cúmulo de dificultades que lo están dejando en una vía de bajo voltaje, lo que contrasta, claramente, con lo sucedido desde el año 2004.

2. UNA LÍNEA DE TENDENCIA PREOCUPANTE: LA INDIRECTA REFORMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR LA LEY 35/2010

Ciertamente, en materia de negociación colectiva estamos en un momento de transición y particularmente delicado, ya que la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo, ha llevado a cabo una serie de modificaciones del marco legal que también afectan, aunque sea de manera indirecta y, a veces, oblicua, a dicha materia. Y, además, dicha Ley anticipa una reforma de la misma, dado que su disposición adicional vigésima primera establece que el Gobierno promoverá las iniciativas legislativas para proceder a dicha reforma, en primer lugar, conforme a lo acordado por los interlocutores sociales. Pero, en la probable hipótesis de que no se alcanzara un pacto entre ellas en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de dicha Ley, aquél, previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales, adoptará las iniciativas que correspondan para abordar, entre otras, una serie de cuestiones enunciadas de un modo excesivamente general y retórico por la mencionada disposición adicional. Pues eso es lo que hace dicha disposición al referirse, de modo expreso, a «la definición de mecanismos de articulación de la negociación colectiva, su papel como procedimiento de fijación de las condiciones laborales y de determinación de las políticas de empleo, su capacidad de adaptación a las necesidades de los trabajadores, las empresas y sectores productivos y la mejora de la productividad, así como todos aquellos elementos e instrumentos que relacionados con los objetivos señalados configuran el actual sistema de negociación colectiva».

Sea como fuere en el futuro, es bien sabido que la reforma llevada a cabo por la Ley 35/2010 no ha acometido una reforma en profundidad del título III del ET sobre negociación colectiva, pero sí ha incorporado importantísimas novedades que afectan, de manera directa o indirecta, a su régimen jurídico¹. Muy resumidamente,

¹ Algunas de ellas las he analizado en un trabajo que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos ha publicado recientemente y que lleva por título «Negociación colectiva, empleo y flexibilidad de entrada e interna a la luz de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de reforma del mercado de trabajo», al que me remito expresamente.

hay múltiples cuestiones que conciernen a muy diferentes figuras, como, en apretada síntesis, son: de un lado, la posible ampliación hasta un máximo de doce meses más por parte de los convenios colectivos sectoriales, de la duración máxima de los contratos de obra o servicio determinados, que, según la nueva redacción del art. 15.1 a) del ET, es de tres años. Con todo, incidentalmente, cabe decir que dicha reforma es muy poco innovadora en relación al tratamiento de la negociación colectiva en materia de modalidades contractuales, lo que se corresponde fielmente con el hecho de que ha sido particularmente frustrante en el tratamiento dado, en conjunto, a la compleja figura de la contratación temporal. De otro lado, la admisión de limitaciones para la celebración de contratos de puesta a disposición con las empresas de trabajo temporal bajo determinadas condiciones, a través de la nueva disposición adicional 2.^a de la Ley 14/1994.

Y, además, hay otras novedades que implican un cambio, directo o indirecto, de la negociación colectiva en otras materias abordadas por la Ley 35/2010, como son las que se refieren a la regulación de los traslados colectivos, las modificaciones sustanciales de carácter colectivo y la inaplicación del régimen salarial contenido en el convenio colectivo sectorial. Y hay, asimismo, otras reformas de interés que se refieren a la suspensión del contrato de trabajo o a la reducción de jornada por causas empresariales que se incluyen en el capítulo II de la Ley 35/2010. Y, en fin, hay otras variaciones legales de hondo calado que afectan a otras figuras, como, por ejemplo, el despido colectivo, algunas de las cuales tienen que ver con la negociación colectiva. En todas estas materias hay algunas pautas comunes, como son: por una parte, la imposición de nuevos plazos máximos de los períodos de consulta; por otra, la fijación de reglas específicas para favorecer la utilización de los procedimientos de mediación y arbitraje que solventen los desacuerdos entre las partes en los períodos de consulta y de negociación; y, por último, la previsión sobre el supuesto de la ausencia de representación de los trabajadores en la empresa y el establecimiento de una fórmula de suplencia de la misma por parte de una comisión designada al efecto.

Pues bien, respecto de este último bloque de reformas legales, cabe señalar que, antes de la Ley 35/2010, no había un planteamiento legal de conjunto y de carácter estratégico sobre la relación entre la llamada flexibilidad interna y la de carácter externo. Y eso es, precisamente, lo que ha acometido la última reforma laboral, ya que la dialéctica entre esos dos polos de la flexibilidad está tan presente en ella que constituye uno de sus declarados hilos conductores, como evidencia que se haya incluido, de modo expreso, tanto en el precedente del Real Decreto-Ley 10/2010 como en la mencionada Ley un significativo capítulo —el segundo— cuya rúbrica es «*medidas*

para favorecer la flexibilidad interna negociada en las empresas y para fomentar el uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal de empleo». No obstante, el fin declarado por la norma legal es el incremento de la flexibilidad consensuada, pero, realmente, lo que el legislador pretende es robustecer las facultades empresariales para garantizar la flexibilidad de las condiciones de trabajo en los casos de traslados colectivos y de modificaciones sustanciales, siempre que no impliquen alteración de las recogidas en un convenio colectivo estatutario. En suma, la finalidad —implícita y no reconocida con claridad— parece ser la de justificar los medios impuestos, muy señaladamente, en el caso de los plazos máximos de los períodos de consulta y negociación, la ausencia de representantes de los trabajadores y la interacción entre los procesos de negociación y los de mediación y arbitraje.

Sin embargo, las soluciones legales resultan, a mi juicio, muy forzadas y difíciles de cumplir en la práctica, como veremos a continuación. Así, por ejemplo, si se comprimen los plazos y los márgenes de la negociación colectiva, como claramente ha hecho la Ley 35/2010, pese a que proclame lo contrario en su exposición de motivos, se están poniendo las bases para que aquella deje un mayor espacio a la libre determinación del empresario a la hora de tomar decisiones tan trascendentales como son las que afectan a las modificaciones sustanciales que no supongan un cambio de condiciones pactadas en un convenio estatutario, a los traslados colectivos, a las suspensiones de contrato o reducciones de jornada y a los despidos colectivos. En suma, con frecuencia, las leyes declaran, de modo enfático, promover la negociación colectiva cuando, en realidad, están encubriendo el refuerzo de las facultades empresariales.

Por otra parte, pese al énfasis puesto por el legislador y por los acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva en las medidas consensuadas de flexibilidad interna frente a los ajustes de empleo, hay ciertas soluciones legales que van, precisamente, en la dirección contraria. En concreto, cabe preguntarse de qué sirve que se fomente la conclusión de tales cláusulas si hay otras vías legales por las que se flexibiliza, con creciente facilidad, el recurso a las posibilidades de extinción de los contratos de trabajo. De un lado, por la vía del despido disciplinario unilateralmente reconocido como improcedente por el propio empresario en unidad de acto con la carta de despido —incluida en el art. 56.2 del ET en 2002 y no alterada ni en la reforma de 2006 ni en la de 2010—, que supone una sangría injustificada y no causal de puestos de trabajo. De otro, la posibilidad de que el contrato de fomento de la contratación indefinida se extinga por causas objetivas y la extinción sea declarada judicialmente improcedente «o reconocida como tal por el empresario», según redacción dada por la Ley 35/2010 al art. 52.4 del ET, en cuyo caso la cuantía de la indemnización será de treinta y tres días de salario por año de servicio, lo que

supone extender la fórmula contemplada para el despido disciplinario al despido objetivo en tal tipo de contratos. Y, por último, otro punto de fuga viene dado por las mayores posibilidades de utilizar la figura de los despidos colectivos a la luz de la reforma llevada a cabo por dicha Ley, que ha afectado a las causas y a los períodos de consulta. Se trata, en síntesis, de dos líneas de fuerza que actúan en sentido inverso y que pueden implicar, con frecuencia, la marginación de los mecanismos de flexibilidad interna frente a la externa. En fin, tanto esta evidencia como la práctica extraordinariamente flexible en materia de contratación pueden suponer una fuerte tentación que ejerce una suerte de competencia desleal sobre las medidas de flexibilidad interna de carácter preventivo.

Por otra parte, la tendencia legal hacia una mayor descentralización de la negociación colectiva y hacia el mayor protagonismo de la empresa como unidad negociadora de referencia es evidente en las sucesivas reformas legales, desde la de 1994 hasta la de 2010. En efecto, el sentido general de la reforma llevada a cabo por medio de la Ley 35/2010 supone, a mi juicio, una nueva apuesta legal por lograr una mayor descentralización de la negociación colectiva, pues pretende romper una lanza más en favor del nivel de empresa como ámbito idóneo en el que concretar una regulación de ciertas condiciones laborales más dúctil, aunque sea alejándose de los estándares del convenio sectorial. Y, en esa línea, supone un paso más en la apuesta por la figura de los acuerdos de empresa, que continúan profundizando su protagonismo a la hora de procurar, claramente, la flexibilización de importantes materias de la relación de trabajo. Sin embargo, tal opción corre el serio riesgo de potenciar el nivel de empresa que choca, abiertamente, con las limitaciones del sustrato minifundista de nuestra realidad productiva. En fin, es evidente que la estructura productiva de un país condiciona, de modo decisivo, la actividad sindical, la conflictividad laboral y la negociación colectiva, y por ley no se puede ignorar la fuerza de tales variables.

3. ALGUNOS RETOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA

El desarrollo y la consolidación de un modelo avanzado y eficiente de negociación colectiva propio de un Estado social y democrático de derecho depende, necesariamente, del concurso de muy diversos factores. Ciertamente, todos los modelos tienen ante sí muy distintos retos, si bien me limito, en esta ocasión, a individualizar algunos de ellos. En concreto, nuestro modelo se enfrenta hoy a numerosos y complejos problemas, en un duro y adverso escenario de fuerte crisis

económica que lo sitúan frente a unas dificultades que lo condicionan de raíz y que, incluso, pueden comprometer, seriamente, su futuro si no se respetan las exigencias de un planteamiento promocional y equilibrado de la negociación colectiva.

Así, cabe señalar, en primer lugar, que, como es bien sabido, el arquetipo clásico de la acción sindical y, consiguientemente, el de la negociación colectiva se ha construido, históricamente, sobre la base de una serie de variables objetivas, como son las relativas al sector industrial, a las grandes empresas, a los trabajadores, mayoritariamente varones, con contratos indefinidos y con jornada a tiempo completo, en actividades productivas en las que la existencia de la bilateralidad de la relación laboral y la centralidad del trabajo por cuenta ajena eran absolutamente indiscutibles. Pero, en los momentos actuales, ese prototipo ha saltado por los aires y se está haciendo añicos al consolidarse el contundente protagonismo del sector servicios, al aumentar el número de empresas de pequeña dimensión —e, incluso, al proliferar las microempresas—, al dispararse y mantenerse en unas cotas, tan elevadas como injustificadas, la contratación temporal y al aumentar el volumen de personas con un trabajo a tiempo parcial. Y, además, al irrumpir con fuerza la figura de los becarios en el mercado de trabajo y otros supuestos de relación no laboral y, por supuesto, al dispararse la importancia cuantitativa y cualitativa de los trabajadores autónomos, falsos o no, y, asimismo, al desarrollarse la economía informal.

Y, a todos esos datos, han de añadirse las nuevas formas de organización empresarial que han quebrado la aparente simplicidad de la bilateralidad de la relación laboral que, durante mucho tiempo, ha existido de un modo predominante. En efecto, es de sobra conocido hasta qué punto se han desarrollado fórmulas triangulares —o, incluso, cuadrangulares— de prestación de la actividad laboral, como son las que se llevan a cabo por medio de empresas de trabajo temporal y al servicio de empresas de servicios y multiservicios. Pauta que se ha concretado al hilo de la descentralización productiva de obras y servicios y que ha llegado, en demasiadas ocasiones, a unos niveles propios de la ingeniería organizativa. Y ello ha producido unas consecuencias realmente demoledoras en la organización y en la actuación de los representantes de los trabajadores y, por tanto, en la calidad de las condiciones laborales, puesto que se ha descuadrado la negociación colectiva de referencia y han aparecido nuevos convenios colectivos aplicables en sectores o empresas emergentes con regulaciones determinadas a la baja. En definitiva, la difícil y problemática adecuación de la negociación colectiva a las nuevas realidades productivas pone en evidencia los desfases y las disfunciones de aquella al no haber podido acompañarse, de una manera eficiente, a la generalización de grupos de empresas, a la existencia de redes empresariales que actúan transversalmente o al surgimiento

de unos nuevos ámbitos funcionales que, necesariamente, requieren unas respuestas distintas a las que tradicionalmente se han dado.

En segundo término, todos esos elementos de dificultad se están desarrollando, en estos momentos, en un escenario de profunda crisis económica con unos niveles de desempleo sencillamente insoportables, que suponen la aparición de múltiples vías de agua para el impulso de la acción sindical y de la negociación colectiva. Así, el impacto de dicha crisis se produce tanto en el actualmente maltrecho diálogo social, en la dinámica negocial, ya que hace más complicados los procesos de negociación, que se ralentizan hasta extremos preocupantes y, asimismo, en el contenido de los convenios y acuerdos colectivos y en la estructura y falta de suficiente articulación de los mismos². Y, en ese preciso contexto, con el argumento de favorecer la supervivencia y la competitividad de las empresas, se propicia la individualización de las relaciones laborales, que es otro factor contrario a la extensión de la referida negociación, pues implica una erosión de los convenios y un manifiesto y contundente robustecimiento de los poderes empresariales.

Además, todo ello adquiere una mayor significación si se tienen en cuenta los problemas derivados del auge de las concepciones económicas neoliberales, que no son la premisa más idónea para la plenitud de modelos promocionales de negociación colectiva sino, más bien, al contrario. Es decir, si se aceptan sus postulados, más o menos remozados, el resultado puede ser frustrante para la plenitud de los derechos colectivos y, en concreto, de la negociación colectiva. Y ese es, precisamente, el efecto que pueden tener los nuevos planteamientos liberales en materia económica, pues su puesta en práctica, más o menos maquillada, corre el riesgo de desfigurar las señas de identidad del Estado social y democrático de derecho, en el que, como hemos visto con anterioridad, el lugar que ocupan en el diseño constitucional los derechos sociales de naturaleza colectiva es especialmente relevante y estratégico en la consecución de la razón de ser y de los fines de dicho Estado.

En tercer lugar, han de ponerse de relieve las contradicciones de muchos empresarios que, con demasiada irresponsabilidad en muchos casos, postulan una empresa libre de sindicatos y, en general, de representantes de los trabajadores y que se empeñan en no reconocer o en dificultar el hecho sindical en sus centros de trabajo. Ello afecta a muchas empresas y no solo a las de pequeño tamaño, pues, en

² A todas esas cuestiones he dedicado mi trabajo sobre «Reflexiones sobre los nuevos retos de la negociación colectiva en época de crisis económica», publicado en el libro del *Observatorio de la Negociación Colectiva: Empleo público, Igualdad, Nuevas tecnologías y Globalización*, Ediciones Cinca, Madrid 2010, al que me permito remitir.

emasiadas ocasiones, también caracteriza a algunas de las grandes, incluso a algunas multinacionales que, en otros ámbitos, presumen de acciones de responsabilidad social corporativa, lo que es una manifiesta contradicción *in terminis* al constituir una evidente negación de los postulados de los que ésta debe de partir. Pues bien, todo ello implica la presencia de actuaciones claramente contrapuestas a las exigencias del amplio contenido esencial de la libertad sindical y del rol que, conforme al art. 7 de la Constitución, están llamados a desempeñar los sindicatos en un Estado social y democrático de derecho. Además, cuando tales empresarios han tenido que afrontar situaciones críticas, más o menos traumáticas, o tendentes a la reestructuración de sus sistemas productivos, han recurrido ansiosamente a los sindicatos con el fin de resolver, conforme a pautas razonables, los previsibles o ya reales conflictos derivados de la imposición unilateral y no consensuada de tales medidas. El ejemplo de los expedientes de regulación de empleo, abrumadoramente pactados en la práctica entre la dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores, evidencia con creces la importancia de la existencia de estos últimos y, también, de la negociación colectiva.

En cuarto lugar, el deliberado y malicioso intento de fomentar una mala imagen o un desprestigio radical de los sindicatos supone, en el fondo, un cuestionamiento de su función dentro del Estado social y democrático de derecho y, además, puede repercutir negativamente en la negociación colectiva. Y ello porque no se trata de formular críticas fundadas a la labor realizada por algunos de sus representantes y, eventualmente, a sus excesos sino de atacar, a menudo con evidente mala fe, a sujetos que, por antonomasia, representan y defienden los intereses de los trabajadores en un malintencionado empeño de erosionar, cuando no de negar, la indiscutible legitimidad constitucional que aquéllos poseen. Pero es claro que, salvo que se cambie el texto constitucional, los sindicatos son consustanciales al sistema democrático y tan esenciales en él que, pese a ser sujetos de naturaleza privada, tienen, como ha reiterado nuestro Tribunal Constitucional, una especial relevancia y significación constitucional. Y, además, son plenamente funcionales al sistema económico que se fundamenta en la libertad de empresa, sin que sean exponentes de una función patológica sino fisiológica del mismo. Por otra parte, es obvio que la negociación colectiva no es un ente abstracto que se construya sobre el vacío, pues, muy al contrario, su existencia, su solidez y su madurez dependen de que existan unos sujetos —y, en particular, unos sindicatos— que, respectivamente, representen, de manera eficaz, articulada y estructurada, a los trabajadores en sus distintos ámbitos de actuación. Y es claro que, si se cuestiona, radicalmente, la actuación de los representantes sindicales se están sentando las premisas para que funciones básicas como son llevar a cabo la acción sindical de manera eficaz y, asimismo, actuar adecua-

damente en la regulación colectiva de las condiciones de trabajo, se puedan ver alteradas y desarrolladas en unas condiciones adversas.

En quinto lugar, entiendo que los sindicatos han de acometer ciertos cambios en sus estrategias, ya que han de plantear unas reivindicaciones y propuestas que tengan en cuenta las nuevas exigencias derivadas de un nuevo escenario económico y productivo y la nueva conformación del colectivo de los trabajadores. En concreto, han de tener una visión de conjunto que les permita realizar una síntesis adecuada de los intereses más diversificados de los trabajadores a los que representan, pues, de lo contrario, no lograrían asentar un sistema eficiente de negociación colectiva y estarían poniendo las bases para que ésta fuera una mera cobertura formal que no respondiera a las concretas necesidades de los trabajadores y, también, de los empresarios. La necesidad de adaptar la regulación de las condiciones de trabajo a las específicas problemáticas de los trabajadores y, asimismo, a las particulares situaciones de cada sector, subsector y empresa sigue siendo un objetivo prioritario. En esa misma línea, los profundos cambios en el sistema productivo y económico y en la organización del trabajo antes descritos conforman un caldo de cultivo poco propicio o, más aun, extraordinariamente adverso a la acción sindical y, por ende, a la negociación colectiva, ya que son vectores que actúan como una vía de drenaje de una y de otra. Y es evidente que ellos obligan a repensar las pautas de actuación en unos escenarios radicalmente distintos, lo que es un reto de envergadura incluso en países donde hay una asentada tradición negocial, pues obliga a tener en cuenta un cúmulo de variables que, en el pasado, no tenían la entidad que han adquirido en los últimos tiempos y que han llegado a desarbolar o a desarticular la acción sindical y su correlato de la negociación colectiva.

Precisamente por ello, entiendo que no caben posiciones ancladas en el pasado o simplistas, pues la realidad es mucho más compleja y dinámica y no sirven ya estereotipos gestados en otras épocas que, quizá, fueron útiles en otros contextos pero que solo forzando en exceso las cosas, lo son en el actual. Por ello, considero que los sindicatos han de llevar a cabo unos planteamientos realistas y exigentes consigo mismos e, incluso, autocríticos con el fin de hacer posible el logro de las finalidades antes señaladas. Esto es, el contexto en el que se desarrolla la acción sindical y la negociación colectiva ha cambiado radicalmente, por lo que empeñarse en mantener arquetipos del pasado solo puede contribuir a poner en evidencia los desfases de los comportamientos sindicales que los alejen de las necesidades y reivindicaciones de los propios trabajadores, lo que, sencillamente, sería, a medio o largo plazo, un suicidio para los sujetos cuya única razón de ser es la de defender los intereses de los sujetos a los que representan. Por ello, los sindicatos deben de explorar nuevas

formas de acción sindical y procurar nuevos métodos, técnicas y contenidos de la negociación y, también, de manifestar el conflicto colectivo, formas de presión y de llevar a cabo huelga incluidas.

En conclusión, los retos a los que se enfrenta la negociación colectiva en este atribulado escenario de crisis y de globalización de la economía son muchos y muy variados, pero en ningún momento conviene perder de vista las claves de un modelo democrático de relaciones laborales y, en el fondo del mismo, las que son propias de un Estado social y democrático de derecho que está en la base de lo que constituye el llamado Estado del bienestar. Por ello, si se tienen claras las esencias y las señas de identidad del mismo, será más fácil diseñar las estrategias promocionales y los objetivos de los diferentes actores implicados podrán hacerlos posibles. Si, por el contrario, las derivas de los poderes públicos o las resistencias puestas al pleno desarrollo de la negociación colectiva predominan, los resultados serán demoledores por regresivos para las exigencias de dicho Estado. Y, en esta materia, como en tantas otras de la vida, el pesimismo de la razón o, sencillamente, el desánimo no puede imponerse frente a lo que debe de ser la búsqueda de un modelo plenamente democrático de negociación colectiva digno de un Estado social y democrático de derecho.

Carlos Prieto

Trabajo, empleo y sindicalismo



Orillas del Avia, s. f. Aureliano de Beruete.

El trabajo, tal y como fue definido y concebido en los comienzos mismos de las sociedades modernas europeas, se ha ido transformado en una realidad radicalmente distinta por la acción de los movimientos obreros y de las prácticas del reformismo político, convirtiéndose en empleo.

Después de casi un siglo de avances y progresos hacia una regulación protectora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, que termina por convertir a las sociedades democráticas de capitalismo avanzado en verdaderas «sociedades salariales», en la segunda mitad de los setenta del siglo pasado se inicia un retroceso, degradándose tanto el empleo como el poder de las organizaciones sindicales.

EL título y el contenido de este artículo exigen que lo iniciemos con dos puntualizaciones previas. La primera tiene que ver con el significado que damos a los conceptos de trabajo y empleo. La segunda, con la relación entre «empleo» y el llamado Estado de bienestar.

En primer lugar, precisar el significado que damos a los conceptos de trabajo y de empleo. Sin hacerlo no podría entenderse la argumentación que vamos a desplegar en torno a ellos. Partimos de la idea expresada y defendida por Méda (1995) según la cual el siglo XIX es el siglo del «trabajo» y el XX el del «empleo». En el siglo XIX europeo el modo habitual de designar la actividad productiva realizada en el marco de la economía de mercado capitalista (y se suponía que en condiciones de asalarización) era la de «trabajo». En el siglo XX esa designación será sustituida —o acompañada— por la de «empleo». El trabajo (y el trabajo tenía siempre como referente natural, aunque se hiciera explícito, el trabajo *asalariado*) era la actividad productiva asalariada realizada sin protección social o política alguna y sujeta así a un único tipo de regulación, la de las leyes naturales del mercado. Ese trabajo, sin más regulación que la mercantil, irá viéndose acompañado poco a poco de múltiples regulaciones sociales y políticas cuyo sentido será el de desmercantilizar tanto la actividad del trabajo como las condiciones de vida del sujeto del mismo, el trabajador (y su familia). Es este trabajo social y políticamente regulado el que recibe la denominación de «empleo». De este modo el empleo es, por una parte, trabajo (asalariado) pero, a la vez, no lo es, porque no es cualquier tipo de trabajo, sino sólo aquel que se ejerce en condiciones de cierta protección social y política.

En segundo lugar, en el artículo hablaremos de un modo explícito de «empleo» (social y políticamente regulado) y no de Estado de bienestar. No obstante, que no se haga de un modo explícito no quiere decir que no se haga. Por dos razones. Primera, porque, según la mayoría de expertos, en todos los países de economía capitalista y estado (más o menos) democrático el Estado de bienestar empezó a construirse mediante normas y leyes que tenían por objeto la protección de las condiciones de trabajo y de vida de la clase trabajadora¹. Y segunda, porque, a pesar

¹ Ejemplo, la voz «Estado del Bienestar» del *Diccionario de Sociología* editado por Giner, Lamo de Espinosa y Torres: «Estado de Bienestar» es el «conjunto de instituciones estatales proveedoras de le-

de que las protecciones del Estado del bienestar hayan desbordado el ámbito sociolaboral, no deja de ser cierto que las políticas y la protección del empleo siguen siendo el armazón fundamental del mismo; sin ello no habría Estado de bienestar.

Supuestas esas premisas, querríamos plantear y defender la tesis de que para comprender las profundas transformaciones que han vivido el trabajo y el empleo en las sociedades europeas desde el comienzo de la modernidad se han de considerar y combinar tres opciones explicativas. Primera, que sólo es posible definir y distinguir esas transformaciones si se observan desde una perspectiva de largo plazo, de verdadera dimensión histórica. Segunda, que esas transformaciones solo pueden entenderse si se tienen en cuenta las relaciones de clase de las que resultan y muy en particular la relación entre las organizaciones «obreras» (sindicatos y partidos afines) y el modo como se halla instituido el orden social de economía capitalista en las sociedades modernas que se proclaman políticamente democráticas. Y tercera, que en los procesos de cambio juegan un papel central las ideas promovidas desde las élites de pensamiento reformista.

La apuesta explicativa que hacemos no es evidentemente novedosa². No obstante, en tiempos como los presentes, en los que la política conservadora ha hecho de la descalificación del sindicalismo una de sus dianas preferidas, no está de más mostrar el papel central que éste ha jugado en la construcción de esa forma de organizar el Estado que tanto parecen apreciar los ciudadanos europeos como es el Estado del bienestar. A la vez, en el momento actual parece también de especial relevancia el subrayar, al modo como lo hace Ashford (1989) en su espléndida investigación sobre *La aparición de los Estados de Bienestar*, el peso que en la larga historia de su formación jugaron las ideas reformadoras. Dividiremos el desarrollo de la argumentación en tres partes, correspondientes a los tres grandes períodos que pueden distinguirse relativos a los cambios de significado y de posición en el orden social tanto de la actividad de trabajo (asalariado) como de la figura del trabajador (asalariado). En primer lugar, nos referiremos al trabajo tal y como fue definido y concebido en los comienzos mismos de las sociedades modernas europeas (siglos

gislación y políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía y a promocionar la igualdad de oportunidades. Es una invención europea cuya génesis institucional se remonta a finales del siglo XIX. La seguridad social, su núcleo característico, establece unos mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos. *Sus primeros beneficiarios fueron los miembros de la clase obrera carentes de protección frente a la explotación y las necesidades vitales más apremiantes*» (Su-brayado de CP).

² Nuestro planteamiento se asemeja, sin que sea del todo coincidente, con el que algunos investigadores y teóricos del Estado del bienestar denominan «socialdemócrata o «hipótesis de los recursos de poder». Ver sobre este punto Ochando Claramunt (1999, 107-123).

XVIII y XIX). Veremos en segundo lugar cómo ese trabajo fue transformado en una realidad radicalmente distinta por la acción de los movimientos obreros, etapa a la que dedicaremos una atención especial. Y en tercer lugar haremos referencia a la degradación que sufre el empleo en el momento actual.

1. LA INVENCION DEL TRABAJO COMO PIEZA CLAVE DE LAS SOCIEDADES DEL NUEVO RÉGIMEN³

Para el pensamiento liberal clásico, que está en el origen de las sociedades europeas del Nuevo Régimen —siglos XVIII y XIX europeos—, no se inventa primero el trabajo y luego se le hace un sitio en el orden social del Nuevo Régimen. El trabajo aparece como una pieza necesaria para hacer posible —pensable— el orden de las nuevas sociedades, liberales en el ámbito político y capitalistas en el económico. El orden del Nuevo Régimen se hallaba en las antípodas del anterior: frente a la sociedad jerárquica por voluntad divina, proclamaba una sociedad de seres humanos iguales de cuya asociación surge con carácter inmanente la sociedad misma; frente al hombre inmerso en y sujeto a diversos órdenes jerárquicos, el individuo libre y autónomo; frente a una naturaleza que hay que respetar porque es obra de Dios, una naturaleza concebida como instrumento al servicio de los intereses humanos. La clave de esos tres componentes básicos del nuevo orden estará en el individualismo, o, mejor, en la concepción del ser humano como —y su reducción a— un individuo, libre, autónomo, movido por las pasiones y cerrado en sí mismo (Bilbao, 2009) y de todos los seres humanos como individuos iguales.

Ahora bien, partir de los individuos concebidos de esta manera convierte en harto problemática una cuestión que en modo alguno se planteaba en el orden del Antiguo Régimen: la de cómo pensar la sociedad y su constitución permanente. En el Antiguo Régimen esta cuestión ni se planteaba: la sociedad estamental precedía a la existencia de sus miembros. Ahora no. Ahora hay que hacerla desde abajo, desde los propios individuos. El *trabajo* como actividad y el *mercado* como forma de coordinación social serán la respuesta del pensamiento y del orden liberal al problema. El trabajo, dividido, es lo que pone —debe poner— cada individuo en tanto que miembro de la sociedad, y el mercado la institución social que conecta, a través del intercambio, a todos los individuos que trabajan.

³ El texto de este apartado reproduce muchos párrafos de texto de nuestra voz «Trabajo» publicada en Barañano A., García J. L., Cátedra M. y Devillard M. J. (2007), eds., *Diccionario de relaciones interculturales. Diversidad y Globalización*, Madrid, Complutense Editorial

Así se hace/debe hacerse, según los reformistas del momento, la nueva sociedad ordenada y justa para lograr la integración social de las inmensas masas de vagabundos que amenazaban permanentemente el orden y el bienestar de la sociedad entera y, antes que nada, de las clases privilegiadas (la «cuestión social» del Antiguo Régimen) convirtiéndolos en «trabajadores» —individuos que se integran en y forman parte de la sociedad a través de su trabajo—. Este trabajo no es una actividad productiva cualquiera: es sólo aquella que se realiza en y para el mercado, la instancia de coordinación. En el límite es trabajo asalariado. El desprecio secular que había venido acompañando a toda actividad asimilable a este trabajo en las sociedades premodernas va a ser sustituido por la atribución de todo un cúmulo de virtudes: origen y causa de la riqueza (nacional) y de la sociedad como tal, origen y causa de la riqueza individual, expresión de la virtud moral, seña de identidad del buen ciudadano. La nueva sociedad era así (y debía ser) una sociedad de trabajo (y de mercado) (Arendt, 1993).

2. LA TRANSFORMACIÓN DEL «TRABAJO» (DEL SIGLO XIX) EN «EMPLEO» (DEL SIGLO XX) COMO RESULTADO DE LAS REIVINDICACIONES DEL MOVIMIENTO OBRERO

El proyecto político liberal de un nuevo orden social tenía la pretensión de poner en marcha una sociedad no solo ordenada sino también integrada. No obstante, en la realidad o no lo logró o solo lo logró en muy escasa medida. El pauperismo no desapareció con la sociedad de trabajo y de mercado; simplemente cambió de faz. Es más, dio lugar a la cuestión social obrera. Es de ahí de donde surgirá una nueva concepción del trabajo o, si se quiere, una «Gran Transformación» (Polanyi) del mismo. Si la observación de los hechos nos obliga a poner en duda que las clases privilegiadas otorgaran en términos reales al trabajo y a los trabajadores la centralidad que el programa liberal proclamaba y prometía, lo que sí es cierto es que los trabajadores se lo tomaron en serio: «Nosotros —escribía el grabador Tomás González, miembro del grupo madrileño seguidor de Bakunin, en 1870— fabricamos los palacios, nosotros tejemos las telas más preciadas, nosotros apacentamos los rebaños, nosotros levantamos sobre los caudalosos ríos puentes gigantes de hierro y de piedra, dividimos las montañas, juntamos los mares...» (Citado en Prieto, 2000: 27).

Los trabajadores construirán su identidad colectiva y reclamarán el derecho al trabajo en sí mismo, el derecho a realizarlo en buenas condiciones y, por encima de todo, el derecho a su reconocimiento en tanto que trabajadores, cuando no el derecho a serlo todo, tomando como punto de apoyo esta especie de sublimación

del «trabajo productivo». Con ello el movimiento obrero retomaba, por así decirlo, la bandera de la centralidad del trabajo proclamada por el orden liberal («burgués»), pero dándole un sentido distinto: si trabajo y trabajador son/habían de ser los pilares sobre los que construir el orden social, las condiciones de trabajo y las condiciones de vida de los trabajadores no podían ser las que eran. Esas condiciones habían de modificarse lo suficiente como para otorgar a ambos la dignidad pregonada por quienes lo proclamaron en un principio y que, ahora, era firmemente exigida por los propios afectados, los trabajadores y sus organizaciones. Esa reclamación fue tan constante e intensa que se convirtió en el mayor reto para el mantenimiento de la cohesión social, la versión moderna —y clásica— de la «cuestión social».

Esta cuestión social fue un fenómeno que afectó a todas las sociedades europeas y en todas ellas tuvo aspectos y dimensiones semejantes. Puede decirse incluso que a través de la comunicación internacional entre representantes de los movimientos sociales existentes y expertos de esas sociedades la cuestión social llegó a adquirir dimensiones típicamente europeas en su planteamiento, en su desarrollo y en la definición y elección de los medios más adecuados para solventarla. Los primeros cimientos del «modelo social europeo» del que tanto se habla en la actualidad empiezan a ponerse ya en el siglo XIX.

El término de «cuestión social» fue utilizado ya profusamente en la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX para expresar el problema social que planteaba la constatación de las duras condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores asalariados y sus familias, así como el desafío que el movimiento obrero supuso al orden liberal recién instaurado. Es esa cuestión social la que va a traer consigo una profunda transformación de la sociedad de trabajo del orden liberal hasta convertirla en una sociedad de empleo o, mejor aun, en una sociedad salarial. En el último tercio del siglo XIX esa cuestión obrera había llegado a adquirir tal relevancia política que ya nadie dudaba que era preciso «reformular» el orden social —y no solo el sociolaboral— para conjurar el peligro de una transformación revolucionaria; era preciso, en palabras de Gumersindo de Azcárate, «embarcarse en el lento camino de las reformas para evitar el violento de las revoluciones». Lo que no era tan evidente era el cómo.

Y aquí es donde aparece la importancia de las «ideas» reformistas. Terminó por prevalecer la opción política que rompía con dos principios básicos de una sociedad ordenada según criterios liberales: a) frente a la consideración de que el orden social está constituido por individuos iguales, se impondrá la idea de que el ámbito de las relaciones de trabajo era una excepción a la regla: la relación de trabajo asalariado

era una relación entre miembros de «clases sociales» distintas y desiguales; b) frente a la consideración de que el Estado debe mantenerse al margen de la economía (de mercado) y respetar así su buen funcionamiento autorregulado, la idea de que debía intervenir en la relación de trabajo para proteger a la clase más débil (los «obrerros») frente a la más fuerte (los «patronos»).

Estas dos ideas, netamente rupturistas en relación con sus premisas liberales y sin las cuales toda la regulación pública en favor de una mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores habría sido prácticamente imposible, lejos de quedarse en el círculo de los reformistas y de cuatro radicales, llegarán a penetrar los círculos del poder político y terminar por instituir la legislación obrera. Es el caso de la Ley de Accidentes española de 1900, verdadero punto de partida sin el que sería impensable toda la legislación laboral de posterior.

Dado el carácter fundacional y de ruptura frente a la regulación anterior que tiene esta Ley, merece la pena destacar sus rasgos distintivos. Lo hacemos tomando como base la lectura que hace de la misma Bilbao (1997).

- Para empezar, la ley tiene por objeto proteger no ya a ciudadanos «menores», como los niños y las mujeres de la Ley de 13 de marzo del mismo año, sino a todo tipo de obreros y operarios —se utilizan los dos términos en el texto de la ley— que «ejecuten habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena» (Art. 1), es decir, también a *ciudadanos que, por principio, gozaban de plena capacidad para decidir y pactar* (y hasta con derecho a voto en los comicios electorales desde 1890). Es la primera vez que el Estado español se atreve a dar en un texto legislativo este paso de gigante. Como señala Martín Valverde (1987: LXV), «no parecía haber términos doctrinales hábiles para integrar en el esquema liberal a una legislación protectora extensiva a la generalidad de los trabajadores asalariados adultos» (siempre, habría que añadir, que fueran varones). Todavía en el texto de un decreto de 1913 se señalaba cómo «la reglamentación del trabajo de los adultos (es) uno de los problemas más difíciles para el legislador y para el gobernante». Dar el paso legislativo hacia la protección de obreros, que eran ciudadanos adultos, suponía, pues, una verdadera ruptura con el modo de concebir el orden social y su construcción desde el Estado. No es el único punto de ruptura.
- No se trata sólo de proteger a un adulto (el «operario») responsabilizando a otro (el «patrono») de ciertos posibles efectos negativos resultantes de su relación sino de hacerlo *de un modo imperativo* («serán nulos y sin valor toda

renuncia a los beneficios de la ley y todo pacto contrario») a pesar de que en el origen de dicha relación se halla un contrato (de arrendamiento de servicios) voluntario sellado entre dos personas libres, autónomas e iguales. De nuevo por primera vez, se establece en una normativa pública referida a un contrato privado que su contenido no puede ser no ya fijado sino ni siquiera modificado por las partes que lo han firmado libremente. Se rompe así con uno de los principios centrales constitutivos del orden liberal. Frente al principio liberal de que «la voluntad es la ley del contrato» (Alonso Olea, 1960: 105), he aquí una ley que de un modo explícito fija obligaciones por encima de la voluntad.

- En la ley los sujetos de la relación en cuyo marco se trata de la accidentalidad no son tratados como individuos o como personas libres y autónomas, sino como individuos «*socialmente determinados*» (Bilbao, 1997: 42). El uno es el «patrono», «el particular o Compañía, propietario de la obra, explotación o industria donde el trabajo se preste»; el otro el «obrero», el «operario», «todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena» (art. 1). Al definirlos y tratarlos como «patrono» y «obreros» se cierra toda posibilidad de intercambiabilidad: definitivamente nos hallamos ante dos sujetos *distintos* y señalados como tales o, más precisamente, como dice Bilbao, ante la «representación de dos categorías sociales» (Bilbao, 1997: 75) claramente diferenciadas. Y he aquí lo más significativo: son definidos como distintos porque son considerados insertos en una relación que implica *desigualdad*, patronos y obreros son distintos por que son *desiguales*. Uno es el fuerte y ocupa la posición de supraordinación, el patrono; el otro, es el sujeto débil y ocupa la posición de subordinación, el obrero. De ahí que, a diferencia de la lógica que preside cualquier asignación de responsabilidad ante un accidente en el que intervienen varias personas, aquí no haya duda de quien sea siempre el responsable y quien debe hacerse cargo de las consecuencias del mismo: «el patrono es el responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios...» (art. 2), y «el patrono abonará a la víctima una indemnización (...) el patrono quedará obligado a destinar al obrero una indemnización...» (Art. 4). El obrero accidentado no es en ningún caso el responsable y es el beneficiario de la indemnización («Los obreros tendrán derecho a indemnización por los accidentes...», art. 4). El accidente que «el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo por cuenta ajena» (Art. 1) ha dejado definitivamente de ser un accidente que acaecía *en* el trabajo, y en el que esta circunstancia era estrictamente aleatoria, para ser un accidente *de* trabajo, en el que el «trabajo» le da un carácter estrictamente excepcional.

- En el orden social liberal clásico la responsabilidad de las personas frente a un daño se hallaba inextricablemente unida a la *culpabilidad*. El responsable era el culpable y lo era en la medida de su culpabilidad. Lo mismo sucedía, como se indicaba un poco antes, en el caso de los accidentes «por consecuencia del trabajo». En caso de litigio bastaba recurrir al Código Civil. La responsabilidad de una posible atención recuperadora del afectado se hallaba ligada a la culpa. El trabajador, en tanto que individuo autónomo que contrata libremente la realización de una actividad para otro, igualmente libre y autónomo, sabía —debía saber— a qué se exponía. De ahí que, salvo prueba expresa de lo contrario, culpa y responsabilidad recayeran sobre sus espaldas.

La Ley de 1900 rompe radicalmente, como lo había hecho la francesa dos años antes, con esa concepción y tratamiento del accidente laboral. No se trata solo, como acaba de indicarse, de que el patrono sea el responsable del accidente. Se trata de un modo muy particular de que la responsabilidad del patrono aparece desligada de cualquier referencia a una posible culpabilidad; una anomalía inconcebible en el orden liberal clásico: *responsabilidad sin culpabilidad*. Solo hay una circunstancia en la que, según la ley, el patrono deja de ser responsable: aquella en que «el accidente sea debido a fuerza mayor, extraña al trabajo en que se produzca el accidente» (Art. 2). Y tampoco en ella hay el menor atisbo de alusión a la culpa. Hasta parece que, al señalarla, el legislador pretende dejar claro que la problemática de la culpabilidad es ajena a los principios y reglas que presiden las relaciones sociales sobre las que versa la norma. Con la evacuación de la culpa del espacio de las relaciones de trabajo por cuenta ajena y la asignación de la responsabilidad a una de las partes de la relación por el hecho de ocupar una determinada posición, se hace ver que dicho espacio deja de ser considerado como un mundo en el que se relacionan individuos libres. Lo relevante es, por así decirlo, la estructura relacional y el lugar que se ocupa en ella.

La estructura relacional es tal que los accidentes de trabajo son, en el límite, inevitables. Es ella —el hecho de trabajar por cuenta ajena— la causa originaria de los accidentes y, mientras sea lo que es, los habrá⁴. Es esa también la razón última por la que hay que considerar como normales los accidentes y por la que pueden ser tratados desde y por la doctrina del riesgo⁵. Ante-

⁴ La ley no deja de contemplar la posibilidad que tras ciertos accidentes pueda haber «dolo, imprudencia o negligencia» y, por lo tanto, culpabilidad y, por lo tanto, personas que actúan libremente y, por lo tanto, «delito o falta con arreglo al Código penal» (art. 17). Pero justamente en la Ley este es el lado «anormal» de la «normalidad» del accidente de trabajo.

⁵ Sobre la relación entre la doctrina del riesgo y la de la culpa en los años de la Ley ver Bilbao (1997: 77-103).

riormente, escribe Bilbao, «la fábrica, lugar donde (empresario y trabajador) entraban en contacto, no tenía otra significación que de espacio físico de la producción. La puerta de la fábrica era un simple lugar de tránsito, de entrada y salida. La aparición (de esta nueva norma), como excepción al código civil, estuvo asociada a un cambio de significación de la puerta de la fábrica. Ya no era un simple lugar de tránsito sin consecuencias, sino la señal que dividía dos mundos. El mundo de la producción, establecido sobre la relación desigual, y el mundo exterior a la producción, el de los individuos libres e iguales» (Bilbao, 1997: 42).

Así comienza el proceso de la «Gran Transformación», es decir el de la construcción de la centralidad social real del trabajo. De la mano de los movimientos obreros y de las prácticas del reformismo político, el nuevo contenido del significado del trabajo y su regulación social y política va a desplegarse en cuatro direcciones: a) el reconocimiento social y público del movimiento sindical como actor central en la construcción del orden social (es el primero, porque sin él el resto de los componentes carece de fuerza y consistencia); b) la protección y mejora de las condiciones de trabajo, en particular las salariales y las temporales (derecho del trabajo); c) protección y mejora de las condiciones de vida de los trabajadores en aquellos momentos en los que por circunstancias diversas no pueden «trabajar» (seguridad social), y d) políticas de mercado de trabajo orientadas al mantenimiento, creación de empleo y protección frente al desempleo.

Este catálogo de medidas «desmercantilizadoras» del trabajo que se fueron implantando en España y en la mayoría de los países europeos a lo largo de varias décadas —con los vaivenes provocados por guerras y aceleraciones y retrocesos ligados a fases políticas de signo diverso— no es simplemente el resultado de una operación clasificatoria *a posteriori* de una evolución que pudo tener lugar de un modo más o menos azaroso. Hay un *a priori* de todas ellas: y es que antes fueron planteadas expresamente como reivindicaciones sindicales. He aquí una muestra. El 20 de enero de 1919 el Pleno del Comité de la Unión General aprueba una «exposición de reclamaciones al gobierno» que, según el propio Pleno, debería convertirse en un «Código del Trabajo». Pues bien, también la lista de estas «reclamaciones» podría ser clasificada de la misma manera (ver «El Socialista» del 21 de enero de 1919). Sin este «a priori» sindical difícilmente se habría podido producir aquel «a posteriori».

A medida que estas dimensiones del trabajo (asalariado) se plasman en hechos se irá abandonando el sentido del trabajo (asalariado) como actividad productiva re-

gulada exclusivamente por el mercado para ser entendida como una actividad regulada, además, por reglas sociales y políticas: el trabajo da paso al empleo. Pero lo da como consecuencia, en primer lugar, de la presión y poder de las organizaciones de la clase obrera y, en segundo, de aquellas ideas que concibieron una reorganización de la sociedad entera —«reformas» sin «revolución»— para facilitar su conflictiva integración en el orden social de unas sociedades políticamente democráticas y económicamente capitalistas. «La centralidad de este tipo de trabajo (asalariado) social y políticamente regulado convertirá a la «sociedad de trabajo» en «sociedad salarial» (Prieto, 2007).

Fue una historia larga de conquistas y cambios. Para España, los años de la II República, con unos sindicatos que nunca —antes ni después— gozarán de tantos «recursos de poder», supusieron un verdadero salto adelante cualitativo (sabemos demasiado bien cómo terminó). La consolidación definitiva de estos cambios —salvo precisamente en los países del Sur europeo— se produjo en las dos décadas que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial. «Hacia 1950, escribe Ashford, el Estado de bienestar moderno no sólo era ya una realidad económica y social, sino que se había convertido también en una realidad política» (Ashford, 1989: 336). Dentro de unas referencias comunes, cada país siguió un camino particular; una particularidad que encuentra su explicación, entre otros factores fundamentales, en unos diferentes recursos de poder sindical y unas tradiciones y planteamientos político-ideológicos distintos⁶. Nuestro país no se incorporará plenamente a esta dinámica hasta la segunda mitad de los setenta del siglo pasado; un momento en el cual se habían empezado a dar en los países más avanzados los primeros pasos en una dirección contraria a la que se había seguido durante el siglo anterior.

3. DISMINUCIÓN DE LOS RECURSOS DE PODER SINDICAL, «CONTRARREFORMA LIBERAL» Y ¿VUELTA AL «TRABAJO»?

Como decimos, después de casi un siglo de avances y progresos en la dirección de una regulación protectora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, que termina por convertir a las sociedades democráticas de capitalismo avanzado en verdaderas «sociedades salariales» (Castel, 1995, cap. VII), en la segunda mitad de los setenta del siglo pasado se inicia un recorrido de larga distancia que va en el sentido inverso.

⁶ Ese el tema de investigación de la obra de Ashford (1989).

En España, con su particular historia marcada hasta el año 1975 por una dictadura represora de todas las libertades (antes que nada, las sindicales) y una difícil transición social y política hacia un régimen democrático desde esa misma fecha, ese recorrido regresivo no se iniciará en el ámbito jurídico hasta 1984. Desde que en 1980 se aprobara el Estatuto de los Trabajadores, cuyos contenidos básicos habían sido pactados un año antes por la UGT y la CEOE, llevamos ya, contando la más reciente, seis reformas laborales (1984, 1994, 1997, 2001, 2002 y 2010). Todas ellas han ido en una dirección similar: más poder de decisión para las empresas, menos derechos de acción colectiva y menos protección social (que tiende a ser sustituida por una cobertura de carácter asistencial). Tras todas ellas, cualquiera que sea la coyuntura económica y laboral, la seguridad de una mejora permanente en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores del ciclo anterior se ha visto sustituida por una incertidumbre permanente. Ningún trabajador puede ya estar seguro de que su mañana será mejor que el día de hoy, ni el de sus descendientes, y, todavía menos, el de su clase social (Prieto, 2009, cap. III). Como sostiene Bilbao (1993), el objetivo político de fijar unas condiciones sociales que, con el objetivo de mejorar el empleo, den seguridad operativa a la economía implica la inseguridad permanente del empleo y propio trabajador.

Si en la etapa anterior el largo proceso histórico de regulación desmercantizadora del trabajo y de la vida de los trabajadores tuvo como bases sociales, por un lado, la constitución de movimientos obreros con elevados recursos de poder y, por otro, la elaboración de ideas que cuestionaban el orden socioeconómico del liberalismo clásico, también en esta nueva etapa van a concurrir ambos tipos de factores. En el mundo de las ideas harán su aparición, con gran fuerza y universalidad, las propuestas de un nuevo orden socioeconómico, el de la «contrarreforma neoliberal». En el ámbito de las relaciones entre clases, las organizaciones sindicales perderán una buena parte de sus recursos de poder. Ambos movimientos operan conjuntamente y de una forma interactiva para producir el mismo efecto: el de una regulación desprotectora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores en favor de un orden social que para dar poder y seguridad a la economía y a las empresas se los quita a los trabajadores.

Waddington y Hoffmann, en su excelente obra sobre *Los sindicatos en Europa*, resumen del siguiente modo el programa socioeconómico neo-liberal: «*at the centre (...) were attempts to 'free' markets from the rigidities seen as arising from trade union organisation and activity. Measures to deregulate labour markets were introduced; the coverage and content of collective bargaining was curtailed; employment protection legislation was amended to encourage numerical employment flexibility;*

and full employment policies were abandoned, in practice if not in principle. Privatisation became widespread, thus changing the employment circumstances of large numbers of trade union members. Furthermore, in several countries the neo-liberal programme of 'rolling back the state' involved curtailing trade union participation and involvement in macroeconomic policy formulation» (Waddington y Hoffmann, 2000).

Aunque no podamos profundizar en este punto, nos interesa más observar la evolución de los recursos de poder de las organizaciones sindicales durante este período. Casi todos los análisis a este respecto se centran en la evolución del sindicalismo en Europa, pero convendría señalar que las primeras alertas acerca del cambio que se avecinaba se dieron en los Estados Unidos ya en los años sesenta/setenta (Kochan, Katz y Mckersie, 1993).

Como indican Ferner y Hyman (1998) y recuerda Antentas Collderram (2008), el análisis y la valoración de los recursos de poder sindical no pueden reducirse a la observación de la evolución de la densidad sindical. Es preciso tener en cuenta, además, otras dimensiones como la conflictividad sociolaboral en el ámbito empresarial y en el del intercambio político, las relaciones entre empresa y trabajadores en los centros de trabajo y el tipo y grado de apoyo que los sindicatos reciben de los trabajadores a los que pretender representar. Pues bien, desde los años setenta y en términos generales se observa que en todos estos campos se da una evolución que nos habla de una pérdida de recursos de poder entre las organizaciones sindicales (Antentas Collderram, 2008: 38-39). Es en este marco global donde adquiere sentido la evolución de las tasas de afiliación.

CUADRO 1. *Evolución de las tasas de afiliación sindical en varios países europeos*

Países / Años	1980	1990	1995	2002
DINAMARCA	87,8	88,9	93,2	73,8
SUECIA	78,2	82,4	87,5	78,0
ALEMANIA	40,8	38,5	35,5	23,2
ITALIA	49,0	39,2	38,0	34,0
FRANCIA	17,1	9,2	8,6	9,7
REINO UNIDO	54,5	38,1	32,1	30,4
ESPAÑA	13,8	16,8	15,8	16,0

Fuente: Hasta 1995, Waddington y Hoffmann, 2000. Año 2002: Waddington, 2005. Para España 2002, Beneyto, 2008.

En los últimos años, a diferencia de otros países y a pesar de la crisis, la tasa de afiliación sindical española ha evolucionado al alza, hallándose actualmente en torno al 19/20%. Es un dato favorable, pero no significa que globalmente los recursos de poder sindical hayan evolucionado favorablemente. El sindicalismo español es relativamente fuerte e influyente cuando las relaciones laborales se sitúan en el ámbito supraempresarial e interconfederal. Prueba de ello ha sido la práctica de la concertación social, que ha predominado —salvo en el intenso paréntesis que transcurre entre 1987 y 1996— en la historia reciente de las relaciones laborales y del diálogo social. Y lo es también el seguimiento masivo de las cinco huelgas generales convocadas por las grandes confederaciones sindicales —la primera en 1988 y la última en 2010— como reacción a otros tantos proyectos gubernamentales de reformas laborales desprotectoras.

En este plano, las conquistas del sindicalismo español han sido importantes (tanto por lo que ha logrado como por lo que ha evitado). Y sin embargo, esa relativa fortaleza no se ve reproducida en los centros de trabajo: el sindicalismo español solo goza de cierto poder e influencia efectivos en las medianas y grandes empresas y de un poder muy escaso o casi inexistente en las pequeñas.

Un claro indicador de esta debilidad se encuentra en la distribución de las tasas de afiliación por tamaño de empresa: siendo ya baja la tasa global de afiliación con un 19%, la tasa de afiliación desciende al 5% en las empresas de menos de diez trabajadores (Beneyto, 2008: 74). Una presencia sindical fuerte en los centros de trabajo (empresas medianas y grandes) incrementa la estabilidad laboral y supone una cierta presión a favor del cumplimiento de las normas laborales; lo contrario sucede en los centros de trabajo pequeños o muy pequeños (que son la mayoría). Así se explica que el incumplimiento de las cláusulas pactadas en convenio —sobre todo, aquellas que conciernen a la jornada de trabajo, pero también a las retribuciones— sea una constante de nuestras relaciones laborales especialmente en las pequeñas y medianas empresas (Escudero, 2004).

En todo caso, de lo que no hay duda es que sólo un sindicalismo fuerte puede asegurar un empleo fuerte, es decir, con bajas tasas de paro y buenas condiciones de trabajo y de protección social, sean cuales fueren las ideas desde las que se piense construir el orden global de la sociedad. No es casualidad que los países en los que se mantiene con más vigor la fortaleza del empleo y el Estado de Bienestar en su conjunto sean precisamente los países del Norte de Europa, es decir, aquellos que mantienen un sindicalismo fuerte —como lo demuestran sus elevadas tasas de afiliación—. Ese sigue siendo el reto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTENTAS COLDERRAM, J. M. (2008). Los sindicatos ante la globalización. ¿Hacia qué formas de solidaridad internacional?, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 26, núm 1, 2008.
- ARENDRT, H. (1993). *La condición humana*, Madrid, Paidós.
- ASHFORD DOUGLAS, E. (1989). *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.
- BENEYTO, P. (2008). El sindicalismo español en perspectiva europea: de la anomalía a la convergencia, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 26, núm 1, 2008.
- BILBAO, A. (1993). *Obreros y ciudadanos*, Madrid, Trotta.
- BILBAO, A. (1997). *El accidente de trabajo*, Madrid, Siglo XXI.
- BILBAO, A. (2009). *Individuo y orden social*, Madrid, Sequitur.
- CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado*, Madrid, Paidós.
- ESCUADERO RODRÍGUEZ, R. coord. (2004). *La negociación colectiva en España: una visión cualitativa*, Valencia, CCOO y Tirant lo Blanch.
- KOCHAN, T., KATZ, H. y MCKERSIE, R. (1993). *La transformación de las relaciones laborales en Estados Unidos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.
- MÉDA, D. (1995). *Le travail. Une valeur en voie de disparition*, París, Alto Aubier.
- OCHANDO CLARAMUNT, C. (1999). *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Ariel.
- POLANYI, K. (1989). *La Gran Transformación*, Madrid, La Piqueta.
- PRIETO, C. (2000). Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad de empleo (y su crisis), *Política y Sociedad*, n.º 34/2000, pp. 19-32.
- PRIETO, C., coord., *La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Autores: Prieto C., Arnal M., Caprile M. y Potrony J.
- WADDINGTON, J. y HOFFMANN, R., Trade unions in Europe: reform, organisation and restructuring, en Waddington J. y Hoffmann R., edits., (2000), *Trade Unions in Europe - facing challenges and searching for solutions*, Bruselas, ETUI.
- WADDINGTON, J. (2005), *Afiliación sindical en Europa*, Documento de Trabajo para la Universidad de Verano de la CES. Florencia 1 y 2 de julio de 2005.

Luis Enrique Alonso

Cambios sociales, concepto de ciudadanía y Estado del bienestar ^(*)

^(*) Este artículo recoge parcialmente la conferencia ofrecida en el II Congreso sobre Políticas Sociales, organizado por Red Española de Política Social, Madrid, CSIC, 30 de septiembre de 2010.



Vista de Cuenca, 1910. Aureliano de Beruete.

El consenso del bienestar lograba armonizar, aunque con conflicto y tensiones permanentes, dos criterios de razón básicos de la modernidad ilustrada: la racionalidad del mercado y el beneficio, con la racionalidad de la democracia y la cohesión social. Solo la creación de una propiedad social reguladora, un Estado del bienestar parcialmente redistributivo y normativamente integrador del conflicto podía ajustar las tensiones.

Pero quedaban en lugar subordinado o invisible los grupos que no se consideraban en el imaginario social como los contribuidores primarios a la formación de esa propiedad social. El supuesto universalismo del Estado del bienestar keynesiano fue así manteniendo grupos sociales (empezando por los de género y edad) tratados sistemáticamente de manera antiequitativa, invisibilizados en sus derechos subjetivos y materialmente discriminados.

El gran desafío para los próximos años es avanzar hacia sociedades más igualitarias, para lo que no es indiferente el modelo político, pues la igualdad se logra conjugando políticas económicas, políticas sociales y una difusión más exhaustiva en el ejercicio de la ciudadanía. La recuperación del espacio de lo público como lugar de encuentro en que se ejerce la mayor igualdad simbólica, deberá ser básica para romper las exclusiones.

INTRODUCCIÓN

EL modelo de ciudadanía social del ciclo fordista combinaba, y en buena medida reforzaba, tres vías de acceso que se habían ido consolidando a lo largo del prolongado período de reforma social que arrancaba de las profundas transformaciones ocurridas en el capitalismo internacional desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial: la nacionalidad, el empleo formal y la masculinidad familística. Si consideramos la ciudadanía como el sistema central de inclusión, cohesión y reconocimiento (y autorreconocimiento) en una comunidad política, a cambio de la posesión de una serie de titularidades y el cumplimiento de un sistema codificado de obligaciones, podemos decir que la ciudadanía social *marshalliana* del ciclo fordista amplió radicalmente el conjunto de bienes públicos y libertades positivas en un entorno nacional desarrollado, pero en muy poco amplió las vías y condiciones de acceso al disfrute pleno de esos derechos. El carácter masculino, laboral-industrial y nacional de ese modelo de ciudadanía dejaba como grupos, además de explotados, dominados, oprimidos y sin reconocimiento a todos aquellos grupos laborales que no podían representarse en el imaginario social dominante y normalizado de *ciudadano* occidental.

El largo período de reforma social que fue ampliando y desplazando el criterio de propiedad al de la condición laboral como forma de contribución e inclusión en el sistema de derechos, dentro de las naciones centrales del sistema mundo, iba, a su vez, de manera conflictiva y empujada por la lucha de los actores sociales, creando criterios de formación y distribución de una propiedad social que superaban el patrimonialismo privatista liberal. De esta forma, los llamados criterios universales empezaban a ser fundamentalmente funcionales —contribución a la división social del trabajo— corregidos por ciertas normas redistributivas que ajustaban la participación secundaria en el excedente social (público) según un sistema jurídico formal nacido de un pacto social implícito entre el capital y el trabajo instituido en las democracias industriales occidentales.

La ciudadanía laboral funcionaba así como un *imaginario social*; esto es, una red simbólica, socialmente sancionada donde se combinaban un referente funcional

y un componente moral (de selección y jerarquización de valores legítimos) y, como toda forma instituida, suministraba además de normas formales (procedimientos y métodos de hacer frente a los acontecimientos) metáforas y categorías esenciales con las que pensamos. Y como todo *imaginario social* en un entorno histórico social concreto, la ciudadanía laboral keynesiana fordista aspiraba a la identidad total, al cierre completo de lo social sobre la producción nacional normalizada y la reproducción familiar patriarcal.

1. LA CIUDADANÍA LABORAL Y SUS LÍMITES

El consenso del bienestar o, si se quiere, el pacto keynesiano lograba armonizar con conflicto y tensiones permanentes, por las especiales características del ciclo histórico en que se produjo (reconstrucción de la segunda guerra mundial, derrota del fascismo, crecimiento económico intervenido estatalmente, socialdemocratización material, etc.), dos criterios de *razón* básicos de la modernidad ilustrada: la racionalidad del mercado y el beneficio, con la racionalidad de la democracia y la cohesión social. Dos criterios instituyentes básicos que se conjugaban y se conjugan siempre con dificultad y que solo la creación de una propiedad social reguladora, un Estado del bienestar parcialmente redistributivo y normativamente integrador de conflicto, podía —siempre con tensiones— ajustar. Pero también, al convertirse en «*universales*», esos criterios de acceso a la propiedad social —criterios que, por supuesto, superaban con creces a la propiedad privada mercantil del capitalismo pionero— dejaban en lugar subordinado, secundario o vicario a los grupos que no se considerasen en el imaginario social como los contribuidores primarios a la formación de esa propiedad social; esto es, a todos lo que no fueran el hombre nacional, cotizante y contribuyente, poseedor de trabajo formal, cabeza de familia y suministrador de seguridad económica y social a todos los sujetos por género y edad subordinados a él.

La democracia competitiva de partidos saturaba los espacios de participación social según este modelo básico de ciudadanía —*homo oeconomicus*, *homo politicus*, *homo socialis*— y en su carrera por el «centro sociológico» dejaba en lugar de representación secundaria a todos aquellos grupos que no se comportasen como grandes bolsas de votantes. Esta participación mediada por la competencia electoral, inmediatamente reproducía y ampliaba la desigualdad simbólica que se originaba en todas las esferas productivas y reproductivas, económicas y culturales de lo social. El consenso del bienestar, orgánicamente instituido sobre la división funcional del trabajo, la representación liberal nacional y la ciudadanía social, dejaba en lugar invisible, secundario o vicario a todos aquellos grupos que aunque trabajando, su

actividad no era reconocida ni cultural, ni social, ni legalmente como formadora de propiedad social y conformadora de identidad, sino como ocupación complementaria, coyuntural, transitoria, oportunista y hasta en el peor de los casos parasitaria o desleal.

Para el caso particular de los colectivos directamente «no contributivos» funcionando como identidad negada y minusvalorada en el conjunto de derechos de inclusión y obligaciones de contribución que conforma la ciudadanía social y laboral de corte «welfarista», una red de prejuicios, preconstrucciones y representaciones sociales invisibilizaba, temporalizaba y subordinaba la participación de este grupo en la formación de la propiedad social que origina los derechos de redistribución. Por ello, el universalismo welfarista era realmente un supuesto universalismo, que aun siendo un enorme avance en la posibilidad de una redistribución de rentas en función de las condiciones contributivas de un primer círculo de trabajadores (adultos, masculinos, nacionales) dejaba, sin embargo, fuera todas las contribuciones reales no reconocidas formalmente por el sistema jurídico de construcción de la normalidad laboral ciudadana y de institucionalización (formal e informal) de los derechos sociales como derechos autónomos, legítimos y subjetivos. La dependencia, la imposibilidad de construir un proyecto laboral personal, la subordinación del trabajo a las cargas familiares, el supuesto carácter complementario de los ingresos a los del hombre proveedor considerado como fuente de renta principal, el bloqueo masivo a los niveles educativos superiores, la temporalidad, ocasionalidad o discontinuidad y la reserva de malos puestos en la prestación laboral, fueron, entre otras muchas, las razones del ocultamiento de un trabajo y una actividad históricamente contrastada y comprobada de los colectivos informales y no monetarios de la actividad económica en el ciclo fordista, pero sin acceso directo al sistema de reconocimiento pleno de la ciudadanía social.

Una *ciudadanía vicaria*, fragmentada y dependiente se asociaba mayoritariamente a la condición de joven trabajadora en el régimen fordista, marcando uno de los límites más característicos de la ciudadanía social «marshalliana» y keynesiana, su incapacidad de resolver con políticas parcialmente redistributivas, construidas a partir de la integración y la regulación de la relación salarial, las asimetrías derivadas de unas condiciones de dominación que se fundamentan en categorías cuasiads-criptivas (género, etnia, edad, etc.). La igualdad de derechos laborales que se instauró con la reforma social —una red burocrática que garantizaba la igualdad formal ante la ley laboral y la proporcionalidad en la contribución y recepción de servicios del Estado del bienestar— dejó, sin embargo, sin abrir la caja negra de las relaciones de dominación patriarcales en el seno de una familia tradicional, que se ajustó a la

nueva cuestión social como una unidad productora y consumidora, pero que en ningún caso reconstruyó sus funciones de atribución de roles sociales secundarios y de segregación, contención y limitación de las conductas autónomas de las mujeres y otros grupos no directamente cotizantes.

El supuesto universalismo del Estado del bienestar keynesiano fue así manteniendo *grupos sociales* tratados de manera sistemáticamente antiequitativa, grupos que como los trabajadores externos al sector mercantil contribuyeron históricamente a generar el excedente, la riqueza, la seguridad y el bienestar con su inocultable trabajo monetario y no monetario, y a cambio fueron invisibilizadas en sus derechos subjetivos y materialmente discriminadas. Los malos trabajos, transitorios, inestables y sin futuro en todos los sectores, pero fundamentalmente en los segmentos más degradados del sector servicios, fueron destinados a estos grupos femeninos que además estuvieron sometidos sistemáticamente a una opresiva *violencia simbólica* que supone la aceptación por parte de las víctimas de su condición de secundarias o transitorias en el mercado de trabajo, relegando cualquier derecho a la aceptación de un papel familiar y/o social que cuando se ejerce se considera natural, aunque está determinado por la adscripción a una posición social dominada.

Esta violencia simbólica ha dado una cierta unidad y una identidad negativa a los grupos directamente no contributivos en el ciclo fordista —aunque su constitución proviene de etapas anteriores del capitalismo— desregulados y desestabilizados en un período de supuesta universalización de la regulación y la estabilización de la relación salarial. Identidad grupal que sólo puede presentarse como la de un *grupo oprimido* en el sentido que las recientes teorías críticas de la justicia le dan al concepto; esto es, el de un grupo: a) *sobreexplotado*, su trabajo no sólo revierte en beneficio del capital, sino en el de otros grupos sociales que lo controlan y utilizan, b) *marginado*, puesto que no se la retribuye ni pública ni privadamente en relación directa con su contribución a la formación de la propiedad social, c) *sin poder*, pues viven y trabajan bajo la autoridad de otras personas, d) *culturalmente estigmatizado*, puesto que no encuentra representación ni reconocimiento social directo o autónomo y e) *socialmente estereotipado y etiquetado* bajo una identidad que han creado otros grupos sociales con mayor dominio en la formación de las representaciones sociales. La violencia ejercida tradicionalmente, de esta manera, sobre los grupos laborales, prelaborales o pseudolaborales tiende a limitar o aplastar, no solo su capital económico sino también su capital simbólico (prestigio grupal) o social (poder relacional) y cualquier ventaja o esfuerzo por adquirir mayor capital cultural (educación formal acreditada) ha corrido el peligro de quedar desvalorizada por la ausencia de reconocimiento debido a la red prejudicial tejida sobre este grupo dominado y preconstruido como «minoría».

2. LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RELACIÓN SALARIAL Y LA FRAGMENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Pero si este era el lugar social que en el modo de regulación fordista ocupaban los grupos no directamente contributivos —una ciudadana vicaria e invisibilizada plegada bajo la lógica sustancializadora y normalizadora del trabajo masculino adulto y la familia patriarcal—, su estatuto no ha cambiado sustancialmente con la desregulación y flexibilización postfordista, lo que sí ha hecho es complejizarse, fragmentarse y bifurcarse. De tal forma que el muy amplio conjunto de circunstancias que han concurrido en torno a los mercados de trabajo postfordistas: individualización, desinstitucionalización de la protección, microrregulación neoliberal, contractualizaciones difusas y temporales, asalarización generalizada de las mujeres, así como la lucha por el reconocimiento protagonizado por nuevos movimientos sociales de minorías dominadas (empezando por los de género y edad), han hecho más visible y comprensible el problema, pero éste, más que solucionarse, se ha trasladado y transformado, integrándose en un esquema general de *gestión particular, individualizada y personalizada de riesgos* con efectos muy diversos según las diferentes trayectorias sociales de integración en los mecanismos de producción y reproducción social.

La visibilización de las diferencias ha supuesto la cristalización, en un mundo del trabajo cada vez más fragmentado y «desuniversalizado», de un amplio conjunto de grupos sociales particularizados dispuestos a integrarse de manera, en la mayoría de las veces, subordinada, altamente funcional y rentable, al nuevo «turbocapitalismo» de alta velocidad y alta intensidad (y escasa eficiencia social, como hemos visto ya de manera inequívoca una vez disparada la actual crisis financiera). La multiplicación de las franjas débiles en los mercados de trabajo ha vuelto a capturar a muchos grupos de sujetos frágiles en una trayectoria que se puede volver ya permanente o definitiva de temporalidad e inseguridad; lo nuevo es que esta temporalidad no está inscrita en la coyuntura social de las transiciones familiares, como en el modelo fordista, sino que queda instituida como un (anti)proyecto de vida, como un destino ineluctable hacia los malos empleos de todo el sector servicios, desde los servicios clásicos a personas (empezando por los servicios de proximidad) hasta los más nuevos servicios a empresas o corporaciones.

En este sentido, el ataque neoliberal a la ciudadanía social y laboral no ha traído un repuesto o una alternativa evolucionada, sino que ha desempolvado el mito de una ciudadanía exclusivamente política (por no decir, para ser más exactos, de elección parlamentaria y libertades civiles) asentada en el funcionamiento sin ningún tipo de control ni regulación de la propiedad mercantil, ahora colocada por encima de (y apoyada) por

los Estados nacionales y defendida por un nuevo y agresivo discurso neodarwinista, occidentalista y neoimperialista que conocemos con el eufemismo de globalización.

En este nuevo contexto, el discurso de una ciudadanía colectiva es literalmente aplastado por el de una nueva *meritocracia* liberal donde la *propiedad de sí mismo* —la inversión individualizada, sobre todo en capital humano, tecnológico o *managerial*— tiene a regular cualquier derecho social laboral, que deja de ser un mecanismo automático o garantía para convertirse en uno más de los procesos adquisitivos asociados a cada posición social. En esta privatización de la gestión social del riesgo las trayectorias sociales se multiplican, los grupos se fragmentan, algunos se visualizan, otros se sumergen definitivamente y la sociedad se neoestamentaliza en una paradoja y yuxtaposición de estratos donde las «minorías» vulnerables o excluidas, en menor o mayor grado, tienden a generalizarse.

Los grupos laborales se fragmentan, dualizan y diferencian siguiendo las turbulencias sociales —programadas e institucionalmente auspiciadas— de las difíciles y tortuosas vías de integración en los mercados de trabajo. Y así, segmentos de jóvenes mujeres especialmente bien dotadas de capital social y capital humano se han visibilizado y han entrado a formar parte de los minoritarios cuellos de oro del capitalismo informacional globalizado, generando funciones, reconocimientos y representaciones sociales importantes, inimaginables para grupos de mujeres de la misma edad de solo un par de generaciones anteriores. Sin embargo, en esta multiplicación de trayectorias laborales asociadas al carácter radicalmente flexibilizador del capitalismo súbito —todos los factores, y fundamentalmente el trabajo, deben quedar determinados por la estricta coyuntura del mercado y no tener ningún peligro de introducir rigidez en el sistema— se empeoran las condiciones de los grupos de mujeres que no pueden escapar del «corto plazo» y de la contractualización precaria de por vida, petrificados en los malos empleos del comercio y la hostelería, las cajas de los hipermercados o los servicios y cuidados domésticos. Parece que en la llamada «era de la información y del conocimiento» la discriminación sigue funcionando a pleno ritmo y se reasume para conseguir más rentabilidad en la borrosa escala de ocupaciones del capitalismo postfordista, en el que las condiciones de contratación han empeorado para todos, los grupos históricamente marginados siguen arrastrando su dominación y solo han mejorado las nuevas elites ascendentes formadas en el despliegue informacional y financiero de las redes de movilización rápida de recursos del capitalismo postfordista.

De este modo, en la situación de fuerte desestructuración normativa y desinstitucionalización de la relación salarial, la exclusión social y laboral se ha convertido en uno de los peligros centrales de las sociedades actuales. Los nuevos pobres y

los grupos especialmente débiles y frágiles en las sociedades postmodernas vienen asociados a fenómenos como la precarización y el desempleo, auténticos indicadores de la crisis de sentido del concepto de progreso en nuestro entorno moderno y de la corrosión de los elementos de referencia y de las biografías laborales normalizadas que se habían conformado en el imaginario social de las generaciones típicas de la edad de oro del Estado del bienestar keynesiano. Inseguridad permanente, exclusión, flexibilización, precarización, etc., no son fenómenos coyunturales, corresponden a una nueva etapa de la sociedad industrial que por contraposición al período anterior, de integración y regulación, se caracteriza por la exclusión y la *vulnerabilidad* como estilo de vida en las franjas más bajas de la estructura social, y por la promoción y la movilidad permanente en los colectivos más altos y triunfantes.

En el período fordista-keynesiano la sociedad salarial se organizaba en torno al adulto productor, sobre cuyo empleo (definido por la estabilidad y el tiempo completo) se construía un sistema de seguros sociales contributivos de base profesional, ligados al pleno empleo (masculino) y a familias en las que la mujer no trabajaba, que protegía contra los riesgos sociales de la enfermedad, los accidentes laborales, la vejez, la familia y el desempleo. Existía, por tanto, un cierto compromiso entre eficiencia económica y cohesión social, un modo de regulación social que en el actual período postfordista se ha transformado profundamente, produciendo múltiples formas de integración atípica en el mercado de trabajo y formas de exclusión débil hasta ahora desconocidas, en forma de grandes grupos sociales (colectivos de inmigrantes, jóvenes, mujeres, parados de larga duración) que a pesar de tener una cierta vinculación inestable con el mercado de trabajo no dejan de estar en situaciones de dependencia extrema y de imposibilidad de gestión individualizada del riesgo, teniendo que acudir a redes familiares, étnicas o de beneficencia.

En este estado de cosas, nuevas formas de gestión de la mano de obra laboral —basadas en el discurso de «la excelencia» y la selección permanentes en aras de la consecución de la «calidad total»—, implican una fuerte polivalencia de los individuos en los procesos administrativos y productivos, mientras se apela a una «organización cualitativizante del trabajo» y a la exigencia de especiales competencias para la integración en los mercados primarios de trabajo, no ayudan precisamente a la inclusión en los umbrales de la estabilidad, así como a consolidar trayectorias sociolaborales seguras a los colectivos más indefensos y menos capitalizados (ya sea en forma de capital simbólico, cultural, económico o humano). La flexibilidad, en sus múltiples formas (interna, externa, salarial, de horarios, de efectivos, desregulación y transformación del derecho laboral, diversidad y discontinuidad de las formas de contratación, adaptabilidad permanente de la mano de obra...) se ha convertido en

el tema central de la gestión contemporánea y ha convertido a la sociedad entera — como afirma uno de los máximos pensadores contemporáneos, Richard Sennett— en una máquina de competir y, por ello mismo, en sus márgenes, también en una «máquina de excluir» y de «vulnerabilizar». El trabajo y las empresas han reducido, en gran parte, su función integradora, central en el estatuto social y jurídico de constitución del pacto keynesiano, impelidas ahora por funciones económicas mucho más evidentes asociadas a la era de la globalización y al discurso del mercado total.

La empleabilidad, empresarialidad y adaptabilidad absolutas, vinculadas al estatuto realmente existente del trabajo asalariado, producen una exigencia permanente (convertida en autoexigencia y autorresponsabilización) de aceptación «realista» de las condiciones contractuales existentes, sean éstas las que estas sean; y el umbral del desempleo como fondo tenebroso y cercano de cualquier trayectoria laboral, por muy brillante que ésta sea, obliga a los sujetos a «competir» en un mercado *hobbesiano* si no quieren quedar totalmente excluidos. La selección permanente supone que o bien se está dentro de los espacios primarios, protegidos y blindados de los mercados de trabajo (reservados para los capitales humanos, económicos y simbólicos más altos), o bien nos colocamos en situaciones externas con múltiples estados intermedios que se acercan más o menos a los dos polos extremos de la integración triunfante estable o de la exclusión total, colocándonos así ante diferentes zonas grises de vulnerabilidad.

De esta manera la democracia, el crecimiento económico y la equidad han seguido caminos separados durante la primera década del discurso globalizador, generando en las sociedades occidentales enormes posibilidades de nuevo negocio, pero también nuevas heterogeneidades y paradojas. La economía global retomó en sus momentos más brillantes una senda de franco crecimiento, pero también, igualmente, se han generalizado las condiciones para una alta volatilidad de sus consecuencias combinada con el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades para el bienestar en todas las áreas del planeta. La mayor circulación de bienes simbólicos ha contrastado igualmente con la mayor concentración de bienes materiales y, así, la remercantilización generalizada no logra ocultar la falta de integración y cohesión comunitaria y el incremento de los riesgos sociales asumidos por la ciudadanía.

El sociólogo francés Robert Castel, con una de las trayectorias más importantes e influyentes en el análisis sociológico actual, distingue cuatro zonas de existencia laboral en un continuo que va del centro a la periferia: la zona de integración que sería la del empleo estable, la zona de vulnerabilidad o la del empleo precario, la zona de

asistencia y por último la zona de exclusión o desafiliación. Bascular de una a otra zona es relativamente fácil. No obstante, los criterios de la selección concreta de los trabajadores «sobrantes» que van a ser expulsados del mercado laboral son múltiples y tienen en cuenta el mantenimiento de la paz social y las negociaciones y el poder de los agentes sociales. De ahí que determinados colectivos sean expulsados del mercado laboral con mayor facilidad que otros; por ejemplo, esto es así para los trabajadores jóvenes, los mayores y las mujeres, todos ellos no considerados como sustentadores principales de las familias. De la misma manera, gran parte de las zonas vulnerables no caen en la exclusión total y la desafiliación por la asistencia de apoyos familiares, étnicos o comunitarios informales, que hacen a los sujetos frágiles dependientes, pero no pobres en el sentido patrimonial, estático y tradicional del término.

De este modo, ante las malas coyunturas, estas categorías se ven afectadas en mayor medida por la flexibilidad y la precarización de sus empleos y, por tanto, son más vulnerables a caer en la dependencia y la «nueva pobreza» que los varones adultos (pilar de la organización social). La búsqueda de la competitividad universal, de la adaptación a la demanda, de la flexibilidad radical, alcanza a todos (también se produce una desestabilización de los estables, con sus efectos «ganga» laborales que ponen a personas muy calificadas a precios de saldo), pero somete sobre todo a los social, cultural y económicamente más desprotegidos a los imperativos de los *McJobs* o los empleos de mala calidad: nos encontramos así con jóvenes que vagan de unas prácticas a otras, condenados a una interinidad y a una rotación de empleos permanente, sin posibilidad de establecer ningún plan de futuro, obligados a vivir en el día a día: son los hijos de la desregulación, con modos de vida preocupantemente desestructurados. En esta jerarquía de ocupaciones, los grupos frágiles son relegados al fragmento secundario del mercado laboral, engrosando un ejército de reserva siempre disponible o prescindible ante las fluctuaciones de la demanda, sometidos a la temporalidad, a trabajos a tiempo parcial no elegidos, a la desprotección social; en suma, a la precariedad.

Los avances en productividad del sector más dinámico de las economías occidentales se asocian al aumento de la brecha en las condiciones de empleo entre las ocupaciones que forman parte del sector informacional y financiero y una enorme cantidad de trabajadores ocupados en el sector informal, o en situaciones precarias de contratación, que en muchos países, y sobre todo en las generaciones laborales jóvenes, empiezan a ser más de la mitad de la población económicamente activa. La educación avanza en cobertura, en logros y posiblemente en calidad material, pero no deja de percibirse un malestar de unos jóvenes que viven una cierta espera desesperanzada o se titulan en los distintos ciclos educacionales, principalmente las mujeres, brutalmente afectados por la falta de empleo y las bajas remuneraciones.

De la misma manera, las nuevas élites (masculinas y femeninas) tienden cada vez más a autoexcluirse de la vida ciudadana y construirse sistemas de protección, promoción y reproducción absolutamente propios sin interactuar con otros grupos sociales en espacios culturales y educativos públicos o colectivos, así como generando y financiando sus propios sistemas educativos, alejándose del compromiso social de las clases medias nacionales —típicamente keynesiano— para dar prioridad a sus vínculos con otros grupos internacionales. Se instaura así la llamada sociedad postmoderna como una sociedad de varias velocidades: *los incluidos* (los ganadores, los llamados «cuellos dorados», después de que los «cuellos blancos» o los «cuellos azules», puntales de la estabilidad laboral fordista hayan entrado ya hace tiempo por la senda del trabajo con riesgo), *los recluidos* (más bien dependientes y sin opciones activas dentro del sistema de relaciones laborales) y *los excluidos* (marginados del mismo). Por supuesto, el panorama dibujado varía de unos países a otros, de un modelo de flexibilidad interna u otro de flexibilidad externa. Sin embargo, éste es a grandes rasgos, el contexto marco en el que las mujeres (en especial las jóvenes) han de insertarse en el mercado laboral.

El empleo es, además de una situación contractual que se experimenta personalmente y se percibe intuitivamente, una *construcción social* que viene determinada por el conjunto de representaciones, convenciones, instituciones y justificaciones que la articulan y regulan dentro de la vida colectiva de las diferentes sociedades. Por tanto, gran parte de las formas y modos de vida laborales dependen de cómo se construye socioculturalmente el lugar que los diferentes colectivos juveniles ocupan en la sociedad y de cómo las instituciones, tanto informales (costumbres, tradiciones, tópicos, valores, discursos, etc.) como formales (normas jurídicas, administrativas y organizativas de todo tipo, y a todos los niveles políticos), generan el espacio en el que se desenvuelve su integración en los procesos generales de producción y reproducción económica y social.

3. EL NUEVO ESPACIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

El empleo exige la transformación y la recomposición explícita de la relación salarial a partir de innovaciones sociales pactadas, en la búsqueda de una coherencia políticamente definida entre el modelo de acumulación económico y el modelo de regulación social. Las medidas de corte individualista y meritocrático (o sus simétricas, las paliativas y asistenciales) se agotan en su propia contradicción si no se inscriben en la configuración de una relación salarial sustentada en un compromiso social con el empleo y los derechos públicos vinculados al trabajo como titularidad

básica y a la flexibilidad como una forma colectiva de gestión de la producción que impliquen un tratamiento menos determinista y más abierto de la tecnología.

Las políticas contra la discriminación de las diferencias (que promueven los derechos civiles, políticos y culturales) deben complementarse con políticas sociales *focalizadas* hacia aquellos grupos que objetivamente se encuentran más discriminados, es decir, en condiciones más desventajosas para poder afirmar su especificidad, satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades para ejercer positivamente su libertad. Pero las políticas contra la discriminación no pueden, tampoco, restringirse a políticas focalizadas, sobre todo cuando la discriminación afecta a factores de adscripción que cortan transversalmente la sociedad. La acción positiva debe extender los derechos particularmente a quienes menos los disfrutaban; ello no solo se refiere a derechos sociales como la educación, el trabajo, la asistencia social y la vivienda, también concierne a los derechos de participación en la vida pública, de respeto a las prácticas culturales no dominantes, de representación en el debate de los temas sociales como el empleo o la educación. De ahí la referencia al *empowerment* de los propios actores, típica del discurso de los últimos movimientos sociales.

El concepto de «empowerment» ha sido últimamente muy utilizado, y además rápidamente degradado en la literatura «managerial» del más bajo nivel, pero aquí lo utilizamos en el sentido más noble, tal y como lo hacen los movimientos feministas actuales para los cuales frente a la ceguera del paradigma distributivo universalista clásico —insensible a las diferencias ocultas bajo sus pretensiones de igualdad— se pretende introducir un nuevo concepto de ciudadanía, que otorgue representación a grupos inclusivos concretos con historia y pretensiones de historicidad propias. Se sostiene así que el «empoderamiento» es a la vez un concepto heurístico y una estrategia para las minorías sexuales, étnicas y éticas. A pesar de su complejidad, el feminismo lo considera como un proyecto de reconocimiento de las voces y las perspectivas de los grupos sociales oprimidos, consistente en construir mecanismos y reivindicar recursos públicos en tres líneas de actuación: a) la autoorganización de sus miembros para ganar sentido de su poder colectivo y su entendimiento reflexivo, b) la participación de los grupos para evaluar la forma en que propuestas sociales les afectan y para generar propuestas por sí mismos, y c) la negación de políticas que hayan sido tomadas sobre el grupo sin ser consultadas entre sus componentes reales. Una ciudadanía en arco iris o diversa sería, así, la evolución de la ciudadanía social distributiva socialdemócrata.

El Estado y los actores sociales deben reconquistar una nueva ciudadanía social postsocialdemócrata. No es solo cuestión de que el primero «induzca» el respeto a

las diferencias, sino también de que los actores sociales potencien, desde su propio capital social, la afirmación de sus especificidades. La ciudadanía es demanda de derechos, es reparto, pero también es participación, lucha y actividad. Las conquistas sociales son respuestas del Estado a la movilización de los actores, y por eso es importante recuperar el espacio público en el que los distintos grupos concurren a plantear sus demandas y proyectos. En el caso de los grupos tenidos por «minoritarios», la necesidad de compatibilizar la mayor igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias se manifiesta principalmente en la combinación de derechos universales con el reconocimiento de las características específicas de los grupos especialmente oprimidos. Cuando se niega el valor de la identidad de cualquier grupo social —y se reduce a un mero interés económico de los individuos aislados— se dificulta su constitución como actor social pleno, reconocido por el conjunto. Además, la discriminación implica también el bloqueo (muchas veces invisible) del acceso a recursos materiales, así como a información y conocimientos que resultan básicos para el logro de niveles mínimos de bienestar material.

De esta manera, en un entorno tan cambiante social y económicamente como el que estamos viviendo, en el que se están transformando radicalmente tanto los sistemas productivos y tecnológicos como las pautas de intervención del Estado y la escala de los espacios y territorios en los que se efectúa la actividad económica, resulta un tanto estrecho limitar el problema de la inserción laboral a un problema de políticas de liberalización y temporalización de la relación salarial y de eliminación de «obstáculos» (garantías) para la incorporación en el mundo laboral, sin contemplar que estamos en una transformación fundamental del modelo de constitución de la vida económica en el que el valor de la eficiencia organizativa, política y social aumenta incluso como *estrategia competitiva no hobbesiana*. Es fundamental recalcar el carácter cada vez más complejo y concreto de la *ciudadanía* europea y de los derechos sociales de ella derivados, creando un consenso de carácter superior a partir del diálogo y la formación de valores comunes creados en el respeto y el reconocimiento mutuo.

El ejercicio ciudadano influye sobre el sistema de reparto social, no solo porque incorpora a los excluidos en las decisiones políticas y en la deliberación sobre el uso de recursos socialmente producidos, sino también, y sobre todo, porque construye los espacios que definen otras formas de igualdad, como el acceso a la justicia, al conocimiento, al reconocimiento y a la seguridad de los proyectos de vida, así como a la mayor preocupación de la sociedad por las desigualdades por adscripción, en particular género y etnia. Por otra parte, el fortalecimiento de la ciudadanía permite mejorar los niveles de cohesión social y, por ello, de legitimidad política para impulsar transformaciones profundas en el ámbito productivo, educacional y de política económica, entre

otros muchos. Solo los proyectos colectivos que implican un reconocimiento y potenciación *de las capacidades* de los grupos tradicionalmente dominados, en el sentido que le dan el economista Amartya Sen o la filósofa Martha Nussbaum a este concepto —esto es, de posibilidad desde la libertad positiva de poner en funcionamiento los proyectos, decisiones y acciones personales—, pueden constituir una condición básica para dar sustento político a las transformaciones socioeconómicas que sirvan para transitar por el camino de la mayor equidad social. El mero seguimiento de un supuesto mercado autorregulado aplasta las capacidades de estos grupos tradicionalmente dominados, y el caso de las mujeres o las minorías inmigrantes son un ejemplo palmario.

En suma, la nueva sociedad del trabajo se asienta sobre un conjunto de agentes y compromisos cada vez más complejos y que exigen una mayor flexibilidad como forma de gestión, pero esa flexibilidad no solo debe atender a conductas *economizadoras*, sino que también tiene que obtener una mayor *eficiencia social* —relacionada con su capacidad para equilibrar conceptos como el nivel de empleo, la distribución de la renta, la conflictividad social, el contenido y la riqueza de las tareas, etc.—, y *política* —legitimidad de los acuerdos, democracia de las decisiones, instituciones morales, etc.—, sabiendo que esta eficiencia social y política, como ha mostrado analíticamente el premio Nobel de economía Amartya Sen, no solo es externa a la vida económica sino que es un bien organizativo más, que genera riqueza y bienestar. No es, pues, en la competencia a la baja —malos empleos— y en la individualización desmedida —con la apertura a la utilización oportunista del trabajo— donde parece que se encuentre el futuro de una economía realmente moderna y el lugar de un empleo juvenil digno. Parece, más bien, que solo un conjunto de incentivos institucionales diseñados poniendo en primer lugar y como objetivo principal —y no en el habitual y nominal objetivo secundario— un programa coherente de acciones sociales, puede controlar la tendencia inherente de los mercados a devorar sus bases sociales y morales.

CONCLUSIÓN: LA CIUDADANÍA ACTIVA

El tema de la integración de los grupos vulnerables en las sociedades actuales, por tanto, es multidimensional y mueve un enorme conjunto de representaciones culturales que hay que trabajar y racionalizar, de cara a la abolición definitiva de estereotipos deformantes que impiden la plena incorporación de este grupo social a la normalidad ciudadana y especialmente al mundo laboral, este último hasta ahora considerado el principal factor de normalización e integración psicosocial conocido. Intervenciones en el campo de la educación —tanto en los aspectos de la educación formal y temática como en la formación para la convivencia y la promoción de la

igualdad de oportunidades—, así como actuaciones en el campo de la información y creación de imágenes antipatriarcales en los medios de comunicación de masas, difusión cultural y entretenimiento, han cambiado, están cambiando y cambiarán más en un futuro inmediato la imagen de la mujer en las sociedades actuales.

Pero este cambio en las representaciones y mentalidades es, aunque imprescindible para la consecución de la igualdad de derechos reales, lento y muchas veces insuficiente para promover un ensanchamiento efectivo y en plazo razonable de las oportunidades vitales y laborales de los grupos vulnerables. Por tal motivo, es necesario introducir sistemáticamente en todos los elementos jurídico-normativos que regulan el mercado de trabajo y la vida laboral en general, disposiciones especiales que amparen e incentiven la incorporación del mayor número de los grupos más frágiles para acceder a la vida laboral activa. Las características muy específicas de este grupo social hacen que sus necesidades sean mal recogidas en medias genéricas contra la discriminación o aquéllas pensadas para otros colectivos históricamente desfavorecidos.

Además, el sentido de las medidas compensatorias en materia de empleo juvenil debe adaptarse al cambio que se está produciendo en los fundamentos de las políticas económicas —y especialmente de las políticas laborales— en todo el occidente desarrollado y, sobre todo, en el seno de la Unión Europea. Así, es necesario reconstruir el marco normativo que procura la inserción de los grupos más frágiles al mercado laboral siguiendo los conceptos que se han convertido en centrales dentro del reordenamiento comunitario de las relaciones laborales, especialmente en lo que se refiere a la adopción de medidas de «flexiseguridad» y a la progresiva sustitución de políticas pasivas por políticas activas en el campo del empleo, tomándose estos conceptos no como la simple —y desgraciadamente casi habitual— individualización y mercantilización de las relaciones laborales, sino como la construcción de nuevos vínculos más completos y complejos entre los sujetos laborales (concretos, múltiples y con trayectorias diversas) y la sociedad que los enmarca.

De este modo, no es posible conciliar flexibilidad y seguridad —en la línea de los últimos discursos postliberales de la flexibilidad— e incluir a los sujetos frágiles de una manera externa y escasamente integrada si antes no se avanza en un nuevo concepto de flexibilidad que integre en la misma configuración de la relación salarial un nuevo modelo de desarrollo y gestión de la mano de obra más colectivo, negociado y universalista. Solo un planteamiento de una nueva relación salarial —sin descartar aquí las propuestas más generales de desvinculación entre trabajo y salario— que sea capaz de configurar un nuevo paradigma institucional —que no solo mercantil— para la estructuración de una nueva gestión regulada y socialmente ra-

cionalizada de la utilización del trabajo. Solo mediante un modo de regulación y desarrollo socialmente protegido pueden armonizarse las relaciones entre la flexibilidad micro —tomada en un sentido técnico estricto— y el empleo global, cuantitativa y cualitativamente considerado y tomado como un compromiso previo.

El enfoque institucional fundamental debe ir encaminado a hacer de los sujetos frágiles un grupo de *ciudadanía activa*, cada vez menos dependiente cuantitativa y cualitativamente de otros colectivos sociales y alejándose progresivamente, no solo ya de cualquier «paternalismo» tradicional —cada día socialmente más superado, pero comunicativamente ni mucho menos erradicado—, sino incluso de ser considerado un grupo única y exclusivamente asistenciable y asistencializado dentro de los países europeos. Es evidente que hay que garantizar jurídicamente las prestaciones que las personas jóvenes han conseguido dentro del Estado del bienestar, pero también los grupos más débiles deben ser tenidos en cuenta y jurídicamente considerados de forma expresa si no queremos que sean barridos y marginados en la transformación que estamos experimentando con el paso de un *Welfare State* —fundamentalmente desmercantilizador, subvencionador y sostenedor de la demanda social— a un *Workfare State* cada vez más implicado en la formulación de políticas que buscan incrementar la competitividad del tejido económico/productivo y la adquisición de capital humano y formación tecnológica por parte de los diferentes sujetos laborales.

Para esta ciudadanía activa es importante extender la gama de agentes de la sociedad en los procesos deliberantes y decisorios, y en la forma en que se asignan y distribuyen las prestaciones. Para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, se requieren políticas de reconocimiento y apoyo a los grupos definidos por su adscripción de género y de cultura, y formas de reparto social que respondan a distintos aspectos de la «igualdad compleja». Para promover la ciudadanía en un sentido más republicano, los Estados y sistemas políticos deben ser capaces de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando. El concepto de igualdad compleja —como el de solidaridad de tercer tipo— tiene consecuencias tanto en términos de interpretación de la realidad social como de los aspectos susceptibles de intervención por parte de la política pública. Distintos aspectos de la igualdad atañen a distintos derechos ciudadanos y abren, a su vez, posibles campos desde los cuales el Estado, o la sociedad organizada, pueden cumplir un rol distributivo. Existen aspectos simbólicos y aspectos materiales de la igualdad que no necesariamente coinciden (por ejemplo, el acceso al debate público y el acceso a bienes de consumo). A su vez, distintos derechos ciudadanos y expresiones de la ciudadanía plantean desafíos diversos a la distribución de bienes

y oportunidades sociales, al tiempo que también redefinen la igualdad en sus distintos aspectos.

Por ello hoy la reconstrucción de una nueva ciudadanía se hace en el puente entre «nuevos» y «viejos» movimientos sociales, si tenemos en cuenta que la vieja y automática identidad fordista entre ciudadano y trabajador masculino se ha fragmentado y complejizado en forma de empleo, desempleo, contratación y subcontratación dentro de sectores muy segmentados del mercado de trabajo. Las viejas identidades y solidaridades homogéneas de clase económica pasan así por momentos de máxima inestabilidad, al perder gran parte de sus líneas de cohesión grupal. Un proceso de amplia diferenciación y diversificación de la estructura de clases en el contexto postfordista hace que se multipliquen los problemas, así como las *necesidades concretas*, de grupos especialmente fragmentados, llevando asociada, por lo tanto, la dinámica previsible de la multiplicación de las identidades específicas y las mediaciones sociales. De la capacidad actual para crear nuevos vínculos sociales y de solidaridad —una solidaridad de tercer tipo— que sean capaces de trascender políticas sectoriales o incluso situaciones locales depende la capacidad social de intervención pública efectiva. En este sentido, el reconocimiento de la sociodiversidad es uno de los elementos esenciales en la reconversión de los sistemas políticos de distribución, ayudando a gestionar directamente un nuevo Estado benefactor más descentralizado donde se dé la posibilidad de encontrar vínculos sociales cada vez más flexibles, pero más seguros, que combinen la distribución económica con la identidad cultural. El principio universalista que estuvo en la base del moderno Estado social era radicalmente insuficiente, pues era incapaz de reconocer todas las desigualdades plegadas bajo la condición salarial.

El gran desafío para el desarrollo en los próximos años es avanzar hacia sociedades más igualitarias. Para ello no es indiferente el modelo político, pues la igualdad se logra conjugando políticas económicas, políticas sociales y una difusión más exhaustiva en el ejercicio de la ciudadanía. La recuperación del espacio de lo público como lugar de encuentro en que se ejerce la mayor igualdad simbólica, de la que forma parte el aprendizaje en la diferencia, deberá ser básica para romper las exclusiones de arriba y de abajo. En lo público la gente descubre un sentido de pertenencia y encuentro que va más allá de lo que se proponen las políticas sociales focalizadas. Una vez más, el sentido republicano de la ciudadanía debe promoverse para fortalecer lo público, es decir, para desarrollar «más sociedad». Sin embargo, al mismo tiempo se requieren políticas focalizadas y compensatorias para reducir las brechas sociales y paliar la exclusión. De allí la importancia, en suma, de encontrar un equilibrio entre ambos campos de intervención. Es fundamental ampliar el espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, como manera de crear «más sociedad».

Héctor Maravall

El Estado de bienestar social
que necesitamos



El Tajo, Toledo, 1905. Aureliano de Beruete.

El profundo cambio operado en las sociedades de los países desarrollados, con la crisis pero también desde mucho antes, hace necesario un replanteamiento del actual Estado de Bienestar, que lo haga más adecuado a la globalización y a las nuevas realidades sociales y económicas.

La España actual tiene poco que ver con la que empezó a desarrollar las políticas sociales a finales de los 70. La descentralización autonómica hace que hoy el EBS sea gestionado por la Administración central, las CCAA y las corporaciones locales, produciéndose desajustes que dañan la equidad, transparencia y el buen funcionamiento de aquél.

La consolidación y mejora de nuestro EBS tiene profundos retos que afrontar en cuanto a su financiación, pero también de gestión, racionalización, diseño de nuevas prioridades, ordenación de recursos y cambios político-administrativos del Estado. El papel de los sindicatos, al igual que ha sucedido en los últimos treinta años, es decisivo para avanzar en ese camino.

COMO era de temer, una de las más importantes consecuencias de la crisis ha sido la llamada a replantear el modelo histórico del Estado de Bienestar Social (EBS), reiterada desde múltiples ámbitos y con diversas formulaciones.

Algunos podrían pensar: ¡menos mal!, por fin ya no nos cuestionan la existencia del EBS, tan sólo proponen su reforma o, dicho de forma más suave, su *adecuación* a las nuevas realidades. Efectivamente, quienes nos reclamamos del progreso político y social debemos valorar como una conquista positiva nuestra el que hoy en los países desarrollados ninguna fuerza, sector o personalidad relevante se atreva abiertamente a cuestionar el EBS, que se ha convertido en una columna fundamental de las sociedades democráticas.

Pero, sin querer meter en el mismo saco todas las propuestas e iniciativas de reforma o adecuación, hay algunos elementos comunes a la mayoría de ellas que merece la pena resaltar: «el gasto social requiere unos recursos públicos que a partir de determinados niveles perjudica el impulso de la economía productiva»; y en segundo lugar, «el alto desarrollo del EBS en solo una parte de los países de un mundo globalizado, resta competitividad a éstos frente a los países emergentes que no disponen de un EBS o cuya implantación es limitada».

Hay otros aspectos complementarios: acerca de «la ineficiencia de la gestión pública del EBS»; de «la relegación de la iniciativa social, que debe recuperar protagonismo frente a la invasión de lo público»; de «la sobrecarga fiscal que soportan sobre todo las clases medias» o «la desincentivación para incorporarse a la vida activa que una garantía de prestaciones generosas ejerce sobre determinados sectores de la población».

Por último, se esgrime que en su diseño actual el EBS no está preparado para afrontar la realidad del imparable proceso de prolongación de las expectativas de vida que, combinado con la caída de la natalidad, hace muy difícil mantener a medio y largo plazo unas prestaciones implantadas en un contexto demográfico muy distinto, a lo que en determinados países se suman los intensos movimientos migratorios, con nuevas demandas de protección social.

En definitiva, se nos plantea que el actual EBS de los países desarrollados no se ha adecuado al nuevo marco de la globalización y a las nuevas realidades sociales y económicas, y debe hacerlo de manera urgente para evitar males mayores en un futuro no muy lejano.

El concepto clave, por tanto, es «inadecuación o desfase».

Son unos argumentos que quienes defendemos el EBS ni podemos ignorar ni despachar de forma simplista, máxime cuando los que critican el actual EBS alegan que lo hacen no desde posiciones ideológicas o de su cuestionamiento global sino de su defensa, desideologizando el debate, reduciéndolo a mera cuestión de reformas técnicas —aunque sean muy profundas— para mejorar y, sobre todo, garantizar su existencia a medio y largo plazo. Para entendernos, es la diferencia entre Margaret Thatcher y Cameron.

Tres consideraciones previas:

No hay un único modelo de EBS. Cada estado tiene su modelo, y su relación con la crisis económica ha sido y está siendo muy dispar. Suecia, Dinamarca o Austria, con elevado gasto social, han resistido razonablemente bien la crisis; en España e Irlanda, con limitado gasto social, ésta ha tenido efectos devastadores. Un sólido y amplio EBS no es, por tanto, un factor que agrave la crisis o dificulte su salida, sino que más bien parece todo lo contrario.

En segundo lugar, resulta muy alejado de la realidad presentar las políticas relacionadas con el EBS como modelos congelados en décadas pasadas. Todos los EBS de la UE-15, con mayor o menor intensidad, han realizado reformas frecuentes de sus políticas sociales. España es un ejemplo evidente.

En tercer lugar, los sectores más inteligentes de la derecha política y económica, conscientes de la sólida identificación del EBS con los sistemas democráticos, lo que se proponen no es el derribo del EBS sino la privatización de su gestión. En otras palabras, pasar el 20%-30% del PIB de la esfera de gestión pública a la esfera de gestión privada: los poderes públicos garantizarían los derechos, la iniciativa privada los gestionaría. Un negocio de gran envergadura, aunque se lo planteen a medio y largo plazo.

Por tanto, ni hay recetas generales, ni hay que utilizar lugares comunes que no tienen ningún rigor, ni tampoco podemos dejarnos engañar por las buenas palabras de muchos de los reformadores del EBS.

Dicho esto, tampoco podemos argumentar que aquí no pasa nada, que no hay problemas o que todo es una estricta ofensiva neoliberal. Es fundamental disponer de un buen diagnóstico de la situación y de las tendencias futuras, para obrar en consecuencia.

Ciñéndonos a nuestro país, tradicionalmente los progresistas, a la hora de evaluar o calificar nuestro EBS, salvo honrosas excepciones y muy en especial el profesor Gregorio Rodríguez Cabrero, no hemos ido mucho más allá de ceñirnos a elementos cuantitativos, resaltando nuestro tremendo diferencial de gasto con la media de la Unión Europea, y concluyendo que lo que nos pasa es que tenemos un tardío y limitado EBS. Siendo esto totalmente cierto, es quizás la punta del iceberg de los problemas. Los árboles de la insuficiencia del gasto nos pueden impedir ver el bosque de las carencias de su diseño y funcionamiento.

Efectivamente, en datos del año 2007 (últimos disponibles) España tenía un gasto social del 21% de su PIB, frente al 26,2% de media en la UE-27 o el 26,9% de la UE-15. Tomando como referencia este último parámetro, solo estaban por detrás de nosotros Luxemburgo e Irlanda (aunque puede haber serias dudas de los datos de Grecia e incluso de Portugal). Ya hay datos propios de España en el año 2008, con un crecimiento hasta el 22,19% del PIB imputable en buena medida a la elevación del gasto en desempleo, por lo que, dadas las tendencias de gasto social en la UE en los últimos años, nos podríamos situar en un diferencial negativo en torno a algo menos de 4 puntos del PIB, que representa más de 40.000 millones de euros de menor gasto social por año. Que es dinero.

Es cierto que el gasto en relación al PIB es una referencia muy importante y elocuente, pero no la única, dada la diversidad de renta por habitante en los diversos estados de la Unión, así como la situación de la inflación. España tenía en el año 2008 una renta *per capita* superior a los 22.000 euros/año, que nos sitúa en el 102% de la media de la UE-27 y por delante —en lo que respecta a la UE-15— de Grecia, Portugal e Italia, y sin embargo estamos por detrás de Luxemburgo e Irlanda, que como se ha dicho tienen menos gasto social que nosotros.

Si utilizamos el gasto social por habitante en paridad de poder de compra, que es un indicador mucho más equilibrado, en España era de 5.526 euros/año por habitante en el año 2007, frente a 6.522 en la UE-27 y 7.464 en la UE-15, y en este último escenario sólo estamos por delante de Portugal.

Más allá de esos datos agregados, hay algunas matizaciones importantes que hacer: p.e., en España el porcentaje del gasto en desempleo en relación al gasto

social total es del 11,7% (2007) / 13,25% (2008), siendo la media UE-27 del 5,1% (2007), mientras que en vejez (pensiones) la media de la UE-27 es del 39,6% y en España del 31,9% (2007) / 30,01% (2008).

Por otra parte, la distribución interna de los gastos en protección social muestra aspectos a tener muy en cuenta: p.e., el coste de la gestión de las pensiones de la seguridad social en España es muy bajo, al ser una gestión muy modernizada, mecanizada y eficiente. En cambio, el gasto sanitario en España está en el 6,4% del PIB (2007) / 6,81% (2008), frente a un 7,4% en la UE, es decir no es un diferencial excesivo; sin embargo, en el conjunto del gasto sanitario el farmacéutico en España casi dobla la media de la UE.

En cualquier caso, y con todas las matizaciones necesarias, el punto de partida de la valoración de nuestro EBS es el de una clara inferioridad de gasto social en relación a la media de la Unión Europea.

Al avanzar en un análisis más cualitativo de nuestro EBS, conviene recordar sucintamente el proceso de desarrollo del mismo. Los rudimentos del EBS en España tienen su punto de partida en los últimos 15 años de la dictadura, de la mano de un mínimo sistema de pensiones y de prestaciones de desempleo y un sistema sanitario basado fundamentalmente en una red reducida de macrohospitales. La democracia, a partir de los Pactos de la Moncloa, inicia un impulso del EBS, con algunos momentos referenciales: la reforma institucional de la Seguridad Social de 1978, la Ley General de Sanidad de 1985, la ampliación de la protección al desempleo en 1991, la aprobación de las pensiones no contributivas o el diseño del plan concertado de servicios sociales básicos y los planes sectoriales. Todo ello nos permite pasar de aproximadamente un 12% del PIB de gasto social en 1977 a un entorno del 20-22% en la mitad de la década de los 90.

Ese crecimiento es sin duda muy importante, realizado en menos de dos décadas, en las que también hubo un muy notable crecimiento del PIB y que, si bien se quieren atribuir en solitario los diversos gobiernos de UCD y sobre todo del PSOE, hay que subrayar que casi siempre detrás de cada salto adelante en protección social ha estado la movilización y negociación sindical. Es evidente que el punto de partida eran tan ínfimo, que este crecimiento lo que consiguió fue recuperar buena parte del retraso y diferencial histórico en relación a los demás estados de la UE-15.

Sin embargo el proceso se paró en la segunda mitad de la década de los 90, en la que las dos legislaturas del PP, si bien respetaron lo existente y de manera

muy especial el sistema de pensiones, mediante la ratificación del Pacto de Toledo, no dieron ningún paso adelante en la mejora del EBS. La primera legislatura de Rodríguez Zapatero tuvo en su haber la aprobación de la Ley de la Dependencia, también a instancias e impulso sindical, ley cuya enorme potencialidad ha quedado las-trada por un limitado respaldo presupuestario en esta segunda legislatura socialista.

Los años de gran crecimiento del PIB español, 1997-2007, que deberían haberse aprovechado para por fin equipararnos a los EBS de la UE-15, fueron desperdiciados, aunque es evidente que, al mantenerse en líneas generales el porcentaje de gasto social en relación al PIB y haber aumentado tanto éste, el total del gasto creció de manera sensible.

También debemos resaltar que la España que empieza a desarrollar las políticas sociales a finales de los 70 y principios de los 80 poco tiene que ver con la España actual, y ello se refleja de manera intensa en la actual problemática de nuestro EBS.

A finales de los 70, nuestro Estado era profundamente centralista; hoy es uno de los más descentralizados del mundo, a través de un proceso sin duda veloz y con una evolución que difícilmente podía haber sido suficientemente prevista ni en la Constitución ni por los que la elaboraron: de ser una sociedad relativamente joven, con una alta natalidad, ha pasado a ser uno de los países con mayor envejecimiento y con menor natalidad del mundo; de ser un país todavía con más de dos millones de ciudadanos en la emigración, ahora tiene más del 10% de su población inmigrante. Tres cambios políticos y sociales de dimensiones históricas, que otros estados han realizado en un proceso de tiempo mucho más dilatado. A ello habría que añadir la fuerte irrupción de la iniciativa privada, lucrativa y no lucrativa, en la gestión de crecientes áreas del bienestar social; sector privado que antes era muy reducido y casi limitado a las organizaciones religiosas o similares.

El EBS de España hoy lo gestionan la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y de manera creciente aunque desordenada las Corporaciones Locales; hay unas fuertes demandas de gasto en prestaciones y servicios ligadas al envejecimiento; hay una demanda no prevista de atención a más de 4 millones de personas extranjeras; la iniciativa privada ocupa amplios espacios en los servicios sociales y en la sanidad.

Lamentablemente no hemos reflexionado, ni la izquierda política, ni los sindicatos, ni las ONG, ni tampoco los expertos progresistas, sobre las consecuencias que estos cambios están produciendo y van a producir aún más en el futuro en nuestro EBS.

No hemos valorado adecuadamente aspectos como que la Ley de Dependencia, por ejemplo, por una interpretación restrictiva de la Constitución y de las competencias normativas de la Administración General del Estado, va a ser con bastante probabilidad la última ley de ampliación estatal de la protección social; o las crecientes diferencias de acceso efectivo a derechos universales de la ciudadanía en función de su lugar de residencia; el hecho, difícilmente reversible, de la paulatina privatización de la gestión de los servicios sociales y en menor medida sanitarios, incluyendo comunidades autónomas y ayuntamientos gobernados por la izquierda estatal (PSOE e IU) o de nacionalidad (ERC, ICV, BNG...); la creciente monetización de los servicios sociales, iniciada con las frustradas experiencias de las rentas de inserción social y multiplicada en la escandalosa aplicación de la Ley de Dependencia, en la que la excepcionalidad de la prestación económica se ha convertido en la norma; el ahogo de las corporaciones locales obligadas a realizar cada vez más amplias tareas de protección social, sin disponer de la financiación adecuada y en muchos casos asfixiadas por el neocentralismo autonómico; la ineficiencia del gasto sanitario hospitalario por la multiplicación de centros y recursos tecnológicos autonómicos de baja utilización y muchísimos de ellos de altísima generación y elevado coste; las disfunciones y molestias a los ciudadanos, sobre todo en el ámbito rural, por la rígida compartimentación de las fronteras autonómicas y la escasa colaboración interautonómica; el retroceso del conocimiento y control sindical de las políticas sociales, a partir de las transferencias a las CCAA, por no hablar de la fragmentación de la influencia y poder sindical, cuyos interlocutores ya no son uno sino 17 más uno; el estancamiento año tras año de los porcentajes de población en situación de pobreza y exclusión social, próximos nada menos que al 20% del total; la congelación y adulteración del Plan Concertado de Servicios Sociales básicos aprobado por Matilde Fernández a finales de los años 80...

Y en ese contexto, el EBS sufre una fuerte opacidad en determinadas áreas, especialmente los servicios sociales y en un segundo término en el sistema sanitario, que supone que los ciudadanos desconozcan desde las listas de espera quirúrgicas hasta el número de horas de la prestación de ayuda a domicilio, pasando por el número de beneficiarios de las rentas de inserción social. Todo ello, a pesar de los esfuerzos de algunos responsables de la Administración General del Estado, como es el caso de la Ministra de Sanidad y Política Social. Que podemos tener un EBS cercano y transparente lo demuestra el Sistema de Seguridad Social, cuya modernización de la gestión fue una opción política de finales de los años 80, plenamente apoyada y estimulada por los sindicatos. Es obvio que sin transparencia es muy difícil diseñar y gestionar un EBS eficaz, eficiente y atento a las demandas de los ciudadanos.

Esa opacidad de la gestión pública del EBS en la mayoría de las autonomías —a la que muy posiblemente puede contribuir el bipartidismo efectivo en bastantes

de los parlamentos autonómicos— no solo permite increíbles declaraciones y/o acusaciones entre los distintos ámbitos de las administraciones públicas sobre «lo que tú me das» y «lo que yo gasto», sino que puede estar generando una falsificación del gasto real en políticas sociales de algunos gobiernos autonómicos, que no deslindan adecuadamente la aportación que reciben de la Administración General del Estado y la que realizan por sus propias vías de financiación. La errónea decisión de la financiación no finalista de la mayoría de las políticas sociales transferidas, que adoptó primero el gobierno del PP en 2001 y que reiteró en 2009 el gobierno del PSOE, con una dejación irresponsable del papel garante de la Administración General del Estado, unido a la no utilización de las competencias de Alta Inspección, son igualmente factores que dañan la equidad, la transparencia y el buen funcionamiento del EBS.

No se trata de lamentarnos o sumirnos en la melancolía de lo que pudo ser y no fue, sino de ser conscientes de la problemática existente para poder afrontarla adecuadamente. Ni mucho menos podemos caer, como hace la derecha u otros partidos políticos como UPyD, en el cuestionamiento del Estado autonómico, sino que debemos conocer y comprender el nuevo contexto en el que estamos para poder seguir consolidando y ampliando el EBS.

Junto a esos problemas, sin duda complejos y de difícil gestión y solución, existen algunas otras cuestiones a tener en cuenta.

El gasto en protección social tiene un componente prioritario de las prestaciones económicas de diversa índole, (pensiones de la Seguridad Social, pensiones no contributivas, prestaciones LISMI, pensiones asistenciales, prestaciones por desempleo, prestaciones familiares por hijo a cargo, pensiones de clases pasivas, salarios sociales y prestaciones económicas de la ley de dependencia) que ascienden a casi 13,5 millones. Aunque hay beneficiarios que pueden compatibilizar más de una prestación, son una pequeña minoría, por lo que podríamos decir que la protección económica alcanza en torno al 32,6% de la población residente en nuestro país de nacionalidad española, o el 28,6% si nos referimos a toda la población. En otros términos, casi un tercio de la población tiene algún tipo de prestación pública.

Se trata, por tanto, de una muy amplia cobertura personal, lo que si bien tiene una lectura positiva, hay también otros aspectos a considerar. La cobertura es extensa pero de baja intensidad en la mayor parte de las prestaciones (pensiones mínimas contributivas, pensiones de viudedad, pensiones asistenciales, prestaciones LISMI, nivel asistencial del desempleo, prestaciones familiares, prestaciones por dependencia, salarios sociales) que en ningún caso llegan a los 1.000 euros mensuales e incluso bastantes de ellas están muy por debajo del Salario mínimo Interprofesional.

Además, una parte de esas prestaciones económicas son sustitutivas de políticas activas y de servicios sociales, especialmente en lo que se refiere a la dependencia y a la pobreza y exclusión social. La excesiva monetarización de la protección social en detrimento de las políticas activas y de los servicios, incide negativamente en el empleo. Programas que podrían ser muy intensivos en empleo, como es el caso de la atención a la dependencia, no se desarrollan y se opta por pagar prestaciones que no generan empleo, al menos directamente y desde luego no en la misma intensidad. Para ser rigurosos en los análisis, hay que reconocer que esa monetarización es fuertemente demandada por los propios beneficiarios o sus familias, máxime en un contexto de grave crisis económica prolongada.

Una segunda cuestión a tomar en consideración es la gran contradicción entre el papel que tienen que jugar, y que de hecho juegan, la mayor parte de las corporaciones locales en las políticas de bienestar social y las enormes carencias de financiación, consecuencia de un modelo totalmente desfasado y muy marcado por una visión centralista (estatal y autonómica). Esta situación requiere urgentemente una reforma en profundidad del sistema de financiación de las tres administraciones públicas, que debe ser acompañada de una política mucho más activa de ordenación de los recursos y de las prioridades sociales en el ámbito local, y articularse desde cada comunidad autónoma con la participación de las corporaciones locales.

El tercer aspecto cualitativo que se debe subrayar es la creciente presencia de la iniciativa privada en el ámbito de los servicios sociales y en la atención sanitaria, a los que ya se ha hecho mención. Hay que decir que la iniciativa privada es muy diversa, no solo entre la que tiene una finalidad lucrativa sino también la que es de otro carácter, incluyendo las que se rigen por principios solidarios. Hay entidades que gestionan bien, que prestan una atención de calidad a sus usuarios, que son transparentes en su funcionamiento y tienen buenas políticas de recursos humanos. Y otras, desgraciadamente muchas, que son todo lo contrario.

Quizás el problema mayor en relación a la colaboración de la iniciativa privada es que ésta no tiene una suficiente regulación, flexible pero garantista para los gestores, usuarios y personal trabajador, que vaya acompañada del efectivo cumplimiento de la legalidad, con un adecuado y eficaz control y evaluación por parte de unos servicios públicos de inspección bien dotados y con suficiente respaldo sancionador.

La acción concertada, en sus diversas modalidades, debe sustentarse en unos parámetros distintos a los existentes: los precios públicos de concertación deben ser realistas y razonables, pero el cumplimiento de los pliegos técnicos y adminis-

trativos debe ser impecable. Hay que superar una concertación «barata», basada en precios muy inferiores al propio coste de los servicios de gestión pública directa, deficiente atención a los usuarios y precarias condiciones laborales, en un contexto de tolerancia, más o menos implícita, de la administración pública correspondiente. La concertación no debe ser un instrumento de abaratamiento de costes para las administraciones públicas (atender a más usuarios con menos gasto relativo) sino de una oferta complementaria, flexible e innovadora.

Además es imprescindible una acción mucho más activa de las administraciones autonómicas en una ordenación básica de la oferta privada, a partir de la identificación a corto, medio y largo plazo de los objetivos de las políticas sociales, de las prioridades de atención, de los recursos públicos disponibles para la concertación, etc. Se evitarían así situaciones tan esperpénticas como lo que sucede en los servicios sociales de atención a la dependencia, con decenas de miles de personas en lista de espera y más de 50.000 plazas residenciales privadas sin ocupación.

No se trata, por tanto, de apostar por la desaparición de la iniciativa privada, sino por que ésta juegue un papel complementario o subsidiario y en todo caso plenamente regulado y controlado.

Al referirnos al tema de la acción concertada, es necesario tener presente que este ámbito se está expandiendo no solo por razones de modelo de gestión pública/privada basada en opciones políticas e ideológicas de carácter neoliberal. Tenemos que analizar, y soy consciente de que es un tema vidrioso, si la acción sindical en ámbitos de la función pública que gestiona políticas sociales no ha introducido elementos de excesiva rigidez en las relaciones laborales que dificulta esa gestión e incluso perjudica una adecuada atención a los usuarios. Es un debate que deberíamos abordar y no limitarnos a una defensa numantina de la gestión pública directa y de rechazo de la concertación, pues corremos serios riesgos de que a la vuelta de diez o quince años la gestión pública sea la minoritaria y la concertación la mayoritaria, porque no habremos tenido fuerza sindical ni influencia política para impedir eficazmente esa evolución, ni en los ayuntamientos ni en las comunidades autónomas.

Un cuarto aspecto que debemos afrontar es el de la eficiencia y optimización de los recursos del Sistema Nacional de Salud, teniendo muy en cuenta lo difícil que es políticamente hacer replanteamientos en profundidad.

La cuestión de fondo no es ya el menor gasto público en sanidad que tiene nuestro país en comparación con la media UE, que en sí no sería el tema más preocupante, ya

que el gasto sanitario está muy condicionado por diversos factores propios de cada estado: envejecimiento de la población, hábitos saludables de vida, tipo de alimentación, población infantil, población inmigrante, etc. Nuestro problema es que tenemos carencias de atención y listas de espera, pero sobre todo un gasto con fuertes elementos irracionales y de derroche. El reto no es tanto gastar más, sino sobre todo gastar mejor.

En mi opinión, hay que abordar cinco problemas que son sustanciales: el actual modelo de descentralización sanitaria, el gasto farmacéutico, la coordinación socio-sanitaria, el papel de los profesionales y las estructuras hospitalarias y las prácticas de hiperconsumo de los usuarios. No es éste el lugar para entrar en muchos detalles y matices pero sí para enunciarlos a grandes rasgos.

El mapa autonómico de España tiene serias disfunciones en relación a la consolidación y mejora del EBS y de manera especial en lo que se refiere al Sistema Nacional de Salud. No pueden tener el mismo tratamiento comunidades autónomas que tienen menos población que el cinturón industrial de Barcelona o Madrid y comunidades autónomas que superan el 15% de la población del Estado, o comunidades autónomas con una gran dispersión geográfica y escasa densidad de población y comunidades autónomas básicamente urbanas.

Partiendo de que todos los habitantes de nuestro país, vivan donde vivan, deben tener garantizada la igualdad en el acceso al Sistema Nacional de Salud, es evidente que la adecuada planificación de los recursos hospitalarios y de atención primaria, la optimización de las inversiones tecnológicas y dotación de profesionales y especialidades, debe realizarse en bastantes casos más allá del estricto ámbito autonómico. Será la única manera de racionalizar y optimizar el gasto y además prestar una mejor y más cercana atención a muchos usuarios.

Es evidente que ello supondría una reforma en algunos aspectos importantes de las competencias transferidas en materia sanitaria. La otra alternativa para frenar el gasto y optimizar costes, sería la estrecha cooperación y coordinación de las comunidades autónomas limítrofes que —aunque políticamente pudiera parecer más fácil— en la práctica es ilusoria. Dado el nivel de enfrentamiento entre las fuerzas políticas gobernantes a nivel autonómico y la deriva particularista y populista en que algunas de ellas han entrado, no parece un escenario realista el de la cooperación y coordinación, que para que sea eficaz debe ser estable a medio y largo plazo. La centralización de compras propugnada por el Ministerio de Sanidad como vía para negociar en mejores condiciones con el sector privado, que ha tenido una tibia acogida de los responsables autonómicos, podría ser un buen comienzo.

En cualquier caso, cuanto antes asumamos la inviabilidad e irracionalidad económica del actual modelo de descentralización sanitaria mejor para todos. No hacerlo tendrá a la vuelta de diez años consecuencias graves: introducción masiva del copago, deuda galopante con los proveedores privados, reducción de prestaciones, desigualdad territorial... Porque no parece que vaya a ser sostenible en el futuro que para hacer frente al desmesurado déficit sanitario que periódicamente se va acumulando, la Administración General del Estado acepte inyectar cada tres o cuatro años dinero extra al SNS, fruto de la presiones políticas de los gobiernos autonómicos.

Este replanteamiento parcial del modelo de descentralización autonómica no solo debería afectar al ámbito sanitario sino también a los servicios sociales e incluso al universitario.

Los sindicatos de clase, los profesionales progresistas y la izquierda política no deberíamos eludir esta reflexión, aunque inicialmente levantara incompreensión y oposición en sectores que pudieran acusarnos de neocentralistas.

Ya se ha hecho mención antes y es de sobra conocida la situación del desmesurado gasto farmacéutico. Nuestro sindicato ha trabajado mucho y bien este tema. Tampoco podemos ocultar que en los últimos años el Ministerio de Sanidad ha avanzado en iniciativas positivas de control de gasto y se ha resistido con firmeza a las duras críticas del sector privado y a quienes propugnan medidas supuestamente disuasorias, dirigidas exclusivamente a los usuarios a través de fórmulas de copago. Se están logrando frenar las fuertes tendencias de incremento de gasto. Pero el objetivo a medio plazo debe ser más ambicioso y reducir sustancialmente el gasto, actuando en todos los elementos que intervienen en el mismo: los laboratorios, los médicos, las oficinas de farmacia y los usuarios, incluyendo una más intensa potenciación de los genéricos y un control efectivo del gasto en productos farmacéuticos en los centros hospitalarios. En mi opinión, las vías de actuación se conocen y se está en ellas, pero hay que ser mucho más enérgico y exigente.

La ausencia de coordinación sociosanitaria es un problema detectado hace casi 20 años, sufrido por muchos profesionales y sobre todo usuarios. Se han hecho diversas y muy solventes propuestas desde las propias administraciones públicas y expertos, pero sigue sin abordarse, entre otras causas por el desinterés de los responsables políticos de los servicios regionales de salud y la debilidad política de los responsables autonómicos de servicios sociales para lograr la aprobación de esa coordinación, que aunque a corto plazo incrementaría el gasto en servicios sociales, a medio y largo plazo optimizaría y haría mas eficiente el gasto sanitario. Si no se

produce un crecimiento sustancial de los servicios sociales, de atención básica y especializada, proponerse la coordinación sociosanitaria será un espejismo.

Los profesionales y las estructuras hospitalarias intermedias, muy en especial las jefaturas de servicio, son un factor determinante para la moderación o inmoderación del gasto hospitalario. También hay que reconocer que se han dado pasos para un mayor control de ese gasto: en los años 90 se avanzó en la profesionalización de los gestores hospitalarios, etc., pero siguen siendo limitados, no se actúa con suficiente energía, no se adoptan medidas eficaces de corresponsabilidad y mucho menos se imponen sanciones ejemplarizantes.

Por último, las administraciones sanitarias deben también ser mucho más eficaces en impedir prácticas de hiperconsumo sanitario (farmacéutico, de asistencia indebida a las urgencias o a los Centros de Atención Primaria). La fórmula del copago o del pago simbólico como elemento disuasorio no puede ser la vía, sobre todo cuando no se han utilizado de manera eficaz otras alternativas de organización de la atención. En relación a las malas prácticas y hábitos poco saludables de vida, siendo necesarias y positivas las campañas de publicidad institucional, éstas sólo pueden ser eficaces si hay un seguimiento y control efectivo por parte de la atención primaria, lo que hoy es casi imposible con los medios existentes en los Centros de Salud. Se trata, en definitiva, de profundizar instrumentos y medidas para la colaboración ciudadana en la racionalización del consumo, y por tanto del gasto, a partir de una nítida potenciación de la atención primaria.

La quinta cuestión que debemos afrontar es la limitada implantación de los servicios sociales de base, una carencia histórica de nuestro EBS, muy vinculada a las insuficiencias de financiación de las corporaciones locales. Este subdesarrollo de los servicios sociales se pone claramente de manifiesto cada vez que surgen nuevos retos de protección social: la irrupción de la inmigración y las necesidades de integración, la nueva ley de dependencia o la lucha contra la exclusión social. Al ser los servicios sociales de base la primera red de atención social para las personas, sus carencias repercuten gravemente en toda la política social y, a su vez, las propias limitaciones de nuestro EBS en su conjunto ejercen una fuerte presión en los servicios sociales, que no puede ser atendida por éstos. Más aun, la Ley de Dependencia y su insuficiente dotación presupuestaria está obligando a abandonar o limitar otros programas que venían realizando los servicios sociales, centrándose en las exigencias de aplicación de la ley.

En los últimos años hemos asistido a la promulgación por la mayoría de las comunidades autónomas de la segunda generación de leyes de servicios sociales,

que suponen un notable avance en el reconocimiento de derechos. Sin embargo, las carencias de financiación de estas nuevas leyes y la prioridad de la atención a la dependencia, están limitando profundamente la aplicación de las mismas.

El impulso y diversificación de los servicios sociales tendría un coste económico limitado y asumible, en torno al 1% del PIB, y sería un importante factor de generación de empleo.

La última cuestión que me interesa resaltar es el fracaso de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Los años de gran crecimiento de la riqueza de nuestro país no han ido acompañados de una reducción de la población afectada. Para evitar demagogias, se debe admitir que la situación de pobreza en España tiene unos rasgos muy diferentes a la que pueda tener en Mozambique o Haití, o incluso en Rumania. El umbral de la pobreza, que se sitúa en el 60% de la renta media disponible, no es comparable a la pobreza en otras latitudes, pero ello no debe ser un motivo de tranquilidad. En torno a un 17,5 % de los ciudadanos de nuestro país se encuentran por debajo de ese nivel de renta y una parte no desdeñable, el 5,3% de los hogares, en torno a 2,1 millones de personas, se sitúan en la pobreza severa, y siendo esto inaceptable, aún lo es más la fuerte cronificación que tiene la pobreza en España. El fracaso de la reforma psiquiátrica de los años 80 y el dramático abandono de miles de enfermos mentales, drogodependientes y alcohólicos, ha sido también una pesada losa que está influyendo en esa cronificación de la exclusión.

En los últimos diez años y en cumplimiento formal de mandatos de la UE, el gobierno español ha ido aprobando sucesivos Planes de Inclusión Social, que más allá de un buen diagnóstico de situación, se limitaban a incluir políticas y programas sectoriales en materia de pensiones, desempleo, vivienda, etc., que ya se vienen haciendo, pero sin establecer nuevos programas específicos y sobre todo sin nueva financiación. Si es evidente que con las políticas, programas y presupuestos hoy existentes la pobreza no se reduce ni un ápice, ¿qué sentido tiene presentar más de lo mismo?

Es cierto que los sistemas de protección social tradicionales (pensiones, desempleo, sanidad, vivienda, educación, servicios sociales, etc.) son la primera y básica red contra la pobreza, pero también es irrefutable que un sector de la población está fuera de esas redes de protección y necesita programas y actuaciones específicos. Los salarios sociales o rentas de inserción y actuaciones conexas fueron la respuesta diseñada a principios de los años 90. Sus resultados están a la vista. Sin duda han paliado situaciones de exclusión, pero su alcance, a pesar de las reformas

y actualizaciones que algunos de ellos han experimentado, sigue siendo limitado con tan solo algo más de 100.000 beneficiarios.

La lucha contra la pobreza y la exclusión, además del mantenimiento y reforzamiento de los sistemas básicos de protección social, exige unas políticas activas de las corporaciones locales, diseñando programas muy diversificados, flexibles y personalizados y eso requiere una red amplia de profesionales y medios que hoy están muy lejos de disponer. La presión de los problemas vinculados a la inmigración y de la atención a la dependencia limitan absolutamente las posibilidades de una actuación eficaz contra la pobreza en el ámbito local y, como ya se ha reiterado, ni las administraciones autonómicas ni la Administración General del Estado se han preocupado de apoyar a los ayuntamientos.

No se nos oculta que la lucha contra determinados aspectos de la pobreza y, más aún de la exclusión social, es difícil, compleja y siempre habrá algunas franjas de casi imposible solución, pero siendo conscientes de ello lo que resulta inadmisibles es la pasividad y la resignada convivencia con la situación actual.

Está claro que el EBS necesita hoy y necesitará en el futuro más recursos económicos (temas que se tratan con mayor detenimiento y conocimiento en otros artículos de la revista), vinculados a otra política fiscal, a otro modelo de desarrollo económico, a un incremento de la productividad, a una reducción de la defraudación y de la economía sumergida. Pero, por espinoso que sea, no podemos eludir la compatibilidad de esa mejora y consolidación del EBS con un replanteamiento de diversos aspectos del estado autonómico. Dicho de manera radical, la ciudadanía tendrá que elegir entre tener un hiperdesarrollo de las administraciones autonómicas, con su casi clonación de la Administración General del Estado, tengan 500.000 habitantes u ocho millones, o el abuso de elementos identitarios y partidistas como puede ser la multiplicación de televisiones autonómicas; o bien mejorar los servicios sociales, la sanidad o la lucha contra la pobreza. Nos guste o no, ésta va a ser una de las grandes opciones entre el progreso de los trabajadores o el de las élites políticas, burocráticas y económicas.

En definitiva, en mi opinión la consolidación y mejora de nuestro EBS tiene profundos retos que afrontar, no solo de financiación —que también— sino de gestión, racionalización, diseño de nuevas prioridades, ordenación de recursos, así como cambios político-administrativos en el Estado, decisiones todas ellas estrechamente ligadas. El papel de los sindicatos, al igual que ha sucedido en los últimos treinta años, es decisivo para avanzar en ese camino.

Juan Antonio Fernández Cordon

Los cambios demográficos
y el debate sobre pensiones



Paisaje, hacia 1907. Aureliano de Beruete.

La evolución demográfica reciente y las tendencias futuras son consecuencia de un largo proceso de transición demográfica, que ha afectado a todos los países desarrollados, caracterizado por una fuerte disminución de la mortalidad, primero, y de la fecundidad después.

El envejecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida, puede ser compensado por un incremento de la intensidad de la participación de la población en la actividad productiva. Porque una disminución de la población en edad de trabajar no implica necesariamente una disminución de las personas que trabajan y, por otro lado, también puede aumentarse la capacidad productiva. La verdadera cuestión es cómo se reparte la riqueza. No se pueden aislar, por tanto, los aspectos demográficos del conjunto de cambios sociales y económicos.

En consecuencia, la reforma del sistema de pensiones debería abordarse con transparencia, presentando todas las opciones existentes y teniendo en cuenta que no hay respuestas sencillas ni evidentes.

1. EL FINAL DE UNA ETAPA

DESDE la irrupción de la crisis financiera y económica, se ha iniciado en España una nueva etapa de crecimiento demográfico. La crisis cierra una década (1998-2008) en la que se produjo el mayor crecimiento demográfico de la historia, atribuible prácticamente en su totalidad, contando los efectos directos e indirectos, a la llegada de inmigrantes, un fenómeno cuya amplitud nadie había anticipado. Los otros condicionantes de la dinámica demográfica, la fecundidad y la mortalidad, no experimentaron cambios notables durante esa década, comportándose de acuerdo con las evoluciones previstas. La población española se benefició de un notable incremento de los nacimientos, algo que no se esperaba antes de 1998, pero su capacidad reproductiva, medida por el nivel de fecundidad, sigue siendo insuficiente para asegurar la sostenibilidad demográfica a largo plazo, en ausencia de una aportación constante e importante de nuevos inmigrantes. En cuanto a la mortalidad, no se observa ninguna ruptura en la evolución de la esperanza de vida a partir de 1998. La disminución de la mortalidad ha continuado, con ritmos comparables a los de la década inmediatamente anterior, y la realidad se ha ajustado bastante bien a lo que anticipaban los expertos antes de 1998, con la excepción de la mortalidad por SIDA, cuya favorable evolución no había sido prevista.

Algunas cifras permiten ilustrar el alcance del fenómeno migratorio durante este período. A 1 de Enero de 1998, residían en España 637.078 extranjeros, el 1,60% de la población; once años después (1/1/2009) la población extranjera alcanzaba 5.648.671, el 12,1%¹. Aproximadamente 5,5 millones de personas provenientes del extranjero (contando las que adquirieron la nacionalidad española) se fijaron en España durante ese período. El impacto de la inmigración sobre la estructura por edades no ha sido tan importante como el que ha tenido sobre el crecimiento de la población, pero ha sido positivo y ha contribuido a retrasar el aumento previsto del envejecimiento demográfico en España. En cuanto al mercado de trabajo, el número de ocupados pasó de 13.632.900 en el primer trimestre de 1998 a un máximo de 20.510.600

¹ Datos del INE en inebase (www.ine.es)

en el tercer trimestre de 2007, antes de que la crisis repercutiera en el empleo. Los inmigrantes representaron un 43,2% de este salto de casi siete millones.

Una nueva etapa de crecimiento demográfico se inicia en 2009 con el brusco parón de las entradas netas de inmigrantes, que caen en ese año a 60.000 personas. La cuestión que se plantea ahora es cómo va a afectar la previsible sequía migratoria al crecimiento demográfico y al crecimiento económico de España.

La capacidad de crecimiento de la población, en ausencia de inmigración, depende principalmente del curso futuro de la fecundidad y solo en una medida mucho menor de la mortalidad. En 2009, la fecundidad era en España de 1,4 hijos por mujer, muy similar a la observada en Italia, en Alemania y en algunos países del Este de Europa, y muy inferior a la de algunos países de nuestro entorno, que ya nos superaban en 1998, y en los que ha seguido aumentando hasta prácticamente el nivel de reemplazo generacional, como Francia (2,0) o el Reino Unido (1,9) o los países del Norte de Europa.

La estructura poblacional también influirá negativamente en el crecimiento futuro: la creciente proporción de personas mayores hará que aumente el número de defunciones, aunque disminuya el nivel de mortalidad, y la escasez relativa de mujeres en edad fértil (las nacidas en los años de baja fecundidad) se traduce ya en un menor número de nacimientos a fecundidad constante.

El modelo de crecimiento demográfico basado en una inmigración elevada y una baja fecundidad —el que ha imperado en España en la década 1998-2008— presenta ventajas a corto plazo pero no es duradero, como se ha comprobado. En la actualidad, un crecimiento demográfico moderado pero sostenible exigiría un nivel de fecundidad más cercano al que asegura el relevo generacional, siempre contando con una cierta aportación migratoria. Este es, en substancia, el futuro que dibujan las últimas proyecciones de población del INE.

2. EL FUTURO DEMOGRÁFICO DE ESPAÑA

Lo que dota a las proyecciones demográficas de una robustez mayor de la que gozan los ejercicios de previsión en otras ramas de la ciencias sociales (muy particularmente en el ámbito de la economía), es que buena parte del futuro está ya contenido o viene señalado por la estructura actual y por la evolución de los determinantes de la dinámica poblacional, a los que se atribuye una mayor inercia temporal.

Con todo, una proyección de la población no es más que la cuantificación de un escenario de futuro, basado en el comportamiento esperado de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. Estos escenarios no suelen incorporar rupturas de tendencia y se limitan, de forma más o menos sofisticada, a prolongar las tendencias pasadas.

Todas las proyecciones realizadas antes de 2000 subestimaban considerablemente la inmigración futura. Por el contrario, la proyección realizada por el INE en 2007, sobrestimaba la inmigración neta a partir de esa fecha, cuando ésta se iba a desplomar a partir del año siguiente. Posteriormente, en 2009, el INE ha difundido unas proyecciones que tienen en cuenta la disminución de la inmigración neta y la previsible continuidad en el futuro de flujos moderados. Estas últimas proyecciones del INE describen un futuro en el que el ritmo de crecimiento demográfico disminuye de forma abrupta, a pesar del fuerte crecimiento previsto de la esperanza de vida y de un aumento, aunque moderado, de la fecundidad.

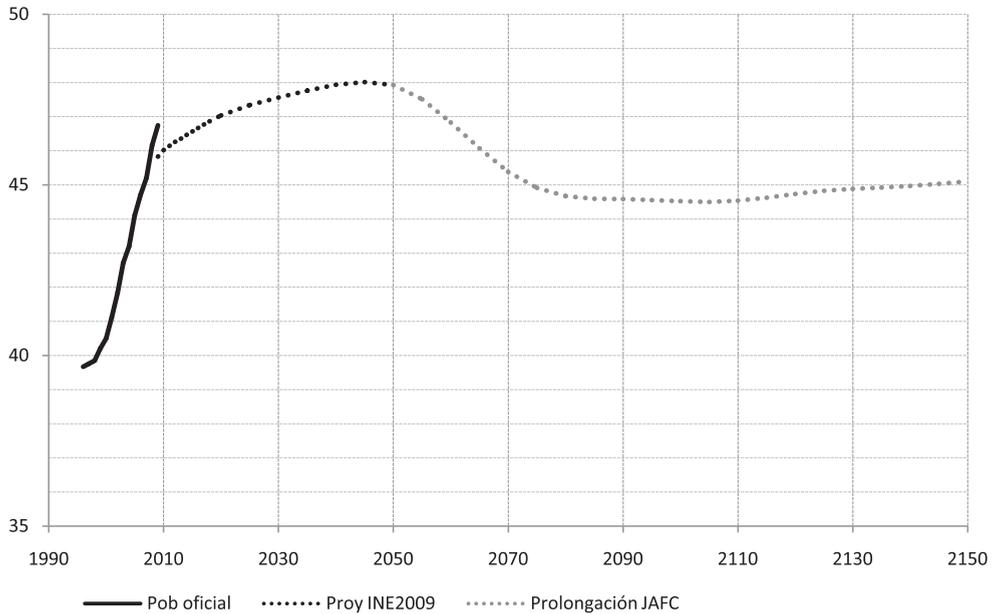
De acuerdo con estas proyecciones, la esperanza de vida al nacer de los hombres pasará de 78 años en 2008 a 84,3 años en 2048, y la de las mujeres de 84,4 a 89,9 años en las mismas fechas. El incremento previsto de la esperanza de vida a los 65 años es, proporcionalmente, mucho mayor. De 17,8 años para los hombres y 21,8 para las mujeres en 2008, pasaríamos a 21,9 y 26,2 años, respectivamente, en 2048. En los próximos cuarenta años, la esperanza de vida al nacer de los hombres subiría un 6,5% y un 8,1% en el caso de las mujeres, mientras que la esperanza de vida a los 65 años aumentaría respectivamente el 19,9% y el 22,9%. En la etapa actual de la transición de la mortalidad, prácticamente todo el aumento de longevidad se concentra en los últimos años de la vida.

El escenario del INE en cuanto al futuro de la esperanza de vida puede calificarse de optimista, algo por encima de los valores que propone Eurostat para nuestro país, lo que deberá tenerse en cuenta a la hora de valorar las consecuencias de la mayor longevidad esperada. Bien es verdad que en el pasado ha sido habitual que las previsiones demográficas se quedaran cortas en esta materia.

Por el contrario, el escenario de fecundidad es de moderada recuperación, hasta alcanzar 1,71 hijos por mujer en 2048. Este nivel de fecundidad exige una aportación migratoria sostenida para el simple mantenimiento de la población a largo plazo.

La novedad importante en las últimas proyecciones del INE es la incorporación de un escenario de escasa inmigración neta, si se compara con las cifras de los úl-

GRÁFICO 1. Evolución y proyección de la población española datos oficiales, proyección INE 2009 y prolongación JAFC



Fuente: INE y elaboración propia.

timos años, con una media algo inferior a 67.000 entradas netas entre 2009 y 2048. Curiosamente, este flujo neto es el resultado de entradas relativamente abultadas (una media anual de 397.000) y de importantes salidas (330.000). Podría ocurrir que la previsible disminución de la población en edad de trabajar creara en el futuro ocasiones de empleo que incitaran a los inmigrantes a permanecer en España, con el consiguiente impacto sobre la población en edad de trabajar y la población total.

Se ha podido comprobar² que la combinación de fecundidad e inmigración del escenario INE 2009 permite que la población pueda estabilizarse a muy largo plazo, siempre que estas condiciones se mantengan indefinidamente.

De este escenario único de evolución de la mortalidad, la fecundidad y la inmigración se deriva la evolución futura del volumen y de la estructura de la población de España.

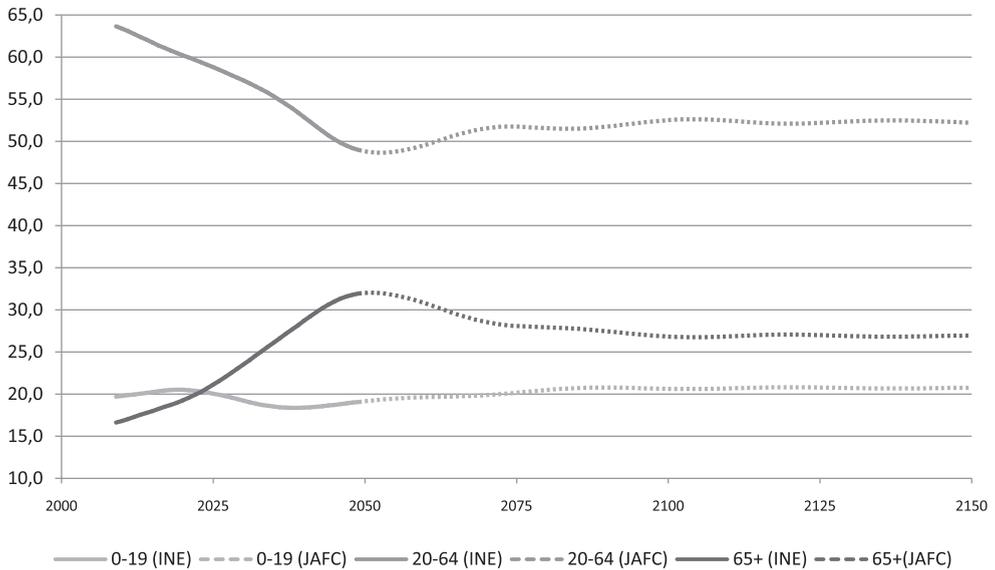
² En un trabajo propio todavía inédito.

Según el INE (2009), la población seguirá creciendo en España hasta el año 2048 en el que alcanzará un máximo de prácticamente 48 millones de habitantes. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, esta evolución supone un brusco cambio de tendencia con relación al fuerte crecimiento observado en los diez años anteriores. Además, a partir precisamente del último año de la proyección (2049) la población disminuye y, si se prolonga hacia el futuro manteniendo constantes los parámetros del último año (2048), se observa una disminución sostenida, con algunas oscilaciones, hasta alcanzar un nivel estable en torno a 45 millones en el muy largo plazo (2100 en adelante). El ejercicio de prolongar la proyección hasta un horizonte tan lejano no tiene, evidentemente, ningún valor predictivo. Es simplemente una manera de mostrar que los parámetros demográficos actuales y previstos conducen a un nivel de equilibrio que se sitúa por debajo del número actual de habitantes en España.

Sin duda, lo más interesante de la proyección reside en los cambios proyectados de la estructura por edades. Lo esencial es que el envejecimiento de la población, medido por la proporción de personas de 65 o más años en la población total, va a seguir aumentando, como lo viene haciendo desde hace décadas y especialmente desde 1975, salvo un leve estancamiento entre 2002 y 2009 provocado por el flujo masivo de inmigrantes a partir de 1998. El porcentaje de personas mayores pasó de 10,5% en 1975 a 16,7% en 2009 y la proyección del INE de 2009 anticipa que llegará a 31,9% en 2048. De la misma manera que ocurre con la población total, este nivel no se mantiene si se prolonga la proyección a largo plazo: el porcentaje de 65 o más disminuirá a partir de 2051 hasta un valor estable en torno a 26,8%.

A la vez que aumenta la proporción de personas mayores, disminuye la de adultos en edad de trabajar, entre 20 y 65 años, de 63,6% a 49% y se mantiene relativamente constante la de jóvenes de menos de 20 años en torno a 20%. A más largo plazo estas proporciones tienden a estabilizarse (en el supuesto de que se mantengan los parámetros del año 2048) en torno a 20,8% de jóvenes de 0-19 años y 52,3% de personas de 20-64 años (Gráfico 2). Como se verá más adelante, se trata de las proporciones que corresponden a la población estacionaria asociada a la tabla de mortalidad de 2048, mantenida constante. Son valores de referencia, que se alcanzan a largo plazo si se mantienen constantes, además de la mortalidad, los parámetros de fecundidad e inmigración que aseguran el reemplazo generacional. Las proporciones reales observadas se sitúan por debajo o por encima de estos niveles de referencia, en función de la evolución de la fecundidad y de la estructura por edades anterior.

GRÁFICO 2. *Proyección de la estructura por edades de la población (0-19, 20-64 y 65+) INE 2009-2049 y prolongación JAFC 2050-2150*



Fuente: INE y elaboración propia.

3. EL ENVEJECIMIENTO EN LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

El envejecimiento de la población que refleja la proyección del INE para los próximos cuarenta años es un rasgo general de las poblaciones de los países desarrollados. Las proyecciones realizadas por Eurostat para el conjunto de países de la Unión Europea muestran evoluciones muy parecidas en todos ellos. En torno a 2050, la proporción de personas de 65 o más años será prácticamente la misma (aproximadamente 32%) en España, Grecia, Italia y Alemania, por ejemplo, países que se situarán, según los escenarios de Eurostat, algo por encima de la media de los 27 países. Para Francia, un país que ha conseguido mantener ininterrumpidamente desde la mitad del siglo XX un nivel de fecundidad y un flujo inmigratorio que aseguran el reemplazo generacional, Eurostat anticipa un porcentaje de mayores de 26%, inferior a la media europea, próximo al nivel de equilibrio que en España sólo se alcanzaría hacia finales del siglo actual, si se mantienen los parámetros de la proyección del INE.

El envejecimiento demográfico es un fenómeno inevitable, solo parcialmente atribuible a la baja fecundidad. Como se ha visto, incluso si se mantienen indefinida-

mente los parámetros demográficos que aseguran el mantenimiento a largo plazo de la población, el porcentaje de mayores subirá a casi el 27%, como consecuencia de la elevada esperanza de vida de la población española. La población en edad de trabajar (20-64) representará solo algo más de la mitad de la población total.

El envejecimiento de la población, que los demógrafos tuvieron muchas dificultades en entender y hacerlo entender, se ha convertido, en nuestros días, en una de esas evidencias sociales que nadie se molesta en explicitar ni analizar. El envejecimiento de la población se ve mayormente como una amenaza a nuestra capacidad de innovación y producción, trasladando sin más el símil biológico del hombre a la sociedad. Pero, sobre todo, se invoca, como nueva plaga de Egipto, para justificar el recorte de las prestaciones sociales, en especial de las pensiones de jubilación. En la misma línea, muchos líderes políticos responsabilizan a la demografía de la ruina que amenaza los sistemas de pensiones si no se actúa (recortando) ahora. El ministro francés encargado de las pensiones, y de su reforma, es quien ha llegado a expresar esta idea con la mayor brevedad y contundencia: «a problema demográfico, solución demográfica». Es decir, como aumenta la esperanza de vida («problema» demográfico) hay que adoptar una medida de carácter demográfico: retrasar la edad de jubilación.

No deja de sorprender que nuestro sistema económico haya transformado uno de los mayores logros humanos, el aumento de la longevidad y la «vida para todos», en un problema, y también que se presente como una evidencia que por vivir más tiempo hay que trabajar más tiempo, a pesar de que nuestra sociedad es hoy mucho más rica que cuando se vivía menos tiempo. Estas cuestiones exigirían al menos un debate abierto, que no se limite a ensartar supuestas evidencias y lugares comunes. La mayoría de las propuestas de reforma que proponen los economistas con mayor proyección mediática se sustentan en una visión simplista de la sociedad, y se reducen a una contabilidad llena de implícitos, que nadie se molesta en aclarar, tal vez porque, en muchos casos, hacerlo arruinaría la argumentación.

No se trata de negar los cambios demográficos y su importancia. Por el contrario, si hay algo que merece ser destacado en la evolución social de España en los últimos 35 años es el cambio demográfico, no porque se trate de una singularidad sino, al revés, por su generalidad, lo profundo de sus raíces y la amplitud de sus consecuencias. Algunos de sus aspectos más visibles, como la baja fecundidad o el envejecimiento de la población, son conocidos y son objeto de atención social y política, pero escapa a la percepción pública hasta qué punto los cambios demográficos están imbricados en el proceso de modernización y, en particular, están ligados a

la profunda transformación que ha experimentado una institución tan esencial como la familia y el protagonismo que en ella han desempeñado las mujeres.

Es innegable que la sociedad debe tener en cuenta estos cambios, para minimizar sus eventuales efectos negativos y prepararse y adaptarse a ellos. Pero es perfectamente negable que el envejecimiento demográfico, simplemente invocado y vagamente relacionado con la baja natalidad, sea una catástrofe que se nos viene encima, y que la adaptación social al cambio demográfico deba necesariamente consistir en laminar el Estado del bienestar. Para encararlo con eficacia, es necesaria una adecuada comprensión de su complejidad, así como situarlo en el conjunto de cambios sociales y económicos del que es inseparable.

4. UN NUEVO MODELO DE REPRODUCCIÓN DEMOGRÁFICA

La evolución demográfica reciente y las tendencias futuras son consecuencia de un largo proceso de transición demográfica que ha afectado a todos los países desarrollados en momentos y con ritmos distintos, proceso que se caracteriza por una fuerte disminución de la mortalidad, primero, y de la fecundidad en una etapa posterior.

Se comprueba hoy que la transición demográfica es un proceso universal, que afecta a todas las poblaciones humanas. La evidencia reciente de la propagación y de la intensificación de la caída de la fecundidad en prácticamente todos los países, incluidos muchos del continente africano y del mundo islámico, considerados hasta ahora como reductos del crecimiento desaforado de la población, viene a confirmar el carácter general de esta evolución, aunque varíen las condiciones concretas en cada sociedad. La mortalidad y la fecundidad disminuyen antes en unos países que en otros, dándose casos de precocidad o de retraso excepcionales, pero el esquema general se mantiene.

En el período reciente, la disminución de la fecundidad se ha acompañado, en los países desarrollados, de importantes cambios que afectan al papel de las mujeres y a la familia, que algunos autores han llamado «segunda transición demográfica» aunque sería más adecuada la expresión «transición de género». En efecto, estos cambios, van ligados a la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, a su nuevo papel en la sociedad y a la transformación de la reproducción demográfica, tradicionalmente basada en una clara separación del ámbito de la reproducción (las mujeres, en el seno de las familias) y de la producción (los hombres,

en el mercado de trabajo). La presencia de las mujeres en el mercado laboral sitúa la articulación entre familia y trabajo como una problemática central de nuestra época. En realidad, lo que parece constituir la esencia de la transición demográfica, la disminución de las tasas de mortalidad y de fecundidad, no constituye más que la apariencia externa de una profunda transformación de las modalidades sociales de la reproducción.

Un punto de vista muy marcado por la inmediatez nos hace ver en la disminución de la fecundidad el rasgo más característico de la transición. Sin embargo, el verdadero desencadenante del cambio demográfico es la caída de la mortalidad, estrechamente ligada al desarrollo de nuevas técnicas productivas y reproductivas que crean o refuerzan el imperativo de lucha contra la muerte. La caída de la mortalidad tuvo consecuencias directas sobre las estrategias de supervivencia porque redujo el número de nacimientos necesarios para asegurar el mantenimiento de la población, lo que acabó provocando una disminución de la fecundidad, tanto por la menor necesidad de sustituir a un hijo anterior fallecido como por la mayor probabilidad de sobrevivir hasta la edad adulta de los hijos ya habidos.

De esta manera, el alargamiento de la vida media rompe la rigidez de un modelo de reproducción poco eficiente, que exigía muchos nacimientos para asegurar un crecimiento mínimo o el simple mantenimiento de la población. La capacidad reproductiva de las mujeres podrá entonces dejar de ser una pesada carga física para ellas y un bien escaso objeto de rivalidad entre los hombres y probable fuente del sometimiento femenino (Meillassoux, 1978), facilitando el replanteamiento de su rol social.

Como consecuencia de los bajos niveles de mortalidad y fecundidad, el modelo reproductivo que surge de la transición demográfica lleva asociado un cambio en la estructura por edades de la población, conocido como envejecimiento demográfico. Aunque la idea de que la caída de la fecundidad es responsable del envejecimiento de la población está muy arraigada, solo es posible atribuirle este papel si se considera que es independiente de la mortalidad, es decir, si se admite que puede mantenerse a largo plazo una situación de alta fecundidad y baja mortalidad.

La historia reciente de los países industrializados y la evolución actual de los países menos desarrollados muestran que esa combinación no es posible: la fecundidad y la mortalidad son dos componentes interrelacionados de un sistema reproductivo. Es cierto que si la fecundidad española se hubiese mantenido constante a lo largo de todo el período de caída de la mortalidad en el nivel de 5,4 hijos por

mujer (nivel de equilibrio asociado a la alta mortalidad de principios del siglo XX), la población no habría envejecido *en términos relativos*, pero se habría producido un enorme incremento del número de habitantes, con el que se neutraliza el inevitable aumento de personas mayores provocado por las ganancias de esperanza de vida. Cuando se admite el concepto de sistema reproductivo, en el que la disminución de la mortalidad implica necesariamente que baja la fecundidad, el aumento de la población mayor aparece como un rasgo natural e inevitable de los nuevos tiempos.

La evolución de la mortalidad y de la fecundidad no afecta únicamente a las variables estrictamente demográficas. La transición demográfica altera la reproducción de los años vividos en situación o con capacidad de actividad, base del potencial productivo de todo colectivo humano.

En el pasado, en épocas anteriores a la transición demográfica (que en España van hasta el primer tercio del siglo pasado), debido a la alta mortalidad, sobre todo la infantil y juvenil, la aportación media de capacidad productiva por nacido era escasa, puesto que muchos ni siquiera llegaban a la edad adulta. Además, el elevado nivel de reemplazo generacional, entre 5 y 6 hijos por mujer, aumentaba la importancia de los trabajos estrictamente ligados a la reproducción (trabajo doméstico y cuidado), sobre todo teniendo en cuenta la entonces muy baja productividad de esas tareas, y dificultaba el trabajo de las mujeres fuera del hogar. Si la participación de las mujeres en el mercado laboral es nula o muy pequeña, los nacimientos reproducen de forma separada por un lado a las reproductoras (hijas) y por otro a los productores (hijos). Con la mortalidad de principios del siglo XX en España (cuando la esperanza de vida al nacer estaba en torno a 34 años) los nacidos viven, en promedio, en torno a 19 años entre los 20 y los 65 años³. Si el 90% de los hombres participa en el mercado laboral y sólo el 10% de las mujeres⁴, la contribución media a la capacidad productiva por nacido sería de 9,8 años.

La primera ruptura de este modelo antiguo se produce al disminuir la mortalidad. Si las razones que explican esta reducción son múltiples y complejas, es innegable su relación con cambios importantes en las formas de producción. El aumento de la esperanza de vida coincide con la progresiva individualización de la fuerza de trabajo, cuando deja de ser indiferente que ésta se alimente de una sucesión rápida de generaciones débiles o de un número menor de generaciones que duran más⁵.

³ Cálculos basados en la población estacionaria asociada a la tabla de mortalidad de la población española de 1900.

⁴ Sin contar el trabajo no visible de las mujeres en la agricultura.

⁵ Marx consideraba, erróneamente, que estas dos situaciones eran equivalentes.

La importancia creciente de la formación, antes de la edad activa y en el lugar de trabajo, exige una mayor inversión en los trabajadores y aumenta el valor propio de los individuos, cada vez menos intercambiables.

La disminución de la mortalidad altera el equilibrio entre las edades, haciendo aumentar el promedio de años vividos en actividad, sin que se modifique el grado de participación en la población activa, al aumentar la población total y la de adultos en edad de trabajar. Esto significa también que se puede mantener la capacidad productiva con menos nacimientos, lo que ocurre, en parte, hacia el final de la primera fase de la transición demográfica. En España, con la mortalidad de 1970, cuando ha finalizado la primera etapa de disminución de la mortalidad, tomando las mismas tasas de empleo que en el ejemplo anterior (90% los hombres y 10% las mujeres) la contribución media a la actividad de mercado es de 20,8 años por nacido (más del doble de lo que era con la mortalidad de 1900)⁶.

Por otra parte, la propia transformación del modelo reproductivo hacia una situación de mayor rendimiento (es decir con menos nacimientos necesarios para mantener la población) incide en el grado de participación de las mujeres en la actividad. De la misma manera que no es imaginable una situación duradera de alta fecundidad y baja mortalidad, no es pensable que una situación de baja fecundidad sea compatible con el apartamiento de las mujeres del mundo laboral.

El incremento del grado de participación de la población en la producción social, como consecuencia de la incorporación masiva de las mujeres al trabajo, que tiene múltiples determinantes, se produce cuando las tareas de reproducción, en las que estaban confinadas, exigen menos tiempo de trabajo, a la vez por la reducción de los nacimientos necesarios, el aumento de productividad del trabajo doméstico y la socialización de parte de las tareas de criar a los niños (escuela, medicina, etc...). La incorporación de las mujeres al mundo del trabajo tiene en cierto modo las mismas consecuencias que la reducción de la mortalidad, son necesarios menos nacimientos por unidad de capacidad productiva, pero existe entre ellos una diferencia importante: cuando aumenta la participación de las mujeres es posible aumentar la capacidad productiva sin aumento de la población, o puede mantenerse la capacidad productiva a pesar de una disminución de la población. En todo caso, contrarresta el mayor número de inactivos debido al aumento de la población mayor. Con los datos de la tabla de mortalidad más reciente (2008), y admitiendo la misma tasa de empleo de hombres que en los ejemplos anteriores (90%) y una tasa femenina del

⁶ Ver los detalles del cálculo en el Cuadro anexo.

60%, la capacidad productiva por nacido sube a 32,7 años, un 58% más que con el ejemplo de 1970⁷.

Todo indica que en el futuro la esperanza de vida seguirá aumentando. Con la mortalidad proyectada por el INE para 2048, y tomando tasas de empleo más iguales entre hombres y mujeres (respectivamente 80% y 70%, dentro de los objetivos 2020 de la Unión Europea), la contribución media por nacido a la capacidad productiva sería de 33,4 años, algo superior a la que se deduce del cálculo anterior basado en la mortalidad actual (ver en el Cuadro anexo los resultados y el cálculo detallado).

Como se habrá podido apreciar, el aumento de la esperanza de vida hasta los altos niveles actuales provoca un aumento de la proporción de personas mayores en edad de jubilación, pero propicia también un cambio del modelo reproductivo que termina por generar un aumento considerable de la capacidad productiva por cada nacido, que se multiplica por más de tres, en términos de tiempo dedicado a la actividad de mercado. Veremos, en los siguientes apartados, cómo afecta este proceso a la carga que los inactivos imponen a los activos, tanto desde el punto de vista del modelo teórico de la población estacionaria, como en el caso concreto de la población española.

5. EL SOSTENIMIENTO DE LOS DEPENDIENTES: EL ENVEJECIMIENTO COMO PROBLEMA

El sostenimiento de las personas que no participan en la producción, porque todavía no están en condiciones de hacerlo (niños y jóvenes en formación) o porque ya no están capacitados (jubilados) es una cuestión que solo puede ser resuelta en el seno de una organización social. No existe ninguna vía individual de trasladar recursos desde el período productivo de la vida hacia la niñez o la vejez. La familia ha sido el ámbito tradicional de organización de la solidaridad entre generaciones y todavía hoy sigue jugando un importante papel en el cuidado de los dependientes, con insuficiente reconocimiento social. Sin embargo, los dispositivos públicos juegan actualmente un papel dominante en el sostenimiento de los dependientes.

Cualquiera que sea el soporte, el sostenimiento de los dependientes implica de traer una parte de la producción del momento para los inactivos existentes en ese

⁷ Cálculos basados en la población estacionaria asociada a la tabla de mortalidad de la población española de 2008.

momento. Esta detracción se fundamenta en un pacto entre generaciones: cada adulto asume una doble carga (los más jóvenes y los más mayores) y cada persona recibe dos veces (en su niñez y en su vejez)⁸. En el caso de los sistemas de pensiones, por ejemplo, los activos pueden detraer parte de su remuneración para cotizar a un sistema público de reparto, con lo que asumen su obligación hacia los mayores y se instrumenta su derecho futuro a recibir una pensión, o bien adquirir los activos financieros que venden los que se jubilan en ese momento, con la esperanza de utilizarlos como derechos sobre la producción futura, en el momento de su vejez. Las diferencias que separan a estas dos modalidades, en las que no vamos a entrar aquí, no afectan al hecho de que, en los dos casos, una parte de la producción va a los inactivos del momento. No puede ser de otra manera.

¿Cómo se introduce el factor demográfico en el debate sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (y otros aspectos de la protección social de los mayores)? El análisis de la evolución de la carga de dependientes se apoya en un indicador aparentemente sencillo: la ratio de dependencia, como promedio de dependientes por persona de 20-64 años, o su inverso, el número de personas de 20-64 por cada dependiente, que llamamos ratio de sostenimiento. En el numerador de esta última ratio figura la población que tiene edad de trabajar, aunque no todas las personas que la componen están ocupadas en la producción: en cada momento hay un cierto número de inactivos, fuera del mercado de trabajo, y de desempleados, en el mercado de trabajo pero sin producción efectiva. En el denominador suele figurar, cuando se habla de pensiones, la población de 65 o más años. La ratio de sostenibilidad es un indicador que acentúa el efecto del envejecimiento demográfico, puesto que en él se combinan la previsible disminución de la población adulta y el también previsible aumento del efectivo de mayores.

Así, en España, de acuerdo con las proyecciones del INE ya citadas, el número de adultos de 20-64 años pasaría de 29,2 millones en 2009 a 23,5 millones en 2048, mientras la población de 65 o más años pasaría de 7,6 a 15,3 millones. La ratio de sostenibilidad bajaría de 3,8 a 1,5. La conclusión habitual es que nuestro sistema debe adaptarse (mediante recortes de las prestaciones) para que una carga cada vez más pesada pueda ser asumida por una población menguante. La evolución demográfica, como moderno «diabolus ex machina», aparece como justificación última e inapelable de la puesta en cuestión del actual sistema y de las propuestas de re-

⁸ Sobre el tema de las solidaridades intergeneracionales existe una abundante literatura. Se puede consultar, por ejemplo, Gouldner A.W. (1960), Antonucci T.C. y James S. J. (1990) y Véron J., Pennec S. y Légaré J. (2005).

forma, todas tendientes a disminuir el gasto. Estamos, una vez más, ante una visión simplista y sesgada de la realidad social. Como hemos visto, los cambios demográficos no son separables del entorno social y económico con el que interactúan y, en particular, el aumento de la capacidad productiva y una cierta disminución de la carga de inactivos son también efectos que acompañan al envejecimiento de la población.

Es necesario, para un análisis más ajustado a la realidad, tener en cuenta toda la carga de inactivos que pesa sobre los que producen y no sobre los que tienen edad de trabajar. Si tomamos como indicador sintético la ratio de los no productores a los productores, tendremos en el numerador a los que no producen todavía, los jóvenes de 0-19 años, a los mayores de 65 años, pero también a los no productores del grupo de adultos de 20-64 años, y en el denominador únicamente a los ocupados en la producción.

Volviendo al modelo de población estacionaria asociada a cada nivel de mortalidad, se puede constatar que el aumento de esperanza de vida que se ha producido en España, a la vez que incrementa el peso de los más mayores (de 6,9% con la mortalidad de 1900, a 21,8% con la mortalidad actual y 26,1% con la mortalidad proyectada en 2048) genera la posibilidad de un aumento de la capacidad productiva, primero por la disminución de la mortalidad y posteriormente por la incorporación de las mujeres, que acaban compensando la mayor carga de inactivos que representan los mayores. Los resultados se pueden ver en los cuadros 1 y 2.

La ratio de dependencia puramente demográfica aumenta hasta alcanzar 0,5 jóvenes y 0,5 personas mayores por adulto de 20-64, en total prácticamente un dependiente por adulto en 2048, frente al 0,75 en 1970 (Cuadro 1) porque el peso de

CUADRO 1. Estructura de las poblaciones estacionarias asociadas a las tablas de mortalidad del año indicado

Edad de los dependientes	Año de referencia (tabla de mortalidad)			
	1900	1970	2008	2048
% de 65+	6,9%	15,8%	21,8%	26,1%
RDD 0-19	0,64	0,47	0,46	0,45
RDD 65+	0,12	0,28	0,41	0,51
RDD total	0,76	0,75	0,86	0,96

Fuente: Elaboración propia con datos INE.

RDD: Ratio de dependencia demográfica por persona de 20-64.

CUADRO 2. *Dependientes por ocupado en la situación estacionaria correspondiente a la tabla de mortalidad del año indicado*

Edad de los dependientes	Año de referencia (tabla de mortalidad)			
	1900	1970	2008	2048
	TEH=90% TEM=10%	TEH=90% TEM=10%	TEH=90% TEM=60%	TEH=80% TEM=70%
0-19	1,28	0,94	0,61	0,59
20-64	1,01	0,99	0,33	0,33
65+	0,07	0,16	0,22	0,26
Total	2,36	2,09	1,16	1,19

Fuente: elaboración propia con datos INE.

Dependientes: pobl. 0-19, pobl. 65+ y no ocupados en pobl. 20-64.

TEH: Tasa de empleo de hombres.

TEM: Tasa de empleo de mujeres.

los jóvenes permanece constante y aumenta el de los mayores. Por el contrario, la ratio de dependencia sobre ocupados disminuye a casi la mitad entre 1970 y 2008 (de 2,09 inactivos por ocupado a 1,16) y permanecerá en el mismo nivel (1,19) con la mortalidad proyectada para 2048, tomando una hipótesis de tasas de empleo (80% los hombres y 70% las mujeres) más elevada que la actual pero muy verosímil en un futuro próximo (Cuadro 2), en la línea de los objetivos de la Unión Europea llamados 2020 (European Commission, 2010).

El análisis anterior muestra que la causa esencial, y a largo plazo dominante, del envejecimiento de la población, la subida de la esperanza de vida, puede ser compensada por un aumento de la intensidad de la participación de la población en la actividad productiva de mercado, que las condiciones de la reproducción generan o favorecen y que se ha producido efectivamente en España y en todas las sociedades desarrolladas.

6. LOS TIEMPOS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

La compensación del aumento de la población mayor por una mayor intensidad de la participación en la actividad de mercado de la población, que se da en la etapa actual de la transición, exige una redistribución del producto que, manteniendo al

menos el nivel de vida de los activos, aumente la parte que se destina a los mayores. Esto es posible porque la carga de dependientes que recae sobre los ocupados ha disminuido y en el futuro se mantendrá constante. Sin embargo, el proceso está lejos de ser automático y se encuentra con poderosos obstáculos, favorecidos por los tiempos propios de la transición demográfica.

El cambio demográfico empieza por la disminución de la mortalidad infantil y juvenil, que añade años de vida de jóvenes que se van transformando con el tiempo en adultos en edad de trabajar. Mientras tanto, el número de personas mayores no aumenta de la misma manera, porque no se benefician todavía de los progresos de la mortalidad. El resultado es una ratio muy favorable entre adultos y mayores. La carga total de dependientes disminuirá incluso más cuando se inicie la disminución de la fecundidad, inducida por la menor mortalidad infantil, sin que aumente la población mayor. Esta situación, en la que la carga de dependientes aumenta a un ritmo menor (o disminuye) que la población en edad de producir, ha sido detectada y analizada por algunos economistas que han acuñado el término de «dividendo demográfico» para expresar la ventaja que supone para el crecimiento económico (Lee y Mason, 2006).

Desde el punto de vista de las pensiones, durante ese período, la cotización basada en el sistema de reparto es inferior al ahorro que tendría que realizar cada productor para cubrir la ratio entre sus futuros años de jubilado y los años de producción, una ratio que depende solo de la mortalidad. Esta diferencia es una parte del dividendo demográfico y contribuye, por tanto, al crecimiento económico. Cuando estas personas lleguen a la jubilación, se considerará que su cotización es insuficiente si la pensión se basa en su contribución a lo largo de la vida laboral. Su derecho a una parte del crecimiento económico que ha contribuido a generar no figura en ninguna parte. Sin embargo, el sistema público de reparto permite resolver esta situación, desligando la prestación de la cotización efectiva, al menos parcialmente, provocando una redistribución de la riqueza a favor del pensionista, algo perfectamente conforme a la equidad.

La segunda etapa de la transición se produce cuando la fecundidad ha descendido hasta niveles próximos al nivel de reemplazo y cuando los otros factores económicos, políticos y de mentalidad favorecen la entrada y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral. En España, este cambio se ha producido más tarde que en muchos otros países del entorno europeo, pero la evolución ha sido rápida. Las tasas de actividad de las mujeres jóvenes son comparables a las que rigen en otros países cercanos pero, por una parte, el cambio no ha afectado a las genera-

ciones más antiguas, por lo que las tasas de actividad de las mujeres de mayor edad son muy inferiores a la de otros países y, por otra parte, los hijos suponen aquí una carga mayor para las madres trabajadoras, por la insuficiencia de apoyo a la conciliación del trabajo y las obligaciones familiares. Si añadimos que el desempleo afecta más a las mujeres, el resultado es una tasa de empleo todavía inferior a la de países como Francia, Reino Unido o, mucho más, los del Norte de Europa. La tasa de empleo⁹ de las mujeres de 20-64 años era en 2009 del 56,3%, tras una ligera disminución a partir del máximo alcanzado en 2008 con 58,3%. La tasa mayor se da entre las mujeres de 25-29 años que, en 2007, alcanzaron un máximo de 72%¹⁰.

En esta etapa, la intensidad de la participación de la población en la actividad de mercado aumenta considerablemente, sin que la proporción de mayores haya todavía alcanzado el nivel que se deriva de la esperanza de vida y con una fecundidad en baja. En 2008, el porcentaje de personas de 65 o más años era de 17%, cuando el valor correspondiente a la tabla de mortalidad de ese año está en algo más del 21%.

Desde 1985 hasta la llegada de la crisis, se ha vivido en España un período de gran incremento de la creación de riqueza, impulsada por el aumento de la participación, a la vez que disminuía la carga de dependientes (niños y adultos no ocupados). Esto sin tener en cuenta las ganancias de productividad. ¿Qué ha sido de ese impulso que, efectivamente, se ha traducido en un importante crecimiento de nuestro PIB per cápita? En un artículo reciente (El País, 6/11/2010), el economista del CSIC Joan Esteban recordaba que el peso de los salarios en el PIB ha pasado del 68% en 1976 al 54,5% en 2006, período en el que los asalariados han pasado de ser el 34% al 44% de la población española. Cifras tremendas que muestran que una parte muy substancial del crecimiento del PIB ha ido a parar a los no asalariados. Que esto haya sido posible sin provocar una revolución se debe en buena parte a la mayor intensidad de la participación que, en la práctica se traduce por el aumento de las parejas y las familias con dos perceptores de ingresos del trabajo. Los salarios se han ido adaptando a esta nueva realidad haciendo que dos sueldos sean necesarios para vivir.

Esta tendencia no afecta por igual a todos los grupos de edad o de cualificación, lo que genera nuevas desigualdades entre asalariados. Los jóvenes son los más afectados y, en muchos casos, necesitan la ayuda de los padres, menos afectados

⁹ Porcentaje de ocupadas en la población total de cada edad y sexo.

¹⁰ Datos INE - inebase (en www.ine.es).

por su mayor antigüedad laboral. Aumenta igualmente la vulnerabilidad de los que viven sin pareja, solos o con hijos. También han concurrido al drenaje del nuevo excedente la explosión de los precios de la vivienda («un sueldo para la hipoteca y otro para vivir», dicen muchas jóvenes parejas) y los nuevos usos de consumo. Sería deseable que los economistas dedicaran algún tiempo a investigar, desde este punto de vista, los mecanismos de distribución y redistribución de la renta en España entre 1985 y 2006. Unos mecanismos que se han apoyado precisamente en los análisis de la ciencia económica dominante y en algunas prácticas abusivas que la crisis parecía haber cortado (las prácticas y los análisis) pero que cabalغان de nuevo airoosamente a día de hoy.

Llegamos al momento actual en el que, por un lado, alcanzan la edad de jubilación las generaciones numerosas que además se han beneficiado de lleno de la bajada de la mortalidad y, por otro lado, los avances de la longevidad se concentran ahora en los más mayores. Lo que, en tiempos anteriores, era un «dividendo demográfico» se convertirá en los próximos años en su anverso, un «impuesto demográfico». El porcentaje de mayores de 65 años superará el que corresponde al nivel de mortalidad actual y futura, llegando al 32% de la población total, cuando el nivel de equilibrio a largo plazo es algo inferior al 27%.

Analicemos con algo más de detalle las perspectivas demográficas futuras.

7. LAS PENSIONES: ¿UN PROBLEMA DEMOGRÁFICO?

La amenaza que parece cernirse sobre el futuro del sistema de pensiones es la conjunción del aumento de la población mayor (65+) y de la disminución de la población adulta, en edad de trabajar (20-64). Como se ha visto, el aumento de riqueza que han contribuido a generar los aspectos positivos de las primeras etapas del cambio demográfico no ha beneficiado ni a los asalariados ni a los inactivos. Ahora, que aparecen los aspectos negativos retardados en el tiempo, se pretende que el coste recaiga sobre todo en los inactivos, actuales y futuros (los asalariados de hoy). Resulta obvio que, desde muchos puntos de vista, esta pretensión es rechazable. Pero, no queriendo entrar en ese terreno, me limitaré a analizar el papel que desempeña la demografía en el futuro de las pensiones.

En primer lugar hay que señalar que la disminución de la población de 20-64 años no implica necesariamente una disminución de las personas que trabajan, que son las que van a financiar el sistema. El mantenimiento y el crecimiento del

empleo dependen de factores económicos: que exista demanda para la producción, interna y externa, que los costes de producción sean competitivos, que el sistema de crédito funcione, etc... Si se dan estas condiciones, es muy improbable que la demografía impida la creación de empleo u obligue a destruirlo. ¿Puede mantenerse e incluso incrementarse el empleo cuando la población de 20-64 años tiende a disminuir? La respuesta es claramente afirmativa. En primer lugar, porque puede aumentar la tasa de empleo de la población, y en España existe para ello un amplio margen. Los parados, muchas mujeres y algunos hombres no tienen empleo actualmente. En el conjunto de la población de 20-64 (ambos sexos), la tasa de empleo alcanzó un máximo de 69,5% en 2007 y en 2009 era de 63,7%. La tasa de empleo de los hombres ha pasado de 81% en 2007 a 71% en 2009 y solo el 43% de los 60-64 años tiene empleo. Únicamente el 56% de las mujeres figura como ocupada y el porcentaje cae al 23% entre las de 60-64 años. En el caso teórico expuesto anteriormente, con la mortalidad de 2048, una tasa de empleo de 80% en los hombres y de 60% en las mujeres permitiría mantener constante la carga total de inactivos en la situación de equilibrio a largo plazo. La situación no parece tan desesperada como se pinta.

Además del incremento de la tasa de empleo, la población ocupada puede aumentar gracias a la inmigración. El Informe sobre el futuro de Europa en el horizonte 2030, realizado por un grupo de sabios bajo la presidencia del ex presidente Felipe González, afirma que será inevitable para Europa recurrir a la inmigración en el futuro. Las proyecciones del INE que se manejan actualmente son muy moderadas en cuanto a los flujos futuros de inmigrantes (en torno a 70.000 entradas netas anuales). Un aumento de estos flujos haría aumentar la población de 20-64 (prácticamente todos los que llegan están en esas edades) y la población total.

La conclusión es que la disminución futura de la población en edad de trabajar no representa ninguna amenaza para el sistema de pensiones, siempre que aumente el empleo, algo que es compatible con la evolución proyectada. Si problema hay, no es un problema demográfico.

El aspecto más claramente ligado a la demografía es el aumento proyectado de la población de 65 o más años que se produce, sobre todo, porque llegan a edad de jubilación generaciones muy nutridas. Se trata de la consecuencia actual de la alta natalidad que hubo en España desde la mitad de los años cuarenta hasta el año 1976. Las generaciones nacidas entre 1945 y 1950, unos 600.000 cada año, se jubilan ahora, de 2010 a 2015 (sin contar las prejubilaciones). Entre 1950 y 1964, los nacimientos aumentan de 600 a 700 mil al año, son las personas

que se jubilarán entre 2015 y 2030. Entre 1965 y 1976 nacieron en torno a 700 mil personas cada año, que se jubilarán hacia 2030-2042. A partir de esa fecha se produce una caída rápida del número de nacimientos hasta llegar a 360 mil en 1996. Con la llegada de estas generaciones a la edad de jubilación en 2042 se irá reduciendo la presión sobre el sistema hasta un mínimo en 2062, cuando empezarán a llegar las generaciones correspondientes a la recuperación de la fecundidad a partir de 1996, que sitúa el número de nacimientos en torno a 500.000 anuales (100.000 menos que 50 años antes). El envejecimiento previsto para los próximos años tiene como causa la alta fecundidad anterior intensificada por la baja mortalidad de la que han gozado estas generaciones. Era y es un fenómeno perfectamente previsible, con un efecto en parte transitorio, que culmina en 2042. Contribuye también al aumento de la población mayor, aunque en grado mucho menor, el aumento de la esperanza de vida a partir de los 65 años. De acuerdo con las proyecciones del INE, los hombres ganarán 4,1 años entre 2009 y 2048 y las mujeres 4,3 años.

Las reformas propuestas, todas encaminadas a reducir el gasto, son de dos tipos. Por una parte, el retraso de la edad legal mínima de jubilación, de forma progresiva, hasta los 67 años, una medida justificada por el aumento de la esperanza de vida. Se trata de una medida coherente: los años de jubilación han aumentado, sobre todo si se compara con las expectativas que tenían al inicio de su vida laboral los que ahora se van a jubilar, y con el retraso se acerca el período de jubilación a la expectativa anterior. Pero con ser coherente, esta medida no es la única solución posible. En realidad es una respuesta a la cuestión de cómo se reparte el tiempo entre tiempo para el trabajo y tiempo para sí (o para la colectividad). Pero nuestra sociedad, y el conjunto del mundo capitalista desarrollado, no solo no es capaz de articular colectivamente una respuesta a esa disyuntiva sino que ni siquiera está en condiciones de plantearla con claridad.

La otra medida que está en el aire es la de aumentar el período de cotización que sirve para el cómputo de la pensión, que ahora es de 15 años. De esta manera, el monto de la pensión se acerca al salario medio y, en las carreras laborales con progresión salarial, se aleja del último salario, lo que disminuye el coeficiente de sustitución. Esta propuesta no tiene ninguna base en la evolución demográfica. Persegue dos objetivos: disminuir las prestaciones y acercar el sistema público de reparto a un sistema basado exclusivamente en lo cotizado (cuando, como se pretende, se tome toda la vida laboral como base del cálculo). En ese momento, no habrá ninguna diferencia entre un sistema público y otro privado y se podrá plantear la privatización total o parcial del sistema de pensiones.

CONCLUSIÓN

El objetivo de este trabajo era mostrar que los argumentos demográficos a favor del recorte de las pensiones tienen menos consistencia de la que se quiere hacer creer, porque aíslan los aspectos demográficos del conjunto de cambios sociales y económicos, de los que son inseparables.

No se entra en si es necesario en este momento abordar una reforma del sistema de pensiones. Las condiciones actuales no imponen, en todo caso, la urgencia con la que se pretende tratar el tema. Disfrutamos de un sistema de Seguridad Social muy bien gestionado, con ligero excedente incluso en estos tiempos de crisis, que representa un porcentaje del PIB muy inferior al de los países de nuestro alrededor y España es el país de Europa en el que más tarde se jubilan los trabajadores (edad efectiva de jubilación superior a 63 años).

No existiendo urgencia, podría plantearse un debate sobre el futuro del sistema de pensiones en el que se presenten todas las opciones. Es cierto que vivimos más tiempo, pero también es cierto que la población participa en la producción con mayor intensidad y que aumenta cada año la productividad. La verdadera cuestión es cómo se reparte la riqueza. En las dos últimas décadas han aumentado las desigualdades y se han empobrecido los jóvenes hasta casi marginarlos, en un mundo de riqueza creciente. Algo debe y puede cambiar, pero es dudoso que los tiempos que corren lo permitan. Los mercados imponen brutalmente políticas regresivas y el discurso dominante de los economistas ampara, con un aparato matemático digno de mejor causa, planteamientos simplistas y unilaterales.

La reforma del sistema de pensiones debería, en todo caso, abordarse con total transparencia. Lo que significa sobre todo, ya que todas las propuestas van encaminadas a reducir el gasto, que se expliciten claramente los efectos directos e indirectos de cada una. El retraso de la edad de jubilación debe tener en cuenta que toda la esperanza de vida después de los 65 no es vida libre de discapacidades y en condiciones de salud aceptables y que existen grandes diferencias tanto en la esperanza de vida como en la proporción en buena salud entre categorías sociales. Conocer mejor esta realidad debería ser un paso previo a cualquier propuesta. Aumentar el número de años de cotización para el cómputo de la pensión perjudica sobre todo a los que tienen carreras laborales discontinuas, por tanto sobre todo a las mujeres, y a las generaciones que más sufren la precariedad laboral y el paro. Se conseguiría, si prospera esta propuesta, consolidar hasta la muerte las desigualdades que, cada vez con más fuerza, genera nuestra economía.

No cabe duda de que no hay respuestas sencillas ni evidentes a los cambios económicos, sociales y demográficos, ni éstos se pueden negar. Pero, ¿seremos capaces de introducir la complejidad en el debate?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTONUCCI, T.C. and JAMES, S.J. (1990). «The role of reciprocity in social support» in B. R. Sarason, Irwin, R. Sarason and G.P. Pierce (eds.) *Social Support: An Interactional View*, New York: Wiley.
- CALLEGARO, L. and PASINI, G. (2008). «Informal care and labor force participation: The economics of family networks.» in: A. Börsch-Supan et al. *Health, Ageing and Retirement in Europe (2004-2007) - Starting the Longitudinal Dimension*, 195-201. Mannheim: MEA.
- EUROPEAN COMMISSION (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Communication from the Commission COM(2010) 2020. Brussels: EU.
- GOULDNER, A.W. (1960). «The norm of reciprocity: a preliminary statement», *American Sociological Review*, 86, 1019-1028.
- INE (1977). *Tablas de mortalidad de la población española. Años 1960-70*. Madrid: INE.
- LEE, R. y MASON, A. (2006). «¿Cuál es el dividendo demográfico? *Finanzas & Desarrollo*, Washington, FMI, septiembre: 16-17.
- MEILLASSOUX, C. (1977). *Femmes, greniers et capitaux*. Paris : Maspéro.
- VERON, J.; PENNEC, S. et LEGARE, J. (2004). *Âge, générations et contrat social*. Paris: INED.

Carlos Bravo
Enrique Martín-Serrano

El papel del sistema de pensiones
en el Estado de bienestar



Puerto de Fuenfría, s. f. Aureliano de Beruete.

La piedra angular de los Estados de bienestar es la existencia de instrumentos públicos que ayuden a una mejor y más justa distribución de la riqueza, entre los que destacan los sistemas de Seguridad Social y las pensiones que derivan de ellos.

Las crisis económicas se hacen más o menos duras para la vida cotidiana de las personas en función de la solidez que hayan podido desarrollar estos instrumentos. Pero también son los momentos de crisis los elegidos por algunos para arremeter contra el Estado de bienestar y ponerlos en cuestión.

Aunque no quepa invocar la crisis como excusa para imponer un recorte en los sistemas de pensiones, no debemos olvidar que los mismos están expuestos hoy, como siempre lo han estado, a importantes retos de futuro. Las tensiones demográficas, las nuevas necesidades sociales y los retos económicos son tareas que históricamente han exigido a los sistemas de Seguridad Social permanecer en un proceso de reforma constante con el propósito de cumplir adecuadamente con sus objetivos. Tan peligroso es dar por buena cualquier imposición de recorte realizada sobre la base de la situación de crisis actual, como mantenerse en un inmovilismo improductivo negando la importancia que tienen los retos que en el medio y largo plazo habrán de superarse.

INTRODUCCIÓN

LA principal seña de identidad y piedra angular de los Estados de bienestar modernos y más concretamente del llamado Modelo Social Europeo (deberíamos decir los modelos sociales pues aunque Europa se caracteriza por mantener niveles elevados de protección social, las diferencias por países, tanto en nivel de cobertura como en el diseño del sistema, hacen que las situaciones sean diversas y la comparación entre ellas compleja) es la existencia de instrumentos públicos que ayuden a una mejor y más justa distribución de la riqueza entre toda la ciudadanía. Se trata de mecanismos de redistribución de la renta contruidos sobre la base del principio de solidaridad. Los sistemas de Seguridad Social y las pensiones que derivan de ellos son, precisamente, uno de los principales mecanismos a los que nos referimos, gracias al que se asegura una renta vitalicia a los trabajadores en una de las etapas más vulnerables de su vida, justo cuando no pueden trabajar por razón de edad o incapacidad.

La historia nos ha enseñado que los momentos de crisis económica, como el que vivimos, se hacen más o menos patentes en la vida cotidiana de las personas en función del grado de solidez que hayan podido desarrollar estos instrumentos públicos.

Lamentablemente, otra enseñanza que nos ha dado la experiencia es precisamente que en los momentos de crisis económica, cuando más necesario se hace disponer de mecanismos de protección social que alivien sus efectos, suele ser el momento elegido por las posiciones más conservadoras para arremeter contra el Estado de bienestar y poner en cuestión los mismos instrumentos que ayudan a sobrellevar la recesión a la mayor parte de la ciudadanía. Unos con el objetivo de eliminar definitivamente dichos instrumentos y otros con el ánimo de servirse de ellos para que asuman el coste de la factura.

La crisis que vivimos hoy no ha sido una excepción. Desde los primeros momentos de la recesión económica hemos venido asistiendo, primero en los grandes

medios de comunicación y posteriormente en los centros de decisión política y económica, a una idea insistente sobre la necesidad de que el Estado se vea aliviado del lastre que suponen los instrumentos de solidaridad. Lejos de identificar entre los más poderosos a los responsables de la crisis, se opta así por buscar una solución a la misma por la vía del ajuste sobre el principal instrumento que tienen las personas para protegerse.

La crisis económica ha sido esgrimida sin ningún tipo de pudor de una parte a otra del planeta para justificar, por ejemplo, una línea de reforma muy concreta en materia de pensiones. No es nuevo que el Fondo Monetario Internacional y otros organismos arremetan contra los sistemas públicos de pensiones basados en el reparto y defiendan otras alternativas, pero sí lo ha sido en esta ocasión que desde el mismo corazón del modelo social europeo su máximo órgano de decisión, el Consejo Europeo, haya defendido que se «*garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la reforma de los sistemas de pensiones, entre otros medios*»¹, o que en España, dentro de esa misma lógica, se haya justificado la primera congelación de las pensiones contributivas de la era democrática en base al cumplimiento del objetivo de reducción del déficit público contenido en el Plan de Ajuste del Gobierno².

Con independencia de la finalidad que estas medidas puedan tener en el corto plazo de cara a utilizarlas como un elemento de estabilidad sobre los balances de las cuentas públicas, lo más peligroso radica en que con ello también se pretenda más a largo plazo el objetivo de socavar los sistemas públicos de protección social y su papel de redistribución colectiva de la riqueza.

No obstante, aunque no quepa invocar la crisis como excusa para imponer un recorte en los sistemas de pensiones, no debemos olvidar que los mismos están expuestos hoy, como siempre lo han estado, a importantes retos de futuro. Las tensiones demográficas, las nuevas necesidades sociales y los retos económicos son tareas que históricamente han exigido a los sistemas de Seguridad Social perma-

¹ Conclusiones del Consejo Europeo del 17 de junio de 2010. EUCO 13/10. pág. 2.

² El preámbulo del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que es la norma por la que se ha regulado esta «congelación» de las pensiones, define literalmente su acción en los siguientes términos: «*El compromiso del Gobierno de España con la sostenibilidad de sus finanzas públicas (...) establece como objetivo, de acuerdo con el Procedimiento de Déficit Excesivo abierto por la Unión Europea, la reducción del déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas hasta el 3 por ciento del Producto Interior Bruto. (...) para lograr los objetivos recogidos en este Real Decreto-ley resulta necesario, entre otras medidas, suspender excepcionalmente la revalorización de las pensiones de carácter contributivo para el año 2011.*» (BOE 24/05/2010).

necer en un proceso de reforma constante con el fin de cumplir adecuadamente con sus objetivos.

El presente artículo pretende resaltar y precisar el valor estratégico así como la realidad actual de nuestro sistema de pensiones, desde la óptica de que para preservarlo tan peligroso es dar por buena cualquier imposición de recorte realizada sobre la base de la situación de crisis actual, como mantenerse en el inmovilismo negando la importancia que tienen los retos que en el medio y largo plazo habrán de superarse. Esta última posición puede acabar utilizándose para justificar la imposición de reformas unilaterales, impuestas desde el poder ejecutivo, que ignoran los derechos de los trabajadores y trabajadoras y se concentran en meros recortes de gastos a través de una reducción de las coberturas protegidas y/o de la expectativa de prestación que cada persona afectada tenga.

1. NUESTRO SISTEMA DE PENSIONES HOY. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Los sistemas de pensiones cumplen una doble función, social y económica. De un lado, aseguran un nivel de vida suficiente a las personas en el momento en el que ya no pueden trabajar por razón de edad o incapacidad. Pero, además, estas rentas tienen importancia económica como motor de crecimiento económico y generación de empleo resultante de la mayor demanda interna de bienes y servicios que se derivan de la existencia de un número creciente de pensionistas, que tiende a aumentar y seguirá haciéndolo en el futuro, incrementando su peso relativo sobre el conjunto de la población (hoy en torno a un 20% son pensionistas, superando previsiblemente el 30% en los años centrales del siglo).

Amplia cobertura, menor intensidad

En España nuestro sistema de Seguridad Social tiene actualmente reconocidas algo más de 8,6 millones de pensiones contributivas y cerca de 0,5 millones de pensiones no contributivas. Así, nuestro sistema de pensiones extiende su acción protectora en torno a cinco grandes clases de pensiones: jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y pensiones a favor de familiares.

Podemos decir que la red de protección que ofrecen alcanza de forma directa o derivada a prácticamente la totalidad de personas mayores de 65 años, por lo que

el nivel de cobertura que ofrece es realmente alto³. Sin embargo, la intensidad de dicha protección todavía es, en media, de un perfil bastante más limitado. Por tanto, para dimensionar con exactitud el grado de protección que realmente ofrecen las pensiones del sistema de Seguridad Social debemos atender a la doble premisa del número de beneficiarios y la cuantía de las pensiones. Y respecto de este último punto, para medir adecuadamente el grado de protección que pueden ofrecer las pensiones es conveniente buscar un indicador que nos pueda servir de referencia con la que establecer la capacidad de poder adquisitivo y, por tanto, del nivel de vida que cabe obtener con estos ingresos, de modo que el indicador que más se puede ajustar a nuestro objetivo es el salario medio⁴.

Centraremos nuestro análisis en las pensiones de carácter contributivo por ser éstas, por número de beneficiarios y recursos invertidos, la espina dorsal del sistema de pensiones. Así, podemos comenzar por señalar que las cerca de 8,6 millones de pensiones contributivas protegen a unos 7,9 millones de pensionistas⁵, siendo la cuantía media de estas pensiones 781,34 euros mensuales, lo que equivale al 57,6% del salario medio neto, descontado las cotizaciones sociales a cargo del trabajador. Como vemos, nuestro sistema de Seguridad Social ha desarrollado un ámbito de protección con un nivel de cobertura prácticamente universal que, no obstante, en media tiene un perfil de cuantía de las pensiones manifiestamente mejorable.

Si atendemos a la importancia que cada una de las clases de pensiones tiene en el conjunto del sistema, comprobamos que las que más se prestan son las de jubilación, que suponen más de la mitad del total de pensiones reconocidas, concretamente el 59,3%, y su cuantía media se sitúa a la cabeza del sistema con 886,40 euros mensuales. La cuantía media de la pensión de jubilación equivale el 65,3% del salario medio neto.

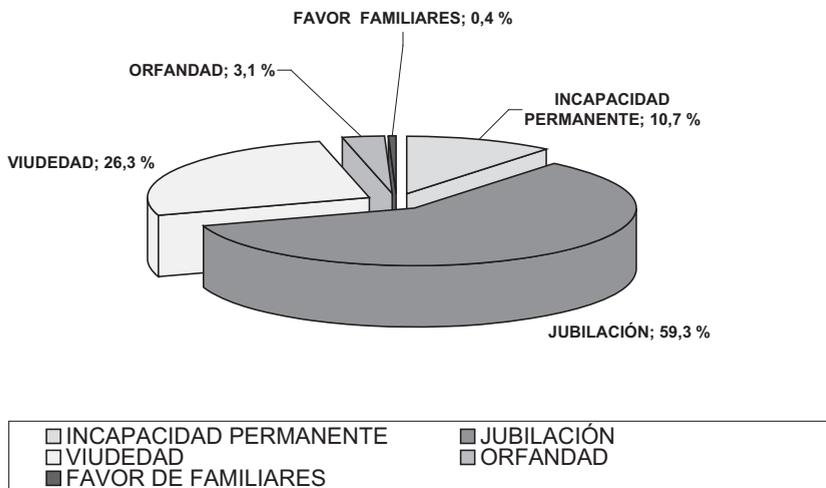
Le siguen en importancia las pensiones de viudedad que suponen algo más de la cuarta parte del total de pensiones, concretamente el 26,3%, con una cuantía media de 572,53 euros. Esta cuantía media supone el 42,2% del salario medio neto.

³ El INE calculaba en octubre de 2010 que el número de personas mayores de 65 años en nuestro país era de 7.846.029 personas.

⁴ Se utiliza en esta ocasión el indicador reconocido por la OCDE para realizar análisis comparados, que en 2009 establecía el salario medio en España en 21.200 euros brutos anuales. Vid: OECD Pensions at a Glance 2009 Retirement-income systems in OECD countries. pág. 256.

⁵ En concreto, en septiembre de 2010 había un total de 8.697.520 pensiones contributivas que protegían a un total de 7.910.200 pensionistas, lo que supone que hay unas 775.000 personas que reciben de forma concurrente dos o más pensiones contributivas de la Seguridad Social.

GRÁFICO 1. Pensiones contributivas 2010, por clases



Las pensiones de incapacidad permanente, por su parte, son apenas una décima parte del total y alcanzan el 10,7%. La explicación de una importancia relativa tan baja de esta prestación la encontramos en el hecho de que estas pensiones pasan a denominarse genéricamente pensión de jubilación cuando el pensionista cumple la edad legal de jubilación. Su cuantía media se sitúa en 851,33 euros, lo que equivale al 62,7% del salario medio neto.

Finalmente se encuentran las pensiones de orfandad y en favor de familiares, que suponen respectivamente el 3,1% y el 0,4% y que presentan en el mismo orden cuantías medias de 350,83 euros mensuales y 460,38 euros mensuales. En el caso de la orfandad, la cuantía media es equivalente al 25,9% del salario medio neto, y en el de las pensiones a favor de familiares equivale al 33,9% del mismo concepto.

A pesar del bajo perfil que presentan las cuantías medias de estas pensiones, no debemos perder de vista el hecho de que los sistemas de Seguridad Social no dejan de ser en cierta medida un reflejo (aunque corregido) de las condiciones laborales que vivieron en activo quienes hoy son pensionistas. Por tanto, las bajas pensiones que en media presenta nuestro sistema no son sino consecuencia de unas carreras de cotización más cortas que las actuales y con peores salarios. Lo que contrasta, como más adelante veremos, con el perfil de las nuevas pensiones que en la actualidad se comienzan a reconocer a trabajadores que han podido realizar carreras de cotización más prolongadas y con mejores salarios.

Equilibrio entre contributividad y solidaridad

Pero volviendo al perfil medio de las pensiones que ofrece el sistema de Seguridad Social en la actualidad, como veníamos diciendo, la protección que ofrecen las pensiones no es sino un reflejo corregido de las carreras de cotización que generaron el derecho a dicha pensión. Los sistemas públicos de reparto, como el nuestro, se articulan alrededor de dos objetivos fundamentales: proteger de forma adecuada a todos los trabajadores, y hacerlo de manera que el sistema sea sostenible en el largo plazo. Para ello, los sistemas de reparto han articulado una fórmula de equilibrio entre el principio de contributividad, que debe existir entre el esfuerzo aportado en forma de cotizaciones y la pensión que se recibe, y el principio de solidaridad que garantice que aquellos que no pudieron realizar un esfuerzo superior en cotizaciones vean mejorada, sin embargo, la cuantía de la pensión cuyo derecho generaron. Por tanto, nuestro sistema de pensiones, habida cuenta del perfil medio que han tenido las carreras de cotización a lo largo de la historia reciente de nuestro país, ha tenido que desarrollar una serie de mecanismos que refuercen este principio de solidaridad. El más destacado lo constituyen los complementos a mínimos.

Se denomina complementos a mínimos a las cantidades económicas que reciben aquellas pensiones contributivas cuando, cumpliendo el pensionista determinados requisitos de ingresos, la cuantía de la pensión a la que han generado derecho es inferior a la cuantía que anualmente se establece en ley de presupuestos como límite básico que garantice un nivel de vida suficiente. En la actualidad, las cuantías de las pensiones mínimas de jubilación oscilan entre los 587,80 euros mensuales cuando el pensionista no tiene cargas familiares, lo que equivale al 94,4% del Salario Mínimo Interprofesional neto (descontadas las cotizaciones a cargo del trabajador), y los 725,20 euros mensuales si el jubilado tiene cónyuge a cargo, lo que equivale al 122,9% del salario mínimo neto.

Por tanto, vemos que el alcance de este instrumento de solidaridad del sistema es realmente importante y permite la paradoja de que los trabajadores en activo, que son quienes financian con sus cotizaciones el sistema, tengan, en ocasiones, ingresos netos mínimos garantizados inferiores a los de algunos colectivos de beneficiarios de complementos a mínimos. Esto se debe a que la evolución que se ha experimentado en la mejora del sistema de pensiones no ha sido pareja a la del mercado laboral, y constituye un riesgo en el largo plazo que debe corregirse incrementando el Salario Mínimo Interprofesional al menos hasta el 60% del salario medio negociado, tal y como reclama la Carta Social Europea, y acompasando al ritmo de este crecimiento la mejora de las pensiones mínimas.

Parece lógico defender que cuando hablamos de rentas mínimas garantizadas, la referencia básica del conjunto de ellas sea la de retribución de los activos, con la que, no olvidemos, se financia el segmento contributivo de nuestro sistema de pensiones, entre otras cuestiones (desempleo, formación...).

Como veníamos exponiendo, una gran parte de las pensiones de nuestro sistema necesita de complementos a mínimos. Concretamente, el 27,7% de las pensiones contributivas en vigor precisan de ser complementadas para alcanzar el nivel mínimo establecido. Estos complementos a mínimos suponen en la práctica un complemento de 205,5 euros mensuales, lo cual constituye una parte nada desdeñable del total de la pensión.

Sin embargo, la necesidad de complementos a mínimos no es uniforme. Si analizamos la necesidad de complementos a mínimos por regímenes de afiliación podremos comprobar cómo los Regímenes Especiales son los que concentran la mayor demanda de complementos.

CUADRO 1. *Pensiones en vigor con complemento a mínimos por Regímenes*
(1 de septiembre de 2010)

<i>Regímenes</i>	<i>Número</i>	<i>% / Total clase</i>
General	1.067.936	19,24
Trabajadores autónomos	766.838	41,35
Agrario	384.468	59,57
Trabajadores del mar	35.762	27,10
Minería del carbón	6.324	9,05
Empleados de hogar	108.789	56,48
Total sistema	2.407.736	27,68

Fuente: Seguridad Social.

Mientras que los jubilados que trabajaron y estuvieron afiliados al Régimen General precisan complementar apenas en el 19,24%, los trabajadores agrarios (59,57%) y las empleadas de hogar (56,48%) prácticamente triplican esa cifra. Destaca igualmente el caso de los trabajadores autónomos, que necesitan complementos a mínimos (41,35%) en cerca de la mitad de las pensiones a las que generan derecho.

La gran diferencia entre los Regímenes Especiales Agrario, de Empleadas de hogar y de Autónomos, que son los que, al margen del Régimen General, agrupan a mayor número de trabajadores, radica en el hecho de que los dos primeros explican en gran medida su necesidad de complementos a mínimos por el hecho de que tienen impedido legalmente cotizar por sus salarios reales, mientras que en el caso de los autónomos son ellos quienes tienen la posibilidad de elegir las cuantías por las que cotizan, lo cual permite un amplio margen de planificación personal.

Tanto trabajadores agrarios como empleadas de hogar se ven obligados a cotizar por bases tarifadas y únicas, con independencia del salario real que perciben. El hecho de que históricamente estas bases tarifadas hayan sido siempre inferiores a sus salarios reales ha dado como resultado una infracotización en su etapa de activos, que necesariamente ha de verse reflejada en la pensión que recibirán de la Seguridad Social cuando se jubilen. En estos casos concretos es donde deben reforzarse los instrumentos de solidaridad del sistema. No en balde la solidaridad de la Seguridad Social está pensada para quienes no han podido cotizar mejor y no para quienes no han querido hacerlo.

La idea de fondo que justifica la existencia de un régimen especial de afiliación es la pervivencia de condicionantes de carácter sectorial que obligan a que las empresas y trabajadores de dichos sectores cuenten con unos requisitos de cotización generalmente inferiores a los exigidos a los trabajadores del Régimen General. Dicha situación de infracotización obliga al sistema, bien a ajustar el nivel de protección que ofrece a estos trabajadores, reconociéndoles menos derechos, bien a articular un mecanismo de compensación financiera para que el conjunto del sistema asuma solidariamente el déficit de financiación que tendrán las prestaciones de estos colectivos.

Además, hemos de tener en cuenta que muy generalmente los requisitos exigidos a los trabajadores en concepto de cotizaciones son bastante similares, con independencia de que estén afiliados a un régimen especial o al general. Suelen ser los empresarios quienes más favorecidos se ven por la existencia de los regímenes especiales, mediante una sustancial reducción de las cotizaciones a su cargo. Así, mientras que un empresario tiene a su cargo cotizaciones por contingencias comunes por un tipo general del 23,6%, un empleador doméstico lo hace por el 18,3%, y un empresario agrario por el 15,5% nominal; el efectivo es aún inferior por el efecto de bonificaciones adicionales a la existencia de un tipo reducido, y es aquí donde radica fundamentalmente el déficit de financiación de los regímenes especiales con trabajadores por cuenta ajena.

Por ello, la integración de los regímenes especiales en el Régimen General de la Seguridad Social es un objetivo tanto de justicia social, para garantizar la misma protección de todos los trabajadores con independencia de su actividad, como de sostenibilidad financiera del sistema que garantice la equidad en las aportaciones de trabajadores y empresarios.

Vemos cómo los principios de solidaridad y contributividad están íntimamente relacionados en el diseño del sistema. Y la eficacia del mismo depende de que sepamos encontrar el adecuado equilibrio entre ambos.

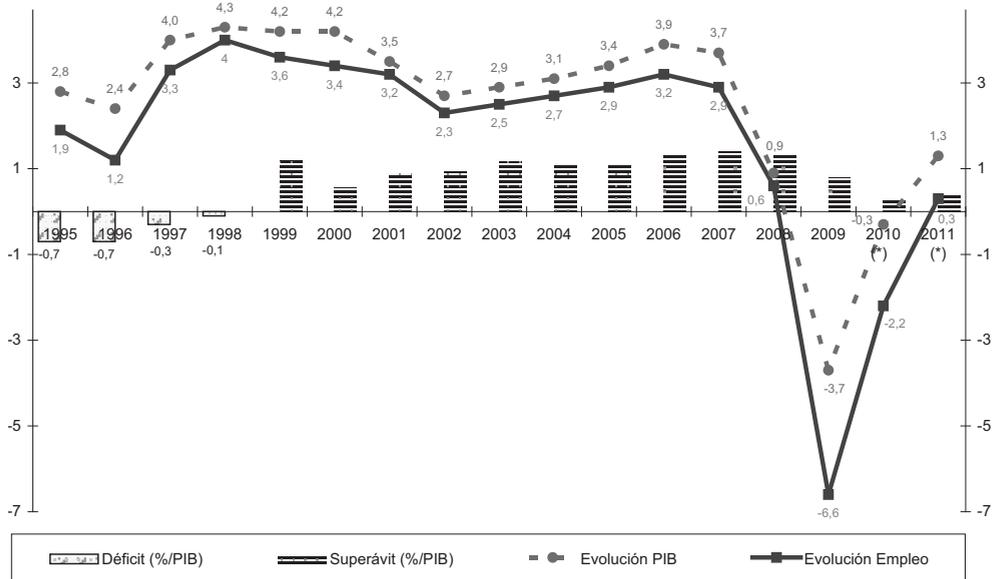
Se ha venido actuando sobre estos principios desde hace décadas, si bien, durante la etapa que va desde 1995 hasta la actualidad se han reforzado con intensidad los mecanismos de reforma del sistema basados en este equilibrio. Estas reformas, realizadas en el marco de la negociación y acuerdo con los agentes sociales instaurado en el Pacto de Toledo, han desarrollado toda una batería de iniciativas que han venido a reforzar la dimensión contributiva del sistema y, con ello, la mejora de la sostenibilidad financiera y de la protección de los propios trabajadores afectados.

Existen, además, medidas de carácter anticíclico como el establecimiento de la obligación de cotizar, aun con tipos reducidos, con cargo al Servicio Público Estatal de Empleo y al propio trabajador durante la percepción de la prestación contributiva por desempleo, de tal forma que los trabajadores en esta situación continúan cotizando (y generando derechos) por las contingencias comunes, por la base media que venían teniendo mientras trabajaban. A ella se ha añadido en los últimos años de concertación y consenso amplio en las actuaciones sobre el sistema de pensiones, que los beneficiarios del subsidio de desempleados mayores de 52 años mantengan una cotización igualmente por la base equivalente al 125% de la base mínima del Régimen General.

Sólo con estas dos medidas, además de ayudar a completar las carreras de cotización de los desempleados, se ha contribuido a generar un instrumento de enorme importancia que es capaz de atenuar el impacto de ciclos económicos negativos sobre los ingresos del sistema, como si de un colchón se tratara. La eficacia de este instrumento puede apreciarse gráficamente en los resultados que está obteniendo el sistema de Seguridad Social durante la intensa crisis que venimos sufriendo en los últimos tres años.

Pese a que desde 2007 hasta hoy el número de trabajadores en alta afiliados a la Seguridad Social se ha reducido en 1,3 millones de personas, el empleo se ha

GRÁFICO 2. Evolución del PIB, Empleo y Déficit / Superávit de la Seguridad Social



* (dato estimado)

Fuente: Ministerio Trabajo e Inmigración.

reducido en un $-6,6\%$, y el Producto Interior Bruto ha llegado a caer hasta el $-3,7\%$, los instrumentos anticíclicos asociados a la cotización por desempleo, que han permitido mantener la cotización de millones de personas en desempleo, han facilitado mantener una situación de superávit del sistema. Tan es así, que en la actualidad el sistema de Seguridad Social se encuentra prácticamente en una situación de equilibrio financiero y sólo la evolución de las prestaciones contributivas de desempleo será la que determine un cierre de ejercicio en saldo positivo o en ligero déficit⁶, de tal forma que este instrumento ha mostrado su importancia para la estabilidad financiera del sistema ante momentos de ciclos económicos adversos.

⁶ Aunque la previsión de liquidación para el ejercicio 2010 realizada por el Gobierno (septiembre de 2010) prevé un saldo positivo de 4.753 millones de euros, esta cifra contrasta con los cálculos que ha realizado el Gabinete Económico Confederado de CCOO que apuntan una cuantía algo más modesta, situada en el entorno de los 2.400 millones de euros, en su mayoría derivados de los intereses generados por el Fondo de Reserva; de tal modo que podríamos decir que los ingresos no financieros del sistema (fundamentalmente cotizaciones) y los gastos derivados de prestaciones se encuentran en términos próximos al equilibrio.

En conclusión, vemos cómo el sistema de Seguridad Social, para conseguir cumplir su doble objetivo de proteger mejor y hacerlo de forma sostenible, ha sabido ir articulando instrumentos diseñados sobre la premisa de encontrar el equilibrio entre los principios de contributividad y solidaridad. En este equilibrio radica la solidez y eficacia que en última instancia puedan tener los sistemas de pensiones. Por ello, tanto los mecanismos que hemos visto aquí, como otros elementos cualquiera que hoy o en un futuro puedan venir a reforzar la contributividad del sistema, han de estudiarse siempre desde la doble perspectiva de cómo, además, pueden ayudar a reforzar la dimensión solidaria y de mejora de la protección del conjunto del sistema.

La mejora en la protección de las nuevas pensiones

El conjunto de medidas que hemos venido explicando a lo largo de este capítulo, junto con la mejora gradual de las condiciones laborales de las generaciones que comienzan ahora a jubilarse han ido configurando, lenta pero continuamente, una línea de mejora en la protección que ofrece el sistema de pensiones.

Desde 1977 hasta hoy se aprecia una clara evolución al alza de las cuantías medias de las pensiones en euros constantes, marcada siempre por un incremento interanual positivo en términos reales. Es decir, que un año tras otro las pensiones han ido creciendo de forma sostenida en su cuantía media, y además este crecimiento ha sido siempre superior a la inflación.

En la última década, más concretamente, este proceso de mejora en las cuantías medias se ha intensificado si cabe, consolidando un incremento en términos acumulativos del 2,31% interanual por encima de la inflación registrada. De tal forma que la cuantía media del total de pensiones entre el año 2000 y el 2011, ha pasado de 471 euros hasta 800 euros, y en el caso de la pensión de jubilación de los 539 euros hasta los 911 euros.

Este importante ritmo de crecimiento en las cuantías medias de las pensiones del sistema es consecuencia de la mejora que han experimentado las cuantías de las nuevas altas de pensión.

Ello se aprecia con especial nitidez en el llamado «efecto sustitución», esto es, el porcentaje de incremento en la cuantía que suponen las pensiones que se dan de alta en el sistema respecto de las que causan baja. Con carácter general, este

efecto sustitución en la media de las pensiones supone un incremento del 29,77%⁷. Un incremento que es incluso más importante en el caso de las pensiones de jubilación, en el que esta proporción alcanza el 39,51%⁸.

CUADRO 2. *Evolución de las cuantías medias de pensión 2000-2010 (en euros)*
(Datos a 31 de diciembre)

	<i>Incapacidad Permanente</i>	<i>Jubilación</i>	<i>Viudedad</i>	<i>Orfandad</i>	<i>Favor Familiar</i>	<i>Total</i>
2000	543,25	539,18	333,16	200,54	249,16	471,79
2001	577,99	569,16	350,92	212,57	265,77	498,36
2002	605,99	592,34	370,06	220,37	280,57	519,36
2003	641,22	625,28	397,95	234,30	302,75	550,44
2004	671,21	654,90	434,30	252,26	331,36	581,56
2005	702,70	688,68	454,90	271,36	354,79	612,14
2006	736,57	729,32	478,81	287,92	379,69	647,26
2007	765,74	770,62	500,60	302,87	402,99	681,46
2008	806,50	822,24	531,51	326,34	432,11	725,88
2009	836,18	862,55	556,52	341,48	449,69	760,68
2010 (*)	854,98	893,49	574,90	352,30	463,06	786,89
2011 (*)	865,28	911,02	580,89	356,04	469,03	800,49

* Estimación.

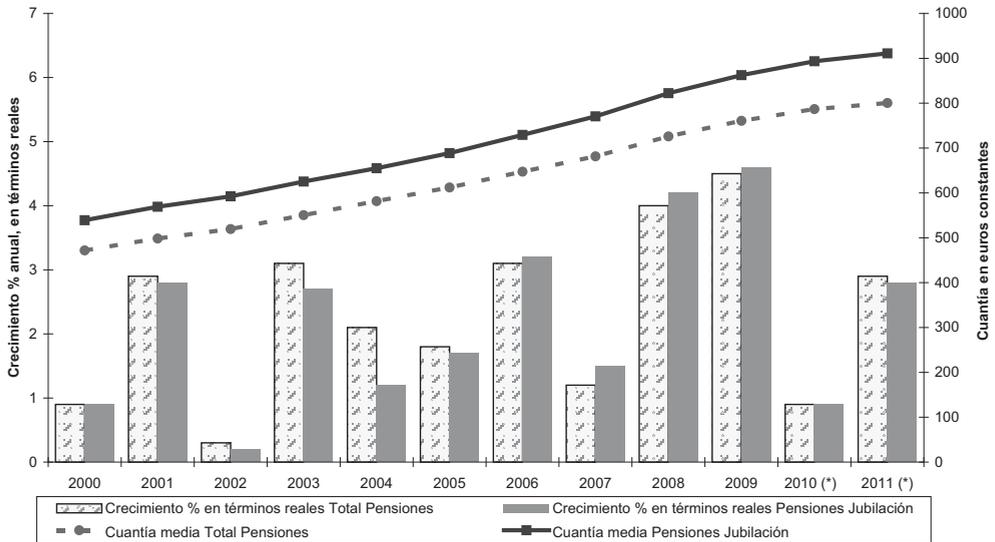
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Ello nos muestra que dentro del sistema de pensiones se continúa consolidando una nueva realidad, con unas cuantías de las pensiones bastante superiores a las que el sistema ofrece en media y que son, a su vez, resultado de la mejora de las carreras de cotización de las generaciones de trabajadores que ahora se aproximan al retiro. De un lado, la mayor estabilidad en el empleo para un segmento importante de las personas asalariadas ha permitido reunir carreras de cotización más prolongadas, especialmente a los hombres, y con ello, la mejora de los salarios ha contribuido igualmente a incrementar las bases de cotización de estos trabajadores. Esta

⁷ Datos de agosto de 2010. La pensión media que causa baja en el sistema tiene una cuantía mensual de 733,35 euros, mientras que la cuantía media de las nuevas altas es de 951,68 euros.

⁸ Datos de agosto de 2010. La pensión de jubilación que causa baja en el sistema tiene una cuantía mensual media de 855,2 euros, mientras que la cuantía media de las nuevas altas alcanza los 1.193,13 euros.

GRÁFICO 3. Evolución de las cuantías medias de las pensiones (2000-2011)
(En euros constantes)



* (Dato estimado).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

mejor carrera profesional de las personas que ahora comienzan a llegar a la edad de jubilación tiene lógicamente un importante impacto sobre la cuantía de las pensiones a las que han generado derecho.

Así, las nuevas pensiones de jubilación, que son las más numerosas, que se han reconocido en 2010 en el total del sistema de Seguridad Social han alcanzado una cuantía media de 1.149,90 euros mensuales, lo que equivale al 77,85% del salario medio neto. Pero si nos fijamos en las pensiones que ha generado el Régimen General, que es por cierto el que concentra a tres de cada 4 trabajadores afiliados en alta en el sistema, la cuantía media de la nueva pensión de jubilación llega a los 1.373,68 euros mensuales, lo que supone el 93% del salario medio neto de los activos.

Esta mejora de las bases reguladoras de las prestaciones de los nuevos pensionistas, en un sistema que se financia fundamentalmente con las cotizaciones de las personas activas, es más sensible por naturaleza a la evolución del mercado de trabajo, a la cantidad y a la calidad del empleo.

CUADRO 3. Cuantías y número de altas de pensión de jubilación en 2010 por modalidad y Régimen
(Datos acumulados a junio)

Modalidad de Pensión	Total Sistema				Régimen General			
	Número	%	Pensión media (euros/mes)	Equivalencia % respecto del Salario medio neto (> 55 años)	Número	%	Pensión media (euros/mes)	Equivalencia % respecto del Salario medio neto (> 55 años)
Jubilación anticipada	59.404	40,24	1.309	89,49	53.441	50,85	1.344	91,89
Con coeficientes reductores < 60	36.337	24,61	1.153,82	78,86	32.590	31,01	1.212,44	82,87
61	8.603	5,83	821,58	56,15	7.415	7,05	862,80	58,97
62	8.146	5,52	1.167,18	79,78	7.622	7,25	1.207,71	82,55
63	7.159	4,85	1.173,62	80,22	6.482	6,17	1.229,88	84,06
64	6.138	4,16	1.293,16	88,39	5.455	5,19	1.368,80	93,56
Sin coeficiente reductor	6.291	4,26	1.432,35	97,90	5.616	5,34	1.508,50	103,11
Especial a los 64 años	3.512	2,38	1.728,92	118,17	1.521	1,45	1.824,14	124,68
Jubilación parcial	3.204	2,17	1.544,82	105,59	3.157	3,00	1.554,14	106,23
Jubilación > 65 años	16.351	11,08	1.518,28	103,77	16.173	15,39	1.524,09	104,17
Total jubilaciones no SOVI	88.222	59,76	1.118,57	76,45	51.662	49,15	1.404,02	95,96
Jubilación SOVI	147.626	94,56	1.195,29	81,70	105.103	100,00	1.373,68	93,89
Total Jubilación	8.490	5,44	360,61	24,65	—	—	—	—
	156.116	100,00	1.149,90	78,60	—	—	—	—

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Seguridad Social e INE⁹.

⁹ Nota metodológica: Elaboración a partir de datos INE-Encuesta de Estructura Salarial 2010 (datos 2008) ajustada con las cotizaciones sociales a cargo del trabajador. El INE establece un salario anual medio de 21.883,48 € para todos los trabajadores, y para mayores de 55 años de 25.235,33 €. Aunque el tamaño de la muestra por grupos de edad no tiene el mismo volumen, lo cierto es que los resultados son consistentes si ampliamos la comparación a los tramos de edad inmediatamente inferiores; así, en el tramo 45-49 años el salario medio es 24.326,53 € y en el tramo 50-54 años 25.881,4 €, en ambos casos claramente superiores al general.

La evolución positiva en términos cuantitativos de la afiliación a la Seguridad Social en los últimos 15 años se enfrenta ahora, por un lado, a una reducción de afiliados que en el medio plazo tiene impacto sobre la financiación y, por otro, a fenómenos como la importancia de la economía sumergida, la tardía incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, la aún muy inferior tasa de actividad femenina, por citar algunos. Todo esto tendrá como consecuencia, de no corregirse a tiempo, un descenso en los niveles de cobertura de la protección social de personas que hoy sostienen la financiación del sistema pero que recibirán menores prestaciones en el futuro, como consecuencia de que tienen unos ingresos netos inferiores a los que el propio sistema reconoce a los pasivos que hoy se están incorporando.

Esta situación se hace especialmente evidente en el caso de las modalidades de acceso a la jubilación anticipada, que carecen de coeficientes reductores, en las que el sistema está reconociendo pensiones que superan el salario medio neto de los activos y se sitúan entre el 89,99% y el 108,12% del salario medio de los mayores de 55 años.

Como vemos en el cuadro anterior, casi todas las jubilaciones anticipadas se dan en trabajadores que cotizaron en el Régimen General y, probablemente, coinciden en muchos casos con el perfil de trabajador estable y con mejores salarios que hemos señalado anteriormente, aunque veremos más adelante que no es así en un número minoritario pero relevante.

Sin embargo, cuando la modalidad de jubilación anticipada se toma en su conjunto con el resto de figuras que la conforman, se sitúa en una media más moderada, entre los 1.309 euros del total del sistema y los 1.344 euros para los trabajadores que cotizaron en el Régimen General. Las cuantías de estas pensiones rondan la equivalencia del salario medio neto y el 75% del salario medio neto de los mayores de 55 años.

Este proceso de moderación se consigue gracias a la utilización de los coeficientes reductores, que son las figuras que garantizan, sobradamente en la actualidad, la neutralidad financiera de la jubilación anticipada a efectos de gasto sobre el conjunto del sistema. Pero más allá de la utilización de dichos coeficientes resulta muy curioso detenerse en un detalle adicional.

Junto a los trabajadores que acceden a la jubilación anticipada con cuantías de pensión más altas, fruto de una carrera profesional estable y con buenos salarios, hay un grupo de cierta importancia que, sin embargo, se ve obligado a jubilarse anticipadamente pero con una pensión mucho más baja.

En el cuadro anterior podemos comprobar, por ejemplo, cómo la media de trabajadores que se jubila anticipadamente a los 60 años lo hace con una pensión de 862 euros o menos, es decir, con una pensión que es incluso inferior a la media que ya está reconociendo el sistema para el conjunto de jubilados veteranos.

Y aunque con un grado diferente de intensidad entre unos grupos y otros, se aprecia cómo aproximadamente el 20% del total de nuevos jubilados lo hace de forma anticipada aun a pesar de que las cuantías medias a las que tienen derecho son inferiores a la que el sistema ofrece a quienes se jubilan al cumplir la edad legal de 65 años.

Este fenómeno demuestra que dentro del colectivo de nuevos jubilados hay un grupo creciente en importancia que no ha podido tener la misma carrera de cotización estable y con buenos salarios que la mayoría de su generación, y que, por tanto, excluidos del empleo en la última etapa de su vida laboral se ven obligados a anticipar la jubilación aunque ello conlleve una merma considerable en la cuantía de su pensión.

Es necesario abrir, por tanto, desde las proyecciones de ingresos y gastos que nos muestra la evolución de la cuantía de las pensiones reconocidas, de un lado, y los salarios, de otro, una reflexión en torno a las necesidades de actuación sobre el mercado de trabajo y sobre el sistema de pensiones. Debemos entender por qué, aun a pesar de que la generación de trabajadores que actualmente se acerca a la jubilación cuenta con unas buenas carreras medias de cotización, la calidad de su empleo no ha podido extenderse al conjunto de las personas asalariadas, manteniendo una temporalidad estructural muy elevada y amplios colectivos de trabajadores con alta rotación y escasa estabilidad laboral.

En esa reflexión, sin duda, hay que incorporar la necesidad de reforzar el diseño de un sistema coherente de acceso a la jubilación. La anticipada, cuyo acceso puede incluso ampliarse, valorando, desde un criterio de equidad interna del conjunto del sistema de pensiones, las importantes diferencias en las pensiones de personas que con carreras de cotización similares y acceso a jubilación anticipada lo hacen por las diversas vías reconocidas. El incentivo al retraso voluntario en la edad de jubilación de las personas que lo deseen o lo necesiten, viendo mejorada de forma sensible su pensión final, también dentro de un límite de equidad en la prestación que perciben comparada con la de aquéllas que han optado por la jubilación anticipada o a la edad ordinaria.

Incluso con las precisiones y detección de necesidades mencionadas, no podemos sino concluir que el sistema de pensiones ha evolucionado en una clara

línea de mejora. Y si bien al principio de este capítulo hablábamos de que con carácter general para el conjunto de pensionistas, la protección pública que reciben de la Seguridad Social tenía una amplia cobertura pero una menor intensidad, este fenómeno ha comenzado ya a evolucionar en las nuevas pensiones que se están reconociendo.

Efectos sociales y económicos derivados de las pensiones

Como decíamos al principio, el sistema de pensiones ha de evaluarse atendiendo a una doble dimensión social y económica.

Dentro de los efectos sociales que se han podido derivar de la evolución de nuestro sistema de pensiones destaca, por su importancia, su contribución a la reducción de la tasa de pobreza de los mayores de 65 años.

En este sentido, la evolución creciente de la pensión media, conjugado con algunos otros factores como el régimen de propiedad de la vivienda, ha hecho posible que incluso en plena crisis económica el colectivo de mayores de 65 años haya continuado siendo el colectivo que en mayor medida ha visto reducida la tasa de riesgo de pobreza.

CUADRO 4. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza por grupos de edad (2004-2009)

	Tasa de riesgo de pobreza (%)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Diferencia 2009/2004
Menos de 16	24,2	24,0	24,0	23,6	24,1	23,3	-0,9
De 16 a 24	19,0	18,3	19,5	19,6	21,6	21,0	2,0
De 25 a 49	15,6	15,7	15,6	16,2	15,5	16,2	0,6
De 50 a 64	16,5	16,5	16,4	16,7	16,8	17,3	0,8
65 y más años	29,5	29,3	30,7	28,2	27,4	25,2	-4,3
Total	19,9	19,7	19,9	19,7	19,6	19,5	-0,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE-Encuesta de Condiciones de Vida.

No es nuevo el fenómeno que lleva asociado el riesgo de pobreza a la ausencia de empleo y, con ello, a la ausencia de rentas estables. Por tanto, tampoco es extraño que la crisis económica haya ayudado a fortalecer la tendencia que ya se comenzaba

a experimentar hace tiempo y que supone un desplazamiento lento pero constante del riesgo de pobreza desde los grupos de mayor edad, históricamente ligados a pensiones muy bajas, hacia personas en edad activa con problemas de acceso al empleo y generalmente con hijos a cargo.

En plena crisis económica, por tanto, nuestro sistema de pensiones ha demostrado ser un instrumento eficaz de redistribución de renta que ha permitido continuar con la mejora de su capacidad protectora, mientras que el mercado de trabajo y los instrumentos de protección ligados al mismo no han sido capaces de hacer lo propio en términos similares.

Volviendo al análisis dual que hacíamos al principio de este apartado, podemos resumir el efecto económico que también llevan aparejadas las pensiones públicas en una cifra: 113.416 millones de euros. Esta es la cantidad de recursos que la Seguridad Social pondrá en circulación en el año 2011 en forma de prestaciones económicas¹⁰. Se trata de una cuantía de recursos financieros que se sitúa en el entorno del 12% del Producto Interior Bruto y que se constituye como la principal política de gasto público.

En términos comparativos, la cuantía que suponen las prestaciones económicas de Seguridad Social en 2011 será la misma que de forma conjunta soporten las políticas estatales de Sanidad, Educación, Cultura, Justicia, Defensa, Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias, Política exterior, Servicios sociales y promoción social, Fomento del empleo, Desempleo, Acceso a la vivienda y fomento de la edificación, Agricultura pesca y alimentación, Industria y energía, Comercio, turismo y PYME, Subvenciones al transporte, Infraestructuras, Investigación, Desarrollo e Innovación Civil, Investigación, Desarrollo e Innovación Militar, y Administración financiera y tributaria¹¹.

Para terminar de cuantificar definitivamente la importancia en términos económicos de lo que implica las prestaciones de Seguridad Social en el conjunto de la economía española, basta con medirla con el gasto que realizan el conjunto de administraciones públicas.

¹⁰ Esta cifra incluye todas las prestaciones económicas de la Seguridad Social (pensiones contributivas y no contributivas, incapacidad temporal, prestaciones por maternidad, etc.).

¹¹ El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2011 ha previsto para todas estas políticas un total de gasto por importe de 102.218,26 millones de euros. Vid: Ministerio de Economía y Hacienda. Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2011 (serie amarilla). Madrid, 2011. pág. 93.

CUADRO 5. *Gasto total de las Administraciones Públicas en España. Empleos directos en operaciones no financieras.*

Ejercicio 2009 (inicial)			
	Millones de euros	En % del PIB	% sobre total
Administración General del Estado	89.943,45	8,40%	18,90%
Seguridad Social (con SPEE)	137.212,81	12,90%	28,90%
Comunidades Autónomas	174.749,30	16,40%	36,80%
Corporaciones Locales	73.400,00	6,90%	15,40%
Total Administraciones Públicas	475.305,56	44,50%	100,00%

Fuente: Gabinete Económico Confederal de CCOO.

De este modo podemos comprobar cómo sobre el total del gasto público realizado por las administraciones, la Seguridad Social¹² (28,9%) es la segunda en importancia, solo superada por el que realizan el conjunto de las diecisiete comunidades autónomas (36,8%). Tanto la Administración General del Estado (18,9%) como el conjunto de corporaciones locales (15,4%) quedan muy por debajo de los recursos financieros que moviliza la Seguridad Social.

La importancia de todos estos recursos económicos alcanza su máxima expresión cuando tenemos en cuenta que los jubilados en nuestro país suelen tener en su pensión su principal, y muy a menudo única, fuente de ingresos. Por tanto, las pensiones se destinan muy principalmente al consumo directo de bienes y servicios esenciales que, precisamente, son fuente de actividad económica y creación de empleo que no cabe deslocalizar. Se trata de 113.400 millones de euros que cada año se inyectan en la actividad productiva y el consumo de nuestra economía.

Por tanto, podemos entender que el volumen de recursos financieros que concentran los sistemas de seguridad social, no solo en España sino en el conjunto de Europa, los haya situado de una forma muy clara en el objetivo de aquellos que buscan sanear las cuentas públicas sin querer buscar en otras fórmulas alternativas de ingresos, como las fiscales, por ejemplo.

¹² Bajo el epígrafe general de Seguridad Social este gráfico incluye también el gasto imputado al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). En todo caso, para cuantificar adecuadamente lo que representan ambos ámbitos de protección social debemos señalar que en el año 2011 el presupuesto de prestaciones económicas de Seguridad Social asciende a 113.416 millones de euros, mientras que el presupuesto del SPEE ronda los 32.000 millones.

2. RETOS DE FUTURO DEL SISTEMA DE PENSIONES

Ya hemos visto que la situación actual de crisis no puede ser un condicionante imperativo para realizar una reforma de las pensiones en una única dirección. No obstante, aunque no quepa invocar la crisis como excusa para imponer un recorte en los sistemas de pensiones, no debemos olvidar que los mismos están expuestos hoy, como siempre lo han estado, a importantes retos de futuro. Las tensiones demográficas, las nuevas necesidades sociales y los retos económicos son tareas que históricamente han exigido a los sistemas de Seguridad Social permanecer en un proceso de reforma constante con el objetivo de cumplir adecuadamente con sus objetivos.

En este caso, el objetivo del sistema de pensiones, a nuestro juicio, debe continuar siendo alcanzar la máxima cobertura de la población con un sistema de pensiones que constituya su renta principal y suficiente en un marco de sostenibilidad financiera presente y futura, compatible con una mejora sensible de la calidad de vida de la población española y, concretamente, de los pensionistas del sistema. En resumen, hacer posible que el sistema público en su configuración actual sea capaz de garantizar el pago de más pensiones, más altas y durante más tiempo.

El cumplimiento de este objetivo debe superar, al menos, dos retos de contenido: el demográfico y el económico; y un tercero de carácter metodológico: reforma negociada o impuesta.

El reto demográfico

Nadie puede dudar de la envergadura del reto demográfico que plantea el incremento de la longevidad. Calcular el número de pensionistas en las próximas décadas es sencillo y fiable, ya que partimos de la población actual y de su índice de supervivencia, datos que conocemos o estimamos con bastante precisión. Somos conscientes de que, salvo catástrofe, aproximadamente a final de la década de 2030-2040 la Seguridad Social deberá hacer frente al pago mensual de más de 15 millones de pensiones. Cerca del doble del número actual. Este es un hecho que admite pocas discusiones.

También sabemos que el incremento de la esperanza de vida, aunque no puede ser infinito, nos llevará a que estas pensiones se deban pagar, en media, durante más de 18 años, por la mayor esperanza de vida de los jubilados de entonces.

Sin embargo, el resto de elementos que configuran la ecuación demográfica no están escritos.

Sería poco prudente fiar la resolución de todas las amenazas que se ciernen sobre las pensiones a una futura política demográfica que por cualquier vía equilibre la pirámide de población. Pero tampoco es razonable dar por sentado que nada se puede hacer al respecto.

Tan importante como equilibrar los grupos de edad en la citada pirámide es, por ejemplo, garantizar que estas personas tengan un empleo de calidad que sea capaz de generar riqueza suficiente, no solo para que se paguen las pensiones sino para que puedan desarrollarse el resto de facetas que conforman el bienestar de las personas.

En este sentido, la tasa de actividad femenina, aún más de 20 puntos porcentuales inferior a la masculina; la edad de acceso de los jóvenes al mercado de trabajo, muy tardía hoy contra la voluntad de ellos mismos; la evolución del PIB; las tasas de natalidad y su relación con el refuerzo de medidas de protección a la familia, especialmente por hijos a cargo; la llegada continuada de población inmigrante para incorporarse a nuestro mercado de trabajo; son variables sobre las que debemos actuar desde este mismo momento, porque son las que determinan también nuestra capacidad de financiación futura de los sistemas de protección social.

Y, además, cabe actuar sobre ellas no solo desde el ámbito estrictamente gubernamental. También a través de la Negociación Colectiva y el Diálogo Social, actuando sobre la estructura y funcionamiento del mercado de trabajo, abordando las reformas estructurales que necesitamos en el terreno educativo, sanitario, industrial, energético..., debemos mejorar la calidad y cantidad de empleo.

El reto económico

Ya hemos visto que, con independencia de la crisis económica, gracias a que en el pasado fuimos capaces de generar una serie de instrumentos anticíclicos eficaces, el balance del sistema de Seguridad Social sigue presentando superávit, en 2009 de 8.890 millones de euros, y la previsión inicial del Presupuesto de la Seguridad Social preveía 2.700 millones para 2010, cuantía que probablemente sufrirá alguna variación significativa al cierre del ejercicio pero que, en cualquier caso será positiva. Todos estos recursos han podido consolidar un Fondo de Reserva de

64.001 millones de euros, que es expresión de la fortaleza financiera de nuestro sistema de pensiones.

Pero no debemos olvidar que, aun a pesar de la buena salud financiera del sistema, la situación de cierre en el ejercicio 2010 será de equilibrio en términos de ingresos no financieros (cotizaciones básicamente) y gastos (prestaciones económicas). Y que, de continuar la gravedad e intensidad de la crisis, deberemos recurrir a las reservas acumuladas.

Aunque no hay por qué ser alarmistas, ya que el volumen de reservas permite un margen de tiempo razonable, debemos abordar la situación de una forma proactiva, adelantándonos a los acontecimientos y proponiendo soluciones que surtan efectos en el medio y largo plazo.

Con independencia del reto que supone la situación macroeconómica que ayude a la reactivación de la actividad productiva y deje atrás la crisis, y la creciente demanda de recursos que en el medio y largo plazo se deriva del proceso de envejecimiento de la población, ya señalados, lo cierto es que en el corto y medio plazo también debemos afrontar una dificultad adicional.

Hemos visto en el capítulo anterior que uno de los problemas que nos estamos comenzando a encontrar es el desacompañado ritmo de crecimiento que experimentan las cuantías de las pensiones nuevas y los salarios que las financian.

En este sentido, la principal causa de preocupación se deriva del hecho de que las cuantías medias de las pensiones crecen al doble de ritmo que lo hace la base media de cotización que genera los recursos para pagarlas.

Como ya hemos señalado anteriormente, el hecho de que el Régimen General concentre el 76% del total de trabajadores afiliados en alta y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos lo haga con el 16% del total, nos ayuda a concentrar el análisis en ambos de modo que con ello estamos observando casi la totalidad del sistema.

Actualmente, la base media de cotización del Régimen General se sitúa en 1.645,52 euros y la del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos en 962,12 euros. Con independencia de la causa que pueda haber llevado a una diferencia tan importante entre ambas, que excede el objeto de este artículo (aunque no demasiado), interesa estudiar cómo han ido evolucionando comparativamente con las

pensiones medias en los últimos años para así poder determinar los posibles efectos que esta tendencia puede tener en el medio y largo plazo.

Como es lógico, en el caso del Régimen General la evolución que han experimentado sus bases de cotización en la última década ha venido determinada fundamentalmente por la evolución de los salarios medios negociados, muy pegados al ciclo económico. Mientras que la evolución de las bases medias en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos ha tenido una evolución más ligada a la evolución de la base mínima de cotización de su régimen.

CUADRO 6. *Evolución de las Bases de Cotización medias*
Régimen General (RG) y Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)

	<i>Base media de cotización RG (euros)</i>	<i>Crecimiento % nominal RG</i>	<i>Base media de cotización RETA (euros)</i>	<i>Crecimiento % nominal RETA</i>	<i>Evolución IPC (%)</i>	<i>Crecimiento % real RG</i>	<i>Crecimiento % real RETA</i>
2000	1.112,41	3,70	743,49	3,10	3,4	0,3	-0,3
2001	1.169,11	5,10	759,59	2,17	3,7	1,4	-1,5
2002	1.218,78	4,25	781,07	2,83	3,5	0,8	-0,7
2003	1.273,06	4,45	805,86	3,17	3,0	1,5	0,2
2004	1.321,83	3,83	814,01	1,01	3,0	0,8	-2,0
2005	1.371,72	3,77	844,64	3,76	3,4	0,4	0,4
2006	1.430,02	4,25	870,26	3,03	3,5	0,8	-0,5
2007	1.497,40	4,71	907,21	4,25	2,8	1,9	1,4
2008	1.582,19	5,66	931,81	2,71	4,1	1,6	-1,4
2009	1.645,52	4,00	962,12	3,25	0,8	3,2	2,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social y el INE.

En cualquier caso, las diferencias entre la evolución que experimentan los dos principales regímenes de afiliación del sistema de Seguridad Social muestran un ritmo de crecimiento mucho más lento en el caso de los trabajadores autónomos, al carecer éste de una vinculación con alguna referencia a los ingresos reales de sus afiliados. Ni tan siquiera cabe atribuir algún tipo de relación con la evolución del ciclo económico, al que parecen ser totalmente ajenos los comportamientos de cotización de los trabajadores autónomos, ya que incluso en los momentos de mayor crecimiento económico como el año 2004 registran crecimientos especialmente bajos (1,01%).

Estudios previos realizados por el Gabinete Económico Confederal de CCOO señalan¹³ que en un ciclo temporal más amplio la evolución en términos reales de las bases de cotización medias del Régimen General en los últimos quince años (1995-2008) muestra una tasa anual acumulativa del 0,7%. Si escogemos un periodo de tiempo aún más extenso (1989-2008) la tasa anual acumulativa es del 0,8%, lo que es muestra de una tendencia asentada en el largo plazo de moderación en la evolución de las bases medias de cotización. Igualmente, si se miden en el periodo más amplio (1989-2008) las bases medias de cotización del Régimen de Autónomos han experimentado un crecimiento exactamente en las mismas cuantías, con una tasa anual acumulativa del 0,7%.

En estos mismos periodos la cuantía media de las pensiones ha crecido por encima de lo que lo han hecho las bases de cotización. Entre 1995 y 2008 en el 1,6% en términos reales.

Si realizamos la comparativa sobre la última década, la situación se mantiene.

CUADRO 7. *Comparativa de la evolución porcentual en términos reales del crecimiento de las bases medias de cotización del Régimen General (RG) y Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), y las pensiones medias del sistema de Seguridad Social*

	<i>Crecimiento bases medias de cotización RG</i>	<i>Crecimiento bases medias de cotización RETA</i>	<i>Evolución pensiones medias Total Sistema</i>
2000	0,3	-0,3	0,9
2001	1,4	-1,5	2,9
2002	0,8	-0,7	0,3
2003	1,5	0,2	3,1
2004	0,8	-2,0	2,1
2005	0,4	0,4	1,8
2006	0,8	-0,5	3,1
2007	1,9	1,4	1,2
2008	1,6	-1,4	4,0
2009	3,8	2,4	4,5
2010 (*)	—	—	0,9
2011 (*)	—	—	2,9

* Estimación.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Seguridad Social y Ministerio de Trabajo e Inmigración.

¹³ GARCÍA DÍAZ, M. A., y otros. Situación de la economía española. Presupuestos Generales del Estado. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2010. pág. 235.

Todo lo anterior determina el debate sobre pensiones de los últimos 15 años y, sin duda, de las próximas décadas. La necesidad de articular medidas que ayuden a garantizar un crecimiento razonablemente coherente de los flujos de ingresos y gastos, de modo que se asegure la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, teniendo en cuenta en cualquier caso los diferentes condicionantes que intervienen en cada uno de estos procesos (vinculación de las bases de cotización a los ingresos reales, integración de regímenes especiales que actualmente tienen tipos de cotización inferiores, etc.).

Las actuaciones limitadas a acompasar esa evolución de ingresos y gastos, recortando estos últimos, inspiran una línea de reformas tendente a modificar sustancialmente nuestro modelo de protección social. Las propuestas dirigidas a reforzar la estructura de ingresos del sistema, ajustar el ritmo de crecimiento futuro de sus gastos mediante medidas que simultáneamente refuercen los elementos de equidad interna del Sistema de Pensiones, apuestan por mantener y hacer más sólido nuestro actual sistema de reparto.

El reto del método para abordar las reformas

Son muchas las voces que, de tiempo en tiempo, se levantan clamando la necesidad de abordar una reforma eficaz de las pensiones. Estas voces suelen asociar el calificativo «eficaz» a la acción autoritaria y enérgica de un gobierno que, de forma unilateral, apruebe una ley de reforma sin caer en la debilidad de avenirse a negociarlo con los agentes sociales.

Durante los primeros meses de 2010 el gobierno de España tuvo, en boca de su presidente y de su vicepresidenta segunda como portavoces cualificados, esta tentación, si bien rectificada a raíz de la huelga general del 29 de septiembre. No es la primera vez que ocurre.

No es cierto, como mantienen los voceros de la «eficacia unilateral», que hasta ahora no se haya afrontado una reforma en profundidad de las pensiones, ni que las medidas adoptadas hayan sido ineficaces.

Hace ya más de dos décadas que nuestro país inició un proceso de actuaciones profundas sobre el Sistema de Pensiones que se había construido en los años precedentes, concretamente desde 1985. Y desde ese momento puede trazarse una línea de transformación bastante clara que, eso sí, no ha estado exenta de altibajos

y etapas de mayor o menor intensidad en el cambio. Podríamos decir, en todo caso, que la constante reformista de la Seguridad Social no siempre se ha desarrollado de una forma lo suficientemente explícita, ni tampoco en el mismo contexto social y político, lo que resulta también un elemento de gran importancia ya que precisamente dichos contextos suelen venir a determinar el alcance y la orientación de las reformas legislativas.

Lo que sí puede visualizarse sin ninguna dificultad son dos etapas bien diferenciadas en la línea de reforma. Una primera de grave conflicto social, marcada por la iniciativa unilateral del gobierno impuesta a los agentes sociales sin previa negociación ni capacidad de éstos para influir, y otra posterior marcada por el acuerdo político y social y el equilibrio en las reformas.

Entre 1985 y 1995 la línea de reforma estuvo marcada por la iniciativa unilateral que permitía la situación de amplias mayorías parlamentarias que sostenían al Gobierno y, fruto de ello, una fortísima confrontación social que llevó incluso a la convocatoria de una huelga general por parte de CCOO contra la reforma de 1985.

Las reformas iniciadas en aquella época se centraron casi exclusivamente en conseguir el recorte del gasto mediante la aplicación de medidas con un fuerte impacto lineal sobre el conjunto de beneficiarios, sin que estas medidas se vieses equilibradas por otras que pudieran compensar el déficit de protección que sin duda existía en otros estratos del sistema.

La conflictividad social, por tanto, no hizo sino empeorar, y en apenas una década llevó a la realización de otras tres huelgas generales, esta vez convocadas por los dos sindicatos mayoritarios, en 1988, 1992, y 1994, todas ellas para protestar por reformas en materia laboral y de desempleo que, de una u otra forma, estaban también relacionadas con el sistema de protección social.

Como consecuencia de aquel proceso dilatado de confrontación, el sistema de protección social fue reforzado y extendió sus efectos en materia sanitaria, de pensiones..., más allá del perímetro de las pensiones contributivas.

Sin embargo, el empeoramiento de la situación financiera del sistema, agravado por la falta de audacia en las reformas que tenían por objetivo tanto el reforzamiento de la estructura de ingresos como la separación de fuentes o la integración de regímenes, el reforzamiento de las posiciones sociales que también supieron «madurar» en sus propuestas de reforma, y el cambio de ciclo político marcado por la pér-

dida de la hegemonía parlamentaria del gobierno hasta entonces en el poder, hicieron posible abrir una nueva etapa basada en la negociación y el acuerdo político y social.

El llamado «Pacto de Toledo» firmado en 1995 es, en esencia, un pacto de Estado suscrito por todos los actores políticos y sociales que hace posible poner en marcha un plan de reformas a largo plazo con una línea estratégica clara y preestablecida que ha permitido ahondar en la modernización de nuestro sistema de Seguridad Social, sin conflicto y con una amplia legitimación social. La clave de este nuevo proceso radica en el método utilizado para diseñar y poner en marcha estas reformas.

Así, el método en cuestión reserva un papel a los actores políticos en la figura de los grupos parlamentarios que componen el poder legislativo y el gobierno como dinamizador del proceso. Y junto a los anteriores, en un plano igualmente relevante, la presencia de los actores sociales en la figura de empresarios y sindicatos con condición de más representativos, precisamente los mismos que al amparo del Art. 129.1 de la Constitución tienen regulada su participación en los órganos de seguimiento y control del sistema de Seguridad Social.

En algunas ocasiones se ha señalado que precisamente el hecho de tener que alcanzar un acuerdo entre tantos y tan diferentes agentes exige un acercamiento de posturas, una renuncia a las posiciones de partida tan importantes, que necesariamente el resultado final queda lejos de la necesidad de reformas profundas. En esta línea, por ejemplo, las mismas voces que ya hemos mencionado reclaman la sustitución del debate entre agentes políticos y sociales por el de una comisión de expertos «independientes», llegando incluso a proponer que sus conclusiones deberían tener incluso un carácter vinculante.

Sin entrar a valorar el fundamento ideológico que pueda guiar a quienes comparten que el debate de base ideológica que se da en democracia pueda tener por sí mismo menos calidad que el que ofrece el debate entre «independientes», lo cierto es que la afirmación de que el método de reformas basado en la negociación y el acuerdo de base social y política amplia no es capaz de producir reformas profundas, no se sostiene cuando se realiza un análisis riguroso de la realidad.

La eficacia de este método queda patente en el hecho de que desde 1995 hasta ahora ha sido utilizado y respetado por todos los gobiernos de la nación, con independencia de su adscripción política. E, igualmente, en el caso de los agentes so-

ciales, aunque no en todos los casos se ha podido contar con la unanimidad en cada una de las reformas, con independencia de este hecho la línea estratégica de cambio marcada por el Pacto de Toledo ha sido respetada por todos ellos.

Se hace, por tanto, prioritario desde la perspectiva sindical cuidar la permanencia de este método, exigir que sea respetado cuando desde algún sector político o de opinión se pretenda poner en duda, y asegurar su eficacia mediante la implementación de medidas equilibradas que permitan la mejora de la protección social y la sostenibilidad del sistema.

Pilar Iglesias
Fernando Moreno

La Seguridad Social como pilar
del Estado de bienestar: el papel
de los agentes sociales desde
una perspectiva empresarial



El Manzanares, 1908. Aureliano de Beruete.

La Constitución consagra el interés legítimo y el papel de empresas y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, en el seguimiento y control del Sistema de Seguridad Social, materializado en la participación institucional en las Entidades Gestoras y en el marco del diálogo social, que ha dado lugar a diversas reformas.

Las propuestas empresariales plantean reformas estructurales en materia de financiación y de racionalización del gasto, así como otras que palien los efectos del factor demográfico, el determinante más importante para la viabilidad financiera del Sistema.

¿Cómo se puede incidir sobre la financiación para favorecer la sostenibilidad del Sistema sin que sea un lastre para las empresas y para las cuentas públicas?

NUESTRO modelo de Seguridad Social celebró en el año 2000 su primer centenario, si bien propiamente esta efemérides iba referida al aseguramiento empresarial de las contingencias profesionales por mandato legal.

No es posible analizar la evolución del Sistema de Seguridad Social separándolo de la actividad empresarial, que ha sido fuente generadora de riqueza y empleo contribuyendo a través de gravámenes y tasas al sostenimiento y desarrollo de las políticas públicas de protección social, tanto en nuestro país como en el entorno europeo.

Los sistemas de pensiones fueron establecidos en todos los países de la Unión Europea en el curso del último siglo, y fue realmente después de la Segunda Guerra Mundial cuando los citados sistemas se marcaron las metas para crear unos niveles razonables de ingresos para los activos de entonces que iban a jubilarse 20 años después.

Nacieron fundamentalmente como Regímenes de Aseguramiento de la jubilación o Regímenes de Pensiones, incorporándose posteriormente la protección de otras contingencias.

Las orientaciones siguieron básicamente dos vías: orientación universal, con financiación impositiva, y orientación contributiva, con financiación por cotizaciones de los empresarios y de los trabajadores.

Con el transcurso del tiempo evolucionan los regímenes de los dos modelos tendiendo a converger, a través del establecimiento de sistemas mixtos que en la mayoría de los países de la UE presentan algunos rasgos comunes:

- Suelen estructurarse en tres niveles o pilares de protección:
 - Un primer pilar de protección de carácter asistencial con prestaciones mínimas para cubrir situaciones de necesidad, financiadas con impuestos.

- Un segundo pilar de carácter profesional y contributivo, financiado con cotizaciones de empresarios y trabajadores.
 - Un tercer pilar de carácter libre y voluntario, financiado con aportaciones individuales y de ámbito colectivo.
- Responden a dos modelos, de reparto (mayoritario en Europa) y de capitalización (introducción parcial en algunos países).
 - Nacen la mayoría de ellos como regímenes de prestación definida, aunque a lo largo del tiempo transcurrido se han producido diferentes reformas, derivando algunos hacia regímenes de cotización definida y otros incluso a cuentas individuales de cotización definida.
 - La cobertura es mayoritariamente obligatoria, con Regímenes Especiales en razón de la actividad sectorial y con algunas singularidades para el sector público.
 - En cuanto a la gestión, hay que señalar que responden bien al modelo de una institución estatal o al modelo de gestión participada de empleadores y trabajadores en las instituciones supervisoras de la Seguridad Social.

Podría decirse que los sistemas de Seguridad Social europeos tuvieron su «época dorada» hasta los años 80, a pesar de afrontar situaciones de crisis económica y pérdida de empleo, siempre paliadas por el efecto demográfico debido al menor número de pasivos que el de activos cotizantes.

Sin embargo, a mitad de la década de los noventa la mayoría de los sistemas se enfrentaron a retos importantes:

- al reto demográfico, por el incremento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población, unido a la reducción de las tasas de natalidad.
- a la evolución del mercado laboral, por el lento crecimiento del empleo con la incorporación más tardía al mismo y la salida temprana del mercado laboral.
- a cambios sociales como consecuencia de cambios en las estructuras familiares, incorporación de la mujer al mercado laboral, familias monoparentales, etcétera...

El Sistema de Seguridad Social español se inició en 1966 como un Régimen de Aseguramiento de naturaleza profesional y contributiva, bajo el principio de reparto, y ha ido evolucionando a lo largo de los años atravesando diversos procesos de reforma para adaptarse a los cambios políticos, económicos, laborales y sociales que han hecho emerger nuevas demandas y necesidades.

La Constitución Española generó algunas de estas reformas para adaptar el Sistema al contenido del artículo 41, que establece un mandato a los poderes públicos para instaurar un Sistema de Seguridad Social con prestaciones suficientes para las situaciones de necesidad, fundamentalmente derivadas del desempleo. Se contempla, con carácter voluntario y libre, el establecimiento de un nivel de protección complementario del Sistema de Seguridad Social Público.

Es también la Constitución la que consagra el interés legítimo y el papel de los interlocutores sociales en el seguimiento y control del Sistema de Seguridad Social.

Dicho reconocimiento constitucional se ha materializado, por una parte, a través de la participación institucional en las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (INSS, ISM, IMSERSO, INGESA y TGSS), así como en los Órganos Gestores en la protección por desempleo (SPEE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

Además, junto al ejercicio de esta participación, los interlocutores sociales han venido desarrollando a través del diálogo social una activa participación en los sucesivos procesos de debate y análisis sobre la evolución del Sistema (desde el año 1977), cuyo grado de consenso ha alcanzado distinta intensidad y que han dado lugar a diversas reformas en el Sistema:

- Ampliación del periodo del cómputo de jubilación (1985)
- Creación de las pensiones no contributivas (1990)
- Modificación de la gestión de las prestaciones de la ITCC (1994)
- Ampliación del periodo de cómputo de jubilación, cambios en el cálculo del porcentaje de la base reguladora (1997)
- Ley de Jubilación Gradual y Flexible (2002)
- Modificación de la gestión de la ITCC, restricción de las jubilaciones anticipadas, incapacidad permanente y viudedad (2006)

Las reformas de adaptación al modelo constitucional supusieron la evolución hacia un sistema mixto, con el establecimiento de un nivel asistencial de protección vinculado a condiciones de renta y financiado con impuestos, a través de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

Se extendieron las prestaciones de asistencia sanitaria y de servicios sociales, universalizando prácticamente su ámbito subjetivo, pero dicha universalización no se acompañó de la correlativa «universalización» de la financiación vía impuestos, siendo soportado el significativo mayor gasto generado por las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores hasta finales de la década de los noventa.

En cuanto al nivel contributivo, se ha mantenido en los esquemas iniciales y, como todo sistema de reparto, descansa en un acuerdo entre generaciones, financiándose mediante un gravamen de naturaleza parafiscal sobre las rentas salariales, a través de las cotizaciones sociales que tienen especial incidencia en las cotizaciones empresariales.

Su dependencia del crecimiento económico y del empleo es consustancial.

La realidad durante los últimos 30 años viene mostrando cómo la destrucción del tejido productivo y la pérdida de empresas lleva consigo la destrucción de empleo y con ello la pérdida de afiliados al Sistema de Seguridad Social, la reducción de recursos económicos y la generación de déficit presupuestarios. A la inversa, los ciclos de bonanza económicos y de crecimiento de la economía aumentan el empleo, el número de afiliados y la recaudación del Sistema generando superávit.

Las organizaciones empresariales, en los diferentes procesos de diálogo social celebrados en la materia, han defendido que el debate no debería diluirse en medidas de carácter coyuntural (en función del ciclo económico del momento) cuya rentabilidad a corto plazo pueda condicionar seriamente la viabilidad futura del Sistema, sino centrarse en un objetivo a medio y largo plazo.

Las propuestas empresariales han pretendido aunar la garantía de las prestaciones con la creación y el mantenimiento del empleo y con la mejora de la competitividad empresarial en mercados globalizados. El empleo constituye el principal elemento de garantía de la sostenibilidad y viabilidad futura de nuestro Sistema de Seguridad Social y requiere un tejido empresarial competitivo.

Se requieren, por tanto, actuaciones políticas y de los interlocutores sociales, quienes han considerado al diálogo social como el cauce más adecuado para resolver conflictos y afrontar en mejores condiciones los cambios y las diferentes coyunturas por las que atraviesa la economía y el empleo, habiendo alcanzado importantes Acuerdos Interconfederales a lo largo de los últimos años que han repercutido beneficiosamente en el Sistema de Seguridad Social.

En este ámbito, el mundo empresarial, a través de sus organizaciones más representativas, ha planteado el debate sobre la necesidad de reformas estructurales tanto en materia de financiación como de racionalización del gasto en prestaciones, trascendiendo la coyuntura de crisis, e incluso la situación de pérdida de empleo, que inciden, sin duda, en el Sistema pero que no deben ocultar la necesidad de abordar medidas que palien los efectos o los retos del factor demográfico que es, en el largo plazo, el determinante más importante para la viabilidad financiera y la sostenibilidad del Sistema.

Es claro que la incidencia de factores coyunturales puede anticipar o retrasar la visibilidad de los problemas y la plasmación efectiva de sus consecuencias en términos de déficit económico. Y también es evidente que, puesto que no puede existir un divorcio entre el Sistema de Seguridad Social y la realidad del mercado laboral, la existencia de superávit en las liquidaciones presupuestarias en momentos de grave crisis económica y destrucción de empleo supone una carga excesiva para las empresas, puesto que comporta el mantenimiento de una presión fiscal, en particular sobre el factor trabajo, que resulta difícilmente compatible con las situaciones de crisis económica, destrucción de empresas, pérdida de empleo, penalizando éste y perjudicando la competitividad empresarial. Resulta difícil, por ello, compartir la política de mantenimiento de la presión contributiva que sobre el factor trabajo comportan las cotizaciones empresariales en tales circunstancias de crisis.

El diagnóstico del efecto del factor demográfico sobre la sostenibilidad del Sistema se resume brevemente: en estos momentos hay un pensionista por cuatro personas en edad de trabajar y, según las proyecciones demográficas del INE y del Instituto Estadístico de la Comisión Europea, en el 2050 habrá un pensionista por menos de dos personas en edad de trabajar.

El gasto en pensiones actualmente representa un porcentaje en torno al 8% del PIB y, por estricta evolución demográfica, se estima que para el 2030 alcanzará un 15% del PIB. Los incrementos del gasto en pensiones contributivas conllevarían un aumento de los ingresos por cotizaciones sociales para financiarlo. Pero, conscientes de

que no pueden sobrecargarse más las cotizaciones, sino al contrario, la solución ha de proceder del incremento en el número de cotizantes y de las bases de cotización.

Si, por otra parte, la evolución demográfica según las proyecciones muestra un descenso paralelo de la población en edad de trabajar (reducción de la tasa de natalidad), los activos deberán pagar un precio cada vez más elevado por el gasto en pensiones.

Como parece obvio, el crecimiento económico, el incremento del número de empresas y el incremento del empleo son los factores determinantes por la vía de los ingresos para garantizar la sostenibilidad del Sistema y, a su vez, la evolución de los gastos interactúa de manera estrecha e indisoluble (por el modelo de reparto existente) con el sistema productivo y los costes laborales de las empresas.

La cuestión, entonces, a abordar es ¿cómo se puede incidir sobre los ingresos, los gastos y la gestión a efectos de favorecer la sostenibilidad futura del Sistema sin que éste actúe como un lastre para las empresas y para las cuentas públicas?

En nuestro entorno europeo ya se han abordado algunas reformas de carácter estructural para superar los retos demográficos y dar respuesta a estos interrogantes.

En nuestro país, actualmente la Comisión Parlamentaria de Seguimiento del desarrollo del Pacto de Toledo está ultimando su Informe de Recomendaciones al Gobierno, que procederá posteriormente a abrir un proceso de diálogo social con los interlocutores sociales para el desarrollo de las mismas.

De cara a dicho proceso se plantean algunas reflexiones sobre los principios a considerar:

- Globalidad de la reforma

Las medidas a adoptar deben abordar los ámbitos esenciales del Sistema citados: ingresos, gastos y gestión, evitando tratamientos parciales que en ocasiones han comportado medidas con efectos contraproducentes al objetivo buscado.

- Reformas graduadas y consensuadas

El diálogo social es una herramienta fundamental en este proceso, y debería continuar siéndolo, pero no debe quedarse en los aspectos procedimentales, aun

cuando éstos concluyan con acuerdos. Debe exigirse el cumplimiento de los mismos al Gobierno para mantener la confianza y el compromiso responsable de los interlocutores.

- Culminar la separación de fuentes de financiación

Debería asumirse lo antes posible la financiación con impuestos de la prestación no contributiva de complemento de mínimos, liberando a las cotizaciones sociales de una carga de más de 4.000 millones de euros.

- Reforzar el principio de contributividad

Abordando medidas que mejoren la proporcionalidad entre lo aportado a lo largo de la vida de activo y lo que se recibe a lo largo de una vida de pasivo. Esto pasa por establecer un mejor reparto durante la vida de pasivo de lo que se ha aportado como activo.

En esta línea podrían considerarse medidas en el período de carencia y en el reparto de los porcentajes a valorar para el cálculo de la base reguladora de la prestación.

En todo caso, el principio de contributividad no debería verse alterado con el principio de solidaridad, debiendo plantearse un equilibrio entre las medidas que refuerce a ambas.

- Analizar la posible introducción de mecanismos que permitan actuar sobre las principales variables del gasto. Así lo han hecho recientemente países como Alemania y Suecia.
- La financiación del sistema no debe resultar un obstáculo para el mantenimiento y la creación de empleo y la competitividad de las empresas. Ello supone que la presión contributiva que comportan las cotizaciones sociales empresariales no debería situarse por encima del nivel necesario para financiar el gasto contributivo comprometido.

Este principio general debiera reforzarse con medidas que incentiven la creación de empleo, fundamentalmente dirigidas a jóvenes y a mujeres inactivas.

Las organizaciones empresariales han apoyado la creación del Fondo de Reserva apostando por constituir una dotación razonable del mismo, que permite su

utilización gradual en ciclos económicos débiles, para compensar la pérdida de recaudación de cuotas (que no para compensar el mayor gasto en pensiones por la toma de medidas ajenas a la contributividad). Una vez alcanzada dicha cuantía (actualmente más de 60.000 millones de euros, que equivalen a más de 16 puntos de cotización al Régimen General) se debe cumplir el compromiso pactado de aplicar excedentes a la reducción de cotizaciones empresariales.

- Racionalizar el gasto en prestaciones, a través de las medidas de contributividad, analizando el efecto que en el sistema productivo pueda producir dicha racionalización del gasto. El modelo acordado de jubilación gradual y flexible, con medidas de ajuste en la jubilación anticipada a través de los coeficientes reductores de la base reguladora, ha mostrado sus efectos positivos y ofrece recorrido para avanzar en el mismo.
- Defensa de la colaboración privada en la gestión del sistema, y que se realiza a través de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, proponiendo reforzar los principios mutualistas, reducir el intervencionismo administrativo vigente y la creciente publicación de dichas Entidades.
- Todo ello es compatible con las competencias de control de la Administración tutelante de manera transparente (reglada) y objetiva, eliminando la actual inseguridad jurídica en la que se desenvuelve su gestión. Es importante potenciar su actuación en la gestión de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, haciendo efectiva la igualdad de condiciones de gestión de estas Entidades con el INSS, legalmente reconocida, y favoreciendo una gestión integral de las contingencias profesionales por las Mutuas.
- Por último, la previsión social complementaria se ha venido concibiendo preferentemente como un instrumento de ahorro financiero, que tiene un potencial importante en el crecimiento de la economía pero que ha tenido hasta la fecha un éxito relativo dado que alcanza a la mitad de la población cotizante a la Seguridad Social. Sin ignorar esta orientación, haría falta concebirla más como una pensión complementaria de la Seguridad Social que garantice en la situación de pasivo un nivel de ingresos más cercano al de los salarios percibidos. En esta línea habría que analizar su reorientación futura.

Paloma López

Políticas activas de empleo.
Sistemas públicos de empleo.
Sistema de protección por desempleo



Paisaje de Torreldones, 1891. Aureliano de Beruete.

La primera formulación que debemos realizar sobre las Políticas Activas de Empleo es a dónde queremos ir. Conocer y, sobre todo, intervenir sobre los obstáculos y los intereses de las partes que actúan en esta materia, poniendo en el centro de las actuaciones a las personas, es la base del cambio.

Y es preciso realizar cambios en unos programas que han de dar respuesta a la situación de crisis. Para que el cambio necesario sea posible, ha de hacerse estableciendo una coordinación y colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo, estatal y autonómicos, y contando con la participación activa de los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos. Sin olvidar que cualquier cambio debe ir acompañado de recursos económicos suficientes para implementar las medidas acordadas.

«Un día Alicia llegó a una bifurcación en el camino y vio a un gato de Chesire en un árbol. ¿Qué camino tomo? Pregunto ella. ¿A dónde quieres ir? Fue su respuesta. No lo sé, contestó Alicia. Entonces, dijo el gato, no importa»

LEWIS CARROLL. Alicia en el país de las maravillas.

ESTA cita del libro «Alicia en el país de las maravillas» expone con claridad la primera formulación que debemos realizar sobre las Políticas Activas de Empleo; es decir, *¿A dónde queremos ir?* Y la respuesta, que desde el marco teórico parece tan fácil: *«(...) mejorar la situación de las personas en desempleo y lograr la vuelta al trabajo en el menor tiempo posible»*, se encuentra, en la práctica, salpicada de obstáculos.

Definir a dónde queremos llegar es la base del cambio. Conocer y sobre todo intervenir sobre los obstáculos y los intereses de las partes que actúan en esta materia, es una decisión que implica la voluntad política de poner en el centro de las actuaciones a las personas, y más en concreto a las personas en situación de desempleo, en vez de hacer girar las decisiones sobre los programas y su gestión.

Un buen diagnóstico de la situación ayudará en la toma de decisiones, y para ello es preciso analizar en primer lugar las dificultades con las que nos encontramos.

Y la primera de las dificultades se encuentra es la EVALUACIÓN que se realiza de las Políticas Activas de Empleo y que debe ser uno de los ejes sobre el que pivoten las decisiones que se han de adoptar posteriormente.

Anualmente se elabora una memoria de actividades que explica los instrumentos, las acciones, los productos, el número de personas participantes en los programas, etc., pero que no aborda los RESULTADOS de dichas políticas de empleo. Dicho de otra manera, tenemos una memoria de actividades y carecemos de una auténtica evaluación del impacto de dichas políticas.

Es imprescindible conocer cuál es el resultado que se ha obtenido después de hacer un seguimiento de las personas usuarias de los programas y así poder establecer la PERTINENCIA de los mismos, es decir, saber la validez de las actuaciones que se han realizado.

Desconocemos a qué tipo de puestos de trabajo se ha accedido, cuál es la duración de los contratos y en qué modalidad contractual; si se produce un efecto «rotación» (acceso al empleo, situación de desempleo, nuevo empleo, con entradas y salidas de los programas de forma periódica); cuáles son las condiciones laborales de los empleos a los que se accede, salarios, jornada, etc. Sería conveniente, así mismo, conocer si los puestos de trabajo que son cubiertos por los usuarios de los programas se ocuparían independientemente del paso de las personas por estos programas. Y todo ello se desconoce globalmente, entre otras causas, porque faltan herramientas de información integradas.

Prescindir de esta evaluación de impacto, de la visibilidad de los resultados finales de los programas de políticas activas, conlleva que las actuaciones que se desarrollan pueden llegar a ser fruto de la INERCIA y no el resultado de un proceso que implica necesariamente planificación en un sentido amplio, y que debe comportar, entre otros, una reformulación permanente de las políticas de empleo para conseguir un servicio de calidad para los trabajadores y trabajadoras independientemente de su situación laboral.

El segundo obstáculo con el que nos encontramos es que los PROGRAMAS que configuran las políticas activas de empleo no están conectados entre sí, son piezas aisladas, y no interactúan de forma conjunta porque no se configuran como un todo, como un sistema integral.

Se ha priorizado tener y mantener una amplia oferta de programas, que en ocasiones entran en competencia entre ellos, y que no dan respuesta, necesariamente, a las necesidades individuales que tienen los trabajadores y trabajadoras.

La participación en los mismos no parte de un diseño personalizado, de un itinerario personal, donde se hayan valorado los diferentes aspectos que deben orientar al usuario a la oferta más conveniente según sus condiciones específicas y capacidades. Lo que suele suceder es, precisamente, lo contrario; es la persona la que decide dónde participar dentro de la oferta de programas existentes. Se desplaza, de esta manera, el eje de las actuaciones de la persona, que es donde debería estar situado, al programa.

El tercer obstáculo es la falta de flexibilidad de la normativa. El Estado no debe renunciar a mantener las competencias legislativas plenas estableciendo criterios básicos, y las comunidades autónomas han de actuar en sus competencias de ejecución con capacidad de adaptación territorial.

A lo largo del año 2009 se estuvo elaborando un texto¹ de Real Decreto, por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), por el que se «ordenan los programas de Políticas Activas de Empleo financiados por el MTIN». Esto, en principio, no es más que una declaración de buenas intenciones y carecerá de validez si no va acompañada de otras medidas de calado que han de adoptarse con relación a los programas y su gestión.

Los recursos y su distribución es otro de los aspectos sobre los que hay que tomar decisiones. Económicamente el presupuesto es limitado, gasta poco, invierte poco y además está mal distribuido.

En los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal para el año 2011, la partida denominada de forma genérica de *fomento de empleo* asciende a 4.762,26 millones de euros, incluyendo una partida denominada programas de empleo o formación profesional de empleo (249,90 millones de euros) donde no se distingue el destino final de los recursos.

La mayor parte de los recursos de las políticas de fomento de empleo se transfieren a las comunidades autónomas, alrededor de 1.800 millones de euros (se desconoce la desagregación de las mismas).

Del total de estas políticas, las que tienen un título que pueda asociarse con la orientación de trabajadores desempleados disponen de una cuantía bastante reducida de recursos (301,83 millones de euros). Una cantidad excesivamente modesta para cumplir con tan necesario objetivo, en un contexto donde el número de desempleados supera los 4,6 millones de personas en el segundo trimestre de 2010 y con una escasa perspectiva de mejora en el próximo año.

La partida más elevada, con 2.800 millones de euros, corresponde a las bonificaciones en la cuota empresarial por contingencias comunes para promoción de empleo estable.

¹ Este texto se encuentra desde finales de 2009 en fase de borrador.

La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, recoge una modificación en profundidad el sistema de bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social.

Esta modificación se corresponde con lo que hemos venido manteniendo desde el sindicato, y es, evidentemente, el motivo que hace que el cambio realizado en la Ley 35/2010 haya ido en una dirección positiva, al contrario que el resto de medidas de la reforma.

El cambio más significativo es el que hace recuperar a las bonificaciones su objetivo inicial, que es incentivar la contratación de determinados colectivos, y las condiciona a la creación de empleo indefinido que suponga un incremento del empleo en la empresa que quiera acceder a la bonificación.

Se mantienen las bonificaciones a la contratación de personas con discapacidad, a personas víctimas de violencia de género y personas en situación de exclusión social.

Se añaden bonificaciones para contratar de forma indefinida a trabajadores y trabajadoras desempleados entre 16 y 30 años que tengan especiales problemas de empleabilidad, que lleven al menos 12 meses inscritos como parados y no hayan completado la escolaridad obligatoria o no posean ningún tipo de titulación profesional.

También se incorporan trabajadores y trabajadoras en situación de desempleo mayores de 45 años, inscritos como parados al menos 12 meses.

Los trabajadores y trabajadoras contratados con estas bonificaciones serán objeto prioritario en los planes de formación de los programas de formación profesional por el empleo para mejorar su cualificación profesional².

Estas bonificaciones, sus efectos e impacto, se evaluarán antes del 31 de diciembre de 2011. Será el momento para saber si el efecto «ganga» que tenían en su anterior concepción, es decir, simplemente reducir las cuotas empresariales, ha desaparecido y tienen un efecto positivo para generar empleo de colectivos con especiales dificultades.

² Información contenida en la nota informativa 9/2010 del Centre d'estudis i recerca sindicals, de CCOO de Catalunya.

Si las bonificaciones no generan empleo efectivo, no deben mantenerse como una forma indirecta de rebajar cuotas de la Seguridad Social a los empresarios, y los recursos destinados a las mismas deben distribuirse por otras partidas o potenciar aquellas medidas que realmente sirvan para la creación de empleo de calidad.

El resto de las partidas, una vez descontadas las correspondientes a las bonificaciones incluidas en las políticas de fomento de empleo son las siguientes³:

- Inserción laboral de personas con discapacidad: 373,42 millones.
- Promoción actividad económica y empleo autónomo: 269,05 millones.
- Planes de contratación temporal en colaboración con las corporaciones locales: 279,86 millones.
- Itinerarios de empleo: 139,64 millones.
- Planes territoriales de empleo: 42 millones.
- Plan extraordinario de orientación: 50,12 millones.
- Modernización servicios públicos de empleo: 93,42 millones.
- Planes de contratación temporal con organismos públicos y entidades sin fines de lucro: 107,92 millones.
- Programa de fomento de empleo agrario en Andalucía y Extremadura: 179,45 millones.

Dentro de esta utilización de los escasos recursos destinados, nos encontramos con otra de las dificultades centrales, como es la falta de personal suficiente para poder realizar, tras la primera atención, un itinerario personalizado en base al conocimiento de la situación de la persona usuaria del servicio.

A sabiendas de que la mayor parte de los empleados para poner en práctica las políticas activas de empleo — todos menos los 1.500 orientadores — forman parte de los presupuestos de las comunidades autónomas, el gasto previsto para los programas de orientación incluido en el presupuesto del SPEE implica un gasto de 65 euros por trabajador desempleado⁴.

³ Gabinete Económico Confederal de CCOO.

⁴ Gabinete Económico Confederal de CCOO.

Los 1.500 orientadores del Plan Extraordinario de Medidas de Orientación, Formación Profesional e Inserción Laboral solo se prorrogan durante el año 2012.

Si el gasto en personal en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal (330,66 millones de euros) se ha recortado en 4,01%, por la rebaja del salario (5% en 2010) y la congelación para 2011, no llevar a cabo la reposición del personal es un error de primera magnitud para poder atender más y mejor a los trabajadores y trabajadoras.

Con carácter general los Servicios Públicos de Empleo, además de incrementar la plantilla, deberían destinar recursos específicos y suficientes para la formación y recualificación de los trabajadores y trabajadoras de los mismos.

Así mismo, las oficinas de los Servicios Públicos de Empleo no cubren todo el territorio español, con lo que sería conveniente buscar alternativas allí donde no están presentes, y todo esto no significa «coste cero».

Entrando a valorar algunos de los programas concretos:

Con relación a la **Orientación Profesional**, esta debería constituirse como un servicio universal para todas las personas inscritas como demandantes de empleo, y sería necesario desarrollar un sistema integrado de información y orientación profesional para todos los trabajadores y trabajadoras, en desempleo o no, como contempla la legislación actual.

Este servicio de orientación debe hacer el seguimiento del itinerario de inserción de cada persona, desde la entrevista personal hasta la consecución de un puesto de trabajo o la repetición o participación en nuevos programas.

Uno de los déficit de este programa es que se duplica la atención a la misma persona.

Este programa en concreto es el que debe estar sujeto a actualizaciones permanentes para responder a los nuevos requerimientos de formación, sobre la base de cambios en el modelo productivo y el reconocimiento de la experiencia profesional y acreditación de las cualificaciones.

Es imprescindible tener un mapa de programas y acciones que se desarrollan y de quienes las ejecutan para derivar a los usuarios.

Para que este sistema sea eficaz, la información debe ser bidireccional entre los Servicios Públicos de Empleo y las entidades colaboradoras, y para ello, como ya apuntaba al principio, es preciso tener herramientas de información integradas.

Sobre los **programas de proyectos integrados para el empleo** (antiguos planes experimentales) es donde se debe hacer un mayor esfuerzo presupuestario para llegar al máximo de trabajadores y trabajadoras posibles, y donde se deben exigir resultados concretos y directos de empleo.

Debe hacerse una buena selección de los programas que se ejecutan, identificando prioridades sectoriales, territoriales y formativas, así como difundir los resultados positivos de los mismos y el impacto en el ámbito territorial donde se hayan desarrollado.

Establecer prioridades sectoriales y territoriales puede contribuir a determinar qué modelo productivo ha de desarrollarse y, también, contribuir a la vertebración territorial.

Los programas de **Escuelas Taller y Casas de Oficio y Talleres de Empleo**, son programas que combinan la formación con el empleo y que han tenido un desarrollo y participación desigual a lo largo de su funcionamiento, aunque la incidencia de este tipo de programas sobre el volumen general de empleo es relativamente baja.

Se pueden destacar algunos elementos críticos de estos programas, cuya corrección podría facilitar una mejora de inserción para el colectivo de jóvenes y especialmente con baja cualificación.

Hay signos de agotamiento de estos programas en algunas zonas y una cierta tendencia a la reproducción artificial de los proyectos.

Las actividades están condicionadas por las entidades promotoras, en su mayor parte corporaciones locales, que priman sus necesidades por encima de los intereses del alumnado y las posibilidades de inserción laboral posterior.

Deberían tener una mayor vinculación con las políticas de creación de empleo y el desarrollo económico local. Deben combinar el criterio de actividades de servicio público y otras actividades vinculadas al tejido productivo concreto, sectores emergentes o sectores que generan empleo.

Se ha de corregir la existencia constatada de segregación ocupacional por sexos en un porcentaje significativo de los cursos ofrecidos.

Habría que plantearse que el alumnado de estas acciones tuviera derecho a las prestaciones por desempleo y que no quedaran excluidos de las bonificaciones que la Ley regula para los contratos para la formación.

Con relación a los programas destinados a las **personas con discapacidad**, a las bonificaciones establecidas se han de potenciar otras medidas para el acceso al empleo ordinario, como son establecer actuaciones para los enclaves laborales más allá de modificar el régimen de duración de éstos y ampliar la duración máxima hasta el 31 de diciembre de 2012. Se ha de conocer con exactitud como han funcionado estos enclaves laborales en el tránsito de los centros especiales de empleo al empleo ordinario.

Asimismo, es preciso potenciar el empleo con apoyo. Esta modalidad genera empleo para las personas con discapacidad pero también para el resto de los trabajadores y trabajadoras.

Y, por supuesto, se debe controlar el empleo generado en los Centros Especiales de Empleo y la calidad del mismo, al estar altamente bonificados.

Los **programas de colaboración de los Servicios Públicos de Empleo con órganos de la Administración General del Estado e instituciones sin ánimo de lucro y de colaboración con corporaciones locales** pueden valorarse de forma positiva, ya que son promotores de empleo y en muchas ocasiones de empleo cualificado, contribuyendo al desarrollo local.

Sin embargo, tienen algunos aspectos que habrá que corregir como son, entre otros, la utilización de estos programas para cubrir necesidades estructurales de empleo de las administraciones y, en el caso de las corporaciones locales, para financiar proyectos de interés municipal.

Estos proyectos han de responder a las necesidades de la zona, definiendo anualmente áreas de actividades preferentes y precedidas de un diagnóstico de necesidades.

Establecer la obligación de una parte de formación, además de la estrictamente laboral, y compromisos de empleo. Así mismo, ha de establecerse un seguimiento de los proyectos por parte de los Servicios Públicos de Empleo y contar con rigurosas evaluaciones al finalizar los mismos para evitar, entre otros, que los programas cubran puestos estructurales o la repetición de programas y personas.

El **programa de ayudas a la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local** puede estimarse en términos generales de forma favorable, en la medida que se ha fomentado la incorporación a las corporaciones locales de personal especializado en la promoción económica del territorio.

Este programa tiene algunas deficiencias relevantes, como la falta de estabilidad de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, que suelen estar contratados a través de programas derivados de otras Administraciones, con una duración determinada. Esto implica rotación del personal y, por tanto, dificultades para consolidar equipos estables de trabajo.

Además, estos programas están supeditados a las restricciones presupuestarias y a la capacidad de cada ayuntamiento, centrándose las actividades que se desarrollan en la captación de subvenciones y descuidando, entre otras, la captación de nuevas inversiones.

Hay que destacar la escasa visibilidad de estos agentes de desarrollo local, entre las empresas de los municipios, y esto incide negativamente en la efectividad de las acciones realizadas para impulsar y dinamizar el tejido productivo local.

La evaluación de los programas, el establecimiento de prioridades, y el resto de elementos que conforman las Políticas Activas de Empleo deben concretarse en los ámbitos de participación de los Servicios Públicos de Empleo y éstos han de tener un papel proactivo y han de liderar la ordenación de las actividades que se llevan a cabo y a las entidades colaboradoras, como ya se ha puesto de relieve.

Por eso es imprescindible potenciar, reforzar los Servicios Públicos de Empleo y más ahora que se ha legalizado la actuación de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro con la Ley 35/2010.

Éstas no pueden tener las mismas funciones que los Servicios Públicos de Empleo a través de una firma de un convenio de colaboración, ya que estas funciones tienen repercusiones, entre otras, sobre el control de los trabajadores y trabajadoras que perciben las prestaciones por desempleo.

Al establecer el texto de la reforma que la intermediación de los servicios públicos y de las agencias colaboradoras se dirigirá exclusivamente a las personas inscritas en los servicios públicos y es gratuita para los trabajadores y las empresas, cabe la duda de si a las agencias de colocación con ánimo de lucro se las financiará con

dinero público. De ser así, con la escasez de recursos destinados a las Políticas Activas de Empleo y los problemas de reducción del déficit, veremos nuevamente cómo, lejos de potenciar y reforzar los Servicios Públicos de Empleo, éstos se quedarán para atender, de forma residual, a los colectivos con mayor dificultad de empleabilidad, lo que facilitará el permanente cuestionamiento de los mismos y su capacidad de actuación.

La Ley 35/2010 establece que el Gobierno, en el momento que el empleo se recupere, adoptará las medidas necesarias para reformar la normativa que regula las prestaciones por desempleo, con el objetivo de incrementar la vinculación de las prestaciones con las Políticas Activas de Empleo.

Es difícil saber qué se esconde bajo este buen propósito, ya que, por poner un ejemplo, cuando se estableció el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI) fuimos los sindicatos quienes propusimos una mayor vinculación de esta prestación con acciones de formación y fue el Gobierno quien manifestó la imposibilidad de llevar adelante esa propuesta por problemas presupuestarios.

Cabe la posibilidad de que el Gobierno trate de reducir las prestaciones por desempleo a través de un recorte de los requisitos de acceso a las mismas, y así obtener recursos para las políticas activas de empleo.

Este planteamiento no es viable, desde el punto de vista sindical. La obtención de los recursos que precisa el Estado debe venir de la modificación de la fiscalidad y no de un nuevo recorte de derechos de los trabajadores y trabajadoras.

La reducción de 100 a 30 del número de días desde la inscripción como demandante de empleo y la suscripción del compromiso de actividad, no apunta en una buena dirección, especialmente cuando es el Estado el que carece de una oferta formativa suficiente para dar respuesta a las demandas que pudieran crearse.

Finalizo como comencé: saber a dónde queremos llegar es la base del cambio. Y es preciso realizar cambios en unos programas que han de dar respuesta a la situación de crisis. Para que el cambio necesario sea posible, ha de hacerse necesariamente estableciendo una coordinación y colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo, Estatal y Autonómicos, y contando con la participación activa de los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos. Sin olvidar que cualquier cambio debe ir acompañado de recursos económicos suficientes para implementar las medidas acordadas.

Gregorio Rodríguez Cabrero

Las políticas de dependencia
en el Estado de bienestar.
Avances y límites en España



Madrid desde el Manzanares, 1908. Aureliano de Beruete.

La llamada Ley de la Dependencia, que inicia su desarrollo en enero de 2007, forma parte de la corriente general del modelo social europeo de ampliación de los derechos sociales paralelamente a la aplicación de políticas de contención del gasto, privatización y reestructuración del Estado de bienestar. En este trabajo se hace una valoración de conjunto del desarrollo del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) desde enero de 2007 hasta la actualidad; se consideran sus principales problemas institucionales, sociales y económicos; y se enfatiza en el potencial que tiene de desarrollo del Estado de bienestar y de los derechos sociales.

Pero el SAAD no solo es un nuevo sistema de protección social que amplía el acervo de derechos sociales sino que abre un espacio de reconstrucción de la solidaridad intergeneracional en el sistema de cuidados personales, ya que se define un modelo de colaboración entre Estado y familia y entre Estado, mercado y sociedad civil¹.

¹ Este artículo tiene entre sus antecedentes el trabajo *El desarrollo de la política social de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia en España (2007-2009)*. Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n.º 2/2009.

1. LA LAPAD COMO RESPUESTA A UN NUEVO RIESGO EN EL CONTEXTO DE UN ESTADO DE BIENESTAR CUASIFEDERAL ASIMÉTRICO

La ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD a partir de ahora; si bien aquí nos referiremos sobre todo al SAAD o Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia) cumple tres años de aplicación efectiva si consideramos que los primeros meses de 2007 fueron dedicados a la puesta en marcha de los instrumentos de valoración, financiación y normas básicas del sistema (ver nº extraordinario 276/277, 2009, de Documentación Administrativa). Tres años son pocos para valorar el potencial de una nueva rama de protección social, pero los suficientes para observar y comprender las tendencias de desarrollo (cómo se está aplicando el SAAD), un avance de su impacto social (cuántas personas protege), bajo qué modelos de prestaciones (servicios y prestaciones económicas) y qué impacto está teniendo en el empleo. Valoración que, en todo caso, está previsto realizarse en la propia LAPAD en 2010.

El SAAD tiene como objetivo garantizar un derecho subjetivo universal para todos los ciudadanos en situación de dependencia, valorados mediante un baremo único empleado en todo el Estado y aplicado mediante un programa individual de atención (PIA) que garantiza unas prestaciones sociales cuya aplicación depende de los recursos existentes, de la libertad de elección de la persona y del entorno familiar, sobre la base de que se pretende garantizar al mismo tiempo la calidad de vida de las personas en situación de dependencia, de sus cuidadores y los profesionales de los cuidados.

El SAAD es consecuencia de la transformación de una rama de protección asistencial residual en un sistema de protección universal basado en el derecho subjetivo a la atención personal. Este sistema, como en todos los regímenes de bienestar del espacio europeo, no se institucionaliza para sustituir la atención informal, familiar en su mayoría, sino para apoyar de manera activa el sistema informal, desfeminizando la carga de trabajo no reconocida ni remunerada, a la vez que favoreciendo los procesos de cambio social que presionan a favor de nuevas formas de reparto de la carga de cuidados en el seno de los hogares.

La institucionalización del sistema español de dependencia tiene un doble contexto:

a) En primer lugar, es altamente compleja ya que en el SAAD confluyen dos sistemas de competencias sin cuya cooperación institucional y coordinación no puede funcionar: por una parte, están las competencias de la Administración General del Estado (AGE), que garantiza las condiciones para el ejercicio de la igualdad del derecho subjetivo a la acción protectora a través de la normativa básica para valorar la situación de dependencia, garantía de un mínimo protector, seguridad social de los cuidadores informales y gestión de un sistema de información; por otra parte, las competencias de las comunidades autónomas en materia de servicios sociales, de carácter exclusivo si bien no excluyente, lo que supone la plena competencia en cuanto a planificación y gestión del SAAD a la vez que financiación del sistema junto con la AGE. En la práctica, la gobernanza del SAAD reside en el Consejo Territorial en el que participan conjuntamente la AGE y las CCAA con el objetivo de coordinar el desarrollo del sistema, pero inevitablemente sometido a la dependencia de sistemas de servicios sociales muy diferentes y formas muy distintas de entender el desarrollo del sistema. Todo lo cual está afectando no al desarrollo del conjunto del sistema pero sí a la coherencia interna del mismo, a los ritmos de implantación del SAAD, a los modelos de prestaciones y a los resultados de impacto social.

b) En segundo lugar, el SAAD se pone en marcha al final del ciclo alcista de crecimiento de la economía española y del inicio de la crisis económica y financiera del sistema capitalista. Todo un reto que hasta ahora no ha impedido financiar el SAAD (las medidas del Plan E lo favorecieron) e, incluso, continuar su desarrollo (en enero de 2011 la protección se amplía al grado I, nivel 2), pero que inevitablemente presiona a medio plazo a la contención del gasto público y a la sustitución de las prestaciones económicas (tres veces más baratas) por las prestaciones en servicios, en el supuesto de que no se adoptaran medidas decididas para obtener nuevos recursos públicos mediante la lucha contra el fraude fiscal. El desarrollo del SAAD finaliza su despliegue en 2015 y el Estado de bienestar debe garantizar que esté asegurado en extensión y en calidad.

2. DESARROLLO DEL SAAD ENTRE 2007 Y 2009. UNA APROXIMACIÓN A LA VALORACIÓN DE IMPACTO

El modelo español de protección a la dependencia —de cuidados de larga duración o long-term care (LTC) en la terminología europea— forma parte de la co-

riente general del Modelo Social Europeo que desde la década de los 90 (en los regímenes de bienestar social nórdicos desde mitad de la década de los 80) ha extendido la protección social al conjunto de la población que sufre discapacidades que generan dependencia para los cuidados personales e instrumentales de la vida diaria. La protección social en este campo estaba reducida a los accidentes laborales graves, en el campo de la Seguridad Social, y a las situaciones de personas sin recursos ni apoyo familiar. Bajo este modelo las mujeres asumían, y siguen asumiendo en gran medida, la carga no remunerada de los cuidados personales. Pero lo que era un riesgo personal a costa del trabajo no remunerado de las mujeres ha pasado a ser un riesgo social al coincidir en el tiempo la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, el envejecimiento de la población (el 80% de las personas protegidas tienen más de 65 años y más del 50% tienen más de 80), cambios profundos en la estructura y roles de las familias y nuevas expectativas de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Este riesgo social se contempla como tal y los ciudadanos han dado su apoyo masivo a esta nueva rama de protección social que, además de ampliar los derechos sociales y la calidad de vida, es un nuevo nicho de empleo en el campo de los servicios sociales.

El modelo español de dependencia tiene una naturaleza institucional, tipo de prestaciones e instrumentos de gobierno y de organización muy parecidos a los modelos europeos (por ejemplo, Alemania y Austria), siendo sus rasgos básicos los siguientes: reconocimiento de un derecho subjetivo a ser protegido en situaciones de dependencia funcional en relación con las actividades de la vida diaria; mediante un sistema de prestaciones económicas y/o servicios en función de la elección de la persona afectada y de los recursos disponibles; planificada y gestionada de manera descentralizada en el ámbito de las CCAA y las CCLL; de financiación pública y también privada (copago); y basado en una red pública de servicios en la que tiene un papel importante el sector privado, mercantil y no lucrativo, éstos últimos en competencia creciente.

El SAAD es un sistema con cinco pilares en cuya descripción detallada no entraremos aquí. Señalar que este sistema se basa en el reconocimiento del derecho subjetivo a la acción protectora, una vez valorada la situación de dependencia mediante un baremo que define el grado y nivel de dependencia (tres grados: grave o grado III, severo o grado II y moderado o grado I; cada grado tiene dos niveles, siendo el 2 el de mayor gravedad). El reconocimiento de la situación de dependencia da paso al programa individual de atención o PIA en el que profesionales y personas afectadas definen las prestaciones adecuadas teniendo en cuenta los recursos existentes y el entorno familiar, siendo las prestaciones eco-

nómicas «excepcionales». Este sistema apuesta por la sostenibilidad, estabilidad y suficiencia de la acción protectora. Se gobierna conjuntamente por la AGE y las CCAA (las CCLL tienen voz pero no voto), apoyado en varios consejos consultivos y, finalmente, la calidad, la formación y la información son elementos sustantivos del sistema.

¿Cómo se ha desarrollado el SAAD hasta la actualidad? ¿Cuáles son sus logros más importantes y cuáles sus límites? Estas son las preguntas que trataremos de responder a continuación.

La Ley de la dependencia contempla la evaluación del SAAD por parte de cada comunidad autónoma en el ámbito competencial de su territorio, pero igualmente la evaluación del conjunto del sistema en 2010 con el fin de ajustar las previsiones de la ley a la realidad, desde la lógica de contribuir a la racionalidad social del sistema, que no es sino garantizar a largo plazo un sistema universal, coherente, de calidad y sostenible.

Las evaluaciones y dictámenes hasta ahora realizados (entre ellos la evaluación del papel de la AGE en el SAAD realizado por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas en 2008 (**Agencia de Evaluación y Calidad, 2009**), el informe de la Comisión de Expertos Independientes para el Congreso de los Diputados en 2009 (**Comisión de expertos, 2009**) o los informes de la **Asociación de directores de servicios sociales** a lo largo de los años 2008, 2009 y 2010)², indican con cierta claridad cuáles son los ámbitos de desarrollo del SAAD a evaluar.

El impacto del sistema de LTC en España puede ser valorado a varios niveles siguiendo el esquema de pilares antes descrito sobre los que descansa la ley: acceso y cobertura, prestaciones sociales, gobierno del sistema, financiación y calidad del sistema. Con tres años escasos de recorrido cualquier valoración de impacto debe ser cautelosa, ya que el nuevo sistema aún no ha llegado a su velocidad de crucero y el período previsto de implantación comprende 2007-2015.

a) No cabe duda que en términos de **cobertura** el nuevo sistema ha sido exitoso si tenemos en cuenta que a fecha de 1 de octubre de 2010 el reconocimiento del grado y nivel de dependencia o dictámenes alcanzaba a 1.298.120 personas, los beneficiarios con derecho a prestación eran 864.935, siendo el total de personas que están recibiendo prestaciones sociales 626.165. La diferencia entre el total de

² Ver webs de AEVAL, IMSERSO y Asociación de Directores de Servicios Sociales.

CUADRO 1

<i>Prestaciones sociales de dependencia</i>	(%)
• Prestaciones económicas «excepcionales».....	49,2%
• Centros de Día/Noche.....	5,6%
• Ayuda a Domicilio.....	11,1%
• Teleasistencia.....	10,4%
• Residencia.....	15,6%
• Vinculada a un servicio (cheque servicio).....	6,7%
• Prevención y apoyo a la autonomía personal.....	1,4%
TOTAL.....	100,0

Fuente: SISAAD (IMSERSO).

beneficiarios reales y los que tienen derecho a prestación se debe a los ritmos de gestión y al hecho de que solo los dependientes de grado III y II pueden recibir prestaciones; a partir de 2011 empezarán a recibir prestaciones los dependientes del grado I. Por tanto, la extensión o cobertura del nuevo sistema protector está avanzando con rapidez. Como en los distintos modelos europeos de LTC el perfil socio-demográfico es muy similar: 67 por cien son mujeres y el 57 por cien de los beneficiarios tienen 80 y más años.

b) Ahora bien, cuando analizamos el **tipo de prestaciones sociales** aplicadas los resultados nos muestran un contraste entre las previsiones legales —las prestaciones económicas como «excepción»—, y la realidad. En efecto, y tal como se observa en el Cuadro 1, las prestaciones económicas constituyen en torno al 50 por cien de todas las prestaciones. Una realidad que en cierto modo era previsible debido a varias razones, como son: a) El peso cultural de los cuidados informales. La importancia de éste es tal que el modelo de cuidados familiares se ha adaptado a los cambios socioeconómicos, de forma que la mujer trabajadora de clase media controla los cuidados informales siendo sustituida en la actividad de cuidados por mujeres inmigrantes, sobre todo latinoamericanas; b) junto a esto constatamos la existencia de un amplio colectivo de mujeres mayores de 50 años que son cuidadoras ya que no tienen alternativa en el mercado de trabajo formal, particularmente en los núcleos rurales y semiurbanos; c) no menos importante es la aún baja oferta de servicios sociales en el ámbito de la dependencia. A pesar del rápido crecimiento de la oferta pública y privada de servicios sociales en los últimos veinte años, todavía es insuficiente para satisfacer la demanda social, sobre todo los servicios de tipo comunitario; las prestaciones económicas son preferidas en muchos casos ante la

insuficiencia de servicios³; d) la universalización de la atención a la dependencia ha abierto la puerta de entrada a las clases medias urbanas, que apoyan una amplia libertad de elección entre los tipos de prestaciones; e) algunas CCAA parecen haber optado por las prestaciones económicas como modo de gestión y abaratamiento del coste, cuando no primando la financiación de servicios ya existentes antes de la aplicación del SAAD; f) no menos importante puede haber sido el factor de la crisis económica, favoreciendo prestaciones económicas frente a servicios.

El modelo de cuidados español tiende a asemejarse a los modelos continentales de dependencia, en la medida en que existe una amplia diversidad de estructuras sociales de cuidados en los que la mujer cuidadora asume el papel central de las redes cuidadoras a las que se están incorporando lentamente los hombres; una tendencia general a sustituir los servicios públicos por prestaciones económicas (cash benefits) de modo que el beneficiario decida cómo satisfacer su necesidad (personal budgets) y a quién decide comprar, en su caso, el servicio; finalmente, un creciente retroceso generalizado de la atención residencial en favor de la atención comunitaria. Cambios todos ellos en los que se entrecruzan la contención de costes en el Estado de bienestar con una recalibración en el peso de los actores institucionales y sociales que forman parte del régimen de bienestar en el que el sector mercantil gana espacio a costa del Estado y de la economía social. En el caso de España, el peso de los cuidados informales apenas ha variado entre 1993 y 2006 en lo que se refiere al cuidado de la población mayor de 65 años (ver Cuadro 2). La mujer sigue asumiendo el peso más importante de los cuidados informales. Al mismo tiempo, la sociedad española va asumiendo lentamente la necesidad de la socialización de los riesgos pero sin merma del papel de cuidados y, sobre todo, de control de la familia.

c) En la evaluación del SAAD, el análisis de la **gobernanza** del SAAD es clave para comprender la legitimidad del sistema y la eficacia desigual de su aplicación. Como hemos dicho el nuevo modelo se basa en un conjunto de competencias compartidas entre el Estado y las CC AA que son las que realmente tienen la responsabilidad de la gestión del sistema. Si a esta realidad institucional de una amplia e intensa descentralización añadimos el hecho de que no existe una ley nacional de servicios sociales, como en sanidad y educación, que establezca una regulación básica del sistema de servicios sociales y, no menos importante, las diferencias ideológicas existentes entre los gobiernos regionales en España, el resultado ha sido

³ Entre 1999 y 2008 la oferta de plazas como porcentaje de la población de 65 y más años ha crecido del modo siguiente. En residencias del 2,95 al 4,44; en Centros de Día del 0,26 al 0,83; en el servicio de ayuda a domicilio del 1,67 al 4,69 y en teleasistencia del 0,72 al 4,72.

CUADRO 2. Estructura social de los cuidados informales en España (1993-2006)

<i>Cuidados a personas mayores de 65 años</i>	<i>1993</i>	<i>1998</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>
Cónyuge	17,2	22,7	18,9	21,8
Hija	35,7	36,7	36,8	38,8
Hijo	4,8	12,6	11,8	10,1
Nuera	6,2	3,6	3,3	1,9
Yerno	0,2	0,4	1,0	0,5
Otros familiares	6,3	9,1	5,6	4,9
Vecinos/amigos	1,7	2,8	2,9	1,0
Servicios sociales	3,7	2,9	5,7	2,6
Empleadas hogar	5,4	8,1	9,6	9,3
Otros	0,6	1,0	1,4	0,5
% de personas con necesidad de cuidados	25,9	29,8	24,0	24,9

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a personas mayores en 1993 y 1998 y Encuesta de Condiciones de vida de las personas mayores 2004 y 2006 (IMSERSO).

hasta el presente una desigual cooperación entre Estado y comunidades autónomas que se ha traducido en distintas velocidades en la aplicación del nuevo sistema que solo parcialmente se están corrigiendo. La tendencia general a la cooperación institucional ha sido la regla, pero sus resultados han sido diferentes entre CCAA. Esta asimetría en la gobernanza del SAAD se explica por factores financieros y políticos del presente, pero también por las diferencias históricas en los sistemas de servicios sociales en los que se incardina el SAAD. Como consecuencia, existe una amplia variedad de subsistemas regionales con combinaciones específicas de la tradición de servicios sociales, el modelo de materialización del nuevo sistema y el tipo de gobierno. El peso histórico institucional de los servicios sociales es en muchos sentido aún determinante del modelo de aplicación de los LTC, con mayor peso aún incluso que el tipo de gobierno u orientación ideológica. Gobiernos regionales de orientación política diferente comparten un mismo enfoque en la aplicación del nuevo sistema, debido a tener una estructura de servicios sociales relativamente similar que afectan a la aplicación del nuevo sistema de cobertura universal.

Dos problemas adicionales de la gobernanza del sistema, además de las diferencias políticas y la infraestructura de servicios —y no menos importantes—, son los problemas que afectan al flujo de información de las comunidades autónomas al gobierno central sobre la gestión de la población protegida y las prestaciones que reciben, y la opacidad en cuanto a la participación y financiación de los municipios

CUADRO 3. *Desarrollo del SAAD, problemas de aplicación y ámbitos de evaluación*

<i>Modelos regionales (% prestaciones)</i>	<i>Prestaciones familiares</i>	<i>Ayuda a domicilio</i>	<i>Teleasistencia</i>	<i>Centros de Día y Noche</i>	<i>Residencia + prestación vinculada</i>
TOTAL	49,2	11,1	10,4	5,6	22,3
Andalucía	45,2	19,2	21,9	4,2	7,9+1,5=9,4
Rioja	47,7	16,4	6,0	6,7	10,2+7,5=17,7
Catalunya	58,5	9,7	5,4	3,1	13,3+9=22,3
Madrid	18,4	9,2	3,4	17,7	39,2+2,6=41,8
Valencia	45,7	—	8,6	5,2	33,2+7,2=40,4
Murcia	72,8	—	10,7	4,4	6,3+3,4=9,7

en el sistema de cuidados. Este déficit del rol institucional de los gobiernos locales continúa en la actualidad.

d) El sistema de servicios sociales histórico ha sido mixto. Hasta 1995, el empleo en esta rama se dividía mitad por mitad entre el sector público y el sector privado. En el caso de este último, en su gran mayoría era empleo de entidades no lucrativas. Desde 1995 hasta la actualidad se han producido dos cambios importantes: una sustitución amplia y rápida del empleo público por el empleo privado, que alcanza casi el 85% del total del empleo en servicios sociales; y una sustitución creciente del empleo no lucrativo por el empleo mercantil, que ha encontrado en esta rama un espacio de rentabilidad empresarial. Todo ello acompañado de discursos ideológicos sobre la superioridad «natural» del sector mercantil en cuanto a su eficiencia, en comparación con el sector público y la economía social. Las implicaciones de estos cambios están por investigar en profundidad, si bien algunos de sus efectos son ya conocidos en la oferta de servicios y en la calidad del empleo en un sector con una elevada tasa de temporalidad. Por ello, el sector de los servicios sociales y, en concreto, el sector de servicios de la dependencia se ha convertido en un campo de pruebas en el que pugnan las distintas tendencias ideológicas del presente en relación con el desarrollo del Estado de bienestar. En este sentido, el objetivo de la ley de la dependencia de crear una red pública eficaz pasa por reforzar de nuevo el papel directo de la Administración (sobre todo en su función de reequilibrio territorial en la oferta de servicios) y apoyar a la economía social mediante distintos instrumentos como son las cláusulas sociales que priman la oferta de las ONG de acción social. El precio de los servicios ofertado no puede ser el factor determinante de los concursos públicos sino la calidad en la atención y la calidad en el empleo.

e) Finalmente, el desarrollo del SAAD adolece de un déficit destacado por las sociedades científicas y los profesionales: **coordinación entre los servicios sociales y sanitarios**. Esto ha supuesto que la atención social esté en gran medida al margen de la atención sanitaria, a diferencia de otros modelos europeos. Baste considerar que no se está aplicando la Ley de Cohesión y Calidad del sistema sanitario de 2003, que contemplaba las prestaciones sociosanitarias, y que éstas no se han desarrollado en el nuevo catálogo de prestaciones sanitarias de 2006.

3. CONCLUSIONES

La aplicación y desarrollo del SAAD es una conquista social apoyada por el conjunto de la sociedad española y supone un avance de los derechos sociales. La rápida extensión de la cobertura del nuevo sistema, más de seiscientos mil personas, una creación de empleo que supera los cien mil puestos de trabajo y sus efectos positivos en el bienestar y la calidad de vida de personas afectadas y familias forman parte del haber de la nueva rama de protección social.

En su desarrollo, sin embargo, han aparecido problemas de aplicación práctica en los cinco pilares básicos en los que se apoya, cuya superación forma parte de la agenda de las políticas públicas: mejora del baremo (ya realizada) para cubrir el riesgo de salud mental; medidas para acortar los plazos de espera para ser valorado o para acceder a una prestación, que en no pocos casos se han juzgado intolerables; un mayor desarrollo de los servicios comunitarios o domiciliarios; mayor transparencia en las CCAA en cuanto a financiación; mayor protagonismo para las corporaciones locales, puerta de entrada en el sistema de protección; y, no menos importante, una mejora sustancial de la cooperación institucional de forma que el desarrollo del SAAD sea una política de Estado. Más allá de este necesario perfeccionamiento de la acción protectora que forma parte de nuestras mejores tradiciones en la Seguridad Social y en el conjunto del Estado de bienestar, no podemos olvidar que la política pública para apoyar la autonomía de las personas y atender las distintas situaciones de dependencia constituyen hoy un campo de pruebas sobre la naturaleza de los derechos sociales en el futuro y sobre la configuración político-institucional de nuestro Estado de bienestar.

**Miguel Laparra
Lorenzo Cachón**

Estado de bienestar, inmigración
y sistema migratorio en
el sur de Europa



Espinos en flor. Plantío de Infantes, 1911. Aureliano de Beruete.

Europa se ha convertido, en términos absolutos, en la primera región de inmigración del mundo. Pero no ha logrado adoptar unas políticas que permitan encauzar los flujos migratorios ni asentar unas políticas adecuadas de integración de y con los inmigrantes. Solo recientemente la cuestión de la integración social de los inmigrantes se empieza a concretar, trasladándose a las políticas de los distintos Estados miembros.

Podríamos, por otro lado, estar asistiendo al desarrollo de un nuevo modelo migratorio en Europa, con más protagonismo de los países del arco mediterráneo.

Por diferentes factores, la inserción laboral de los inmigrantes es mayor en los países del sur de Europa, lo que ha tenido profundas implicaciones para el crecimiento económico y para el aumento de ingresos fiscales y cotizaciones sociales, apuntalando la sostenibilidad del Estado de bienestar en países como España.

Sin embargo, los datos sobre la pobreza relativa y la exclusión social de los inmigrantes en nuestro país muestran los límites del modelo de integración. La forma en la que se aborden marcará las características de la sociedad española en el futuro.

EN la literatura especializada son habituales los análisis que articulan los regímenes de bienestar y los modelos de mercado de trabajo, de la misma forma que es habitual centrar la atención en las características del mercado laboral cuando se analiza un sistema migratorio. Sin embargo, no es tan frecuente encontrar análisis que interrelacionen estos tres subsistemas, y especialmente está muy poco analizada la relación bidireccional existente entre las políticas sociales y la dinámica de funcionamiento de un sistema migratorio. Esta carencia puede resultar más sorprendente si se tiene en cuenta que las políticas sociales pueden ser un instrumento clave en los procesos de integración social de los inmigrantes o pueden generar procesos de segmentación y diferenciación social. Curiosamente, cuando se trata el tema, tiende a focalizarse la atención en los aspectos culturales de la integración y de las políticas sociales (los elementos de identidad, o de gestión de la diversidad cultural que aparecen en el sistema educativo, por ejemplo).

Sin embargo, la aportación de las políticas sociales a los aspectos más materiales de la integración (reducción de las desigualdades, mejora de las condiciones de vida, reconocimiento de derechos sociales...) están mucho menos analizados. El proceso inverso de análisis de la influencia de la inmigración en las políticas sociales se ha centrado en ocasiones en la valoración del impacto en el gasto social de la llegada de nuevos residentes (y de las posibles distorsiones que puede haber al respecto en la opinión pública). En relación con esto, se ha señalado también el cuestionamiento de la solidaridad comunitaria que puede conllevar la inmigración, con la reducción del apoyo de la opinión pública a unos programas sociales que son percibidos como para «los otros».¹

La intensificación de los flujos migratorios supone un auténtico reto para las políticas sociales y al tiempo abre una interesante oportunidad a su desarrollo. Por una

¹ Una versión previa de este artículo fue publicada por los autores con el título «Sistema migratorio, mercado de trabajo y régimen de bienestar: el nuevo modelo del sur de Europa» en L. Cachón y M. Laparra (coord.), *Inmigración y políticas sociales*, Barcelona, Bellaterra, 2009: 19-50. Entre otros cambios, en este texto se han suprimido algunas referencias bibliográficas que sí se incluyen en su versión original. Miguel Laparra es profesor de la Universidad Pública de Navarra y Lorenzo Cachón de la Universidad Complutense de Madrid.

parte, la llegada de inmigrantes supone el aumento de las demandas sociales en determinados ámbitos del Estado de bienestar y requiere una transformación de los programas sociales existentes para adecuarlos a las necesidades de los nuevos residentes, a la vez que implica en ocasiones el diseño de nuevas medidas y actuaciones especiales orientadas específicamente a la inclusión social de la población inmigrante: es decir, más servicio, servicios distintos y nuevos servicios. Por otra parte, la inmigración puede brindar igualmente un relativo rejuvenecimiento de la población, que puede resultar, en mayor o menor grado según la lógica del sistema migratorio, en una revitalización de los mercados laborales, en crecimiento económico y en aumento de las contribuciones sociales: una base más sólida para el edificio del Estado de bienestar.

La intensidad de los flujos migratorios, el modo de organizar sus sistemas de regulación y control, el modelo de gestión de la diversidad cultural, y las políticas orientadas hacia la integración social de los inmigrantes, configuran *sistemas migratorios* que tienen una incidencia muy significativa en el modelo de sociedad y condicionan la dinámica del conjunto de la estructura social, con variaciones muy considerables entre los países europeos. Estos sistemas migratorios se configuran a su vez de acuerdo a las diferentes condiciones demográficas, políticas, económicas y sociales que en cada uno de los casos presentan los modelos de bienestar y también la estructura y dinámicas de los mercados laborales.

1. CONSTRUYENDO UNA POLÍTICA MIGRATORIA COMÚN EN EUROPA

Europa se ha convertido, en términos absolutos, en la primera región de inmigración del mundo. Pero no ha logrado adoptar unas políticas que permitan encauzar los flujos migratorios ni asentar unas políticas adecuadas de integración de y con los inmigrantes. Cabe recordar la «relación difícil» (Arango 2006) que mantiene Europa con la cuestión migratoria y el difícil proceso de gestación en que siguen las políticas comunes de inmigración y asilo que debían haberse puesto en marcha antes de 2005, como pide el Tratado de Ámsterdam desde 1999. Y, sin embargo, puede decirse que en los últimos años se «ha pasado de la prehistoria al comienzo de la historia» (Arango 2005).

El primer paso importante se dio tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en el Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) en 1999. En las Conclusiones de la Presidencia de dicho Consejo se apuntan algunos elementos de interés para la elaboración de una política comunitaria nueva en materia de inmigración: un «en-

foque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito», la garantía de «un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros» y una orientación política encaminada «a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión».

El planteamiento del Consejo de Tampere trataba de ser comprensivo de los diversos aspectos presentes en un fenómeno complejo como las migraciones: las necesidades del desarrollo económico y demográfico de Europa, la capacidad de recepción de los Estados miembros, la situación de los países de origen o la necesidad de políticas para la integración de los inmigrantes eran aspectos presentes. Sus efectos reales fueron más claros en cuanto al refuerzo de los mecanismos de control de los flujos migratorios y en la adopción de una política más restrictiva en este ámbito (bien en la adopción formal de ciertas medidas, bien en la reducción efectiva de los flujos). Por contra, tuvo un efecto más limitado en el desarrollo de políticas de integración.

A partir de las orientaciones políticas emanadas del Consejo Europeo, la Comisión envió una *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración* [COM(2000)757], que perseguía estimular el debate sobre las políticas que se debían poner en marcha en la dirección marcada en Tampere. Luego han seguido distintas directivas y proyectos pero, como ha señalado el Consejo Económico y Social Europeo en el *Informe sobre Inmigración, Asilo e Integración social* de 2002, «se ha progresado poco en la integración social de los inmigrantes y refugiados» en las políticas europeas. Además de las directivas antidiscriminación, especialmente la Directiva 2000/43 relativa al principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, se han aprobado las directivas sobre el derecho a la reagrupación familiar (Directiva 2003/86) y la relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (Directiva 2003/109).

Solo recientemente la cuestión de la integración social de los inmigrantes parece empezar a plantearse con un mayor nivel de concreción y a trasladarse más nítidamente a las políticas de los distintos Estados miembros. El escaso desarrollo de las políticas de integración comunitarias puede explicarse por la concurrencia de algunas circunstancias que señala López Pietsch (2007): la primera es la limitada base jurídica de la que se parte; la segunda es la peculiar naturaleza de las políticas de integración que se desarrollan en los diversos niveles de las administraciones: europeo, nacional, regional y local; la tercera circunstancia que condiciona la adopción de una política

européa común es la peculiar historia y situación migratoria de cada uno de los Estados miembros. Por último, señala López Pietsch, «si los avances registrados se miden no tanto por comparación con el ideal de los mundos, cómo por las resistencias que ha habido que vencer para su consecución, entonces tal vez haya que concluir que el trecho recorrido no es tan escaso como a primera vista pudiera parecer».

Es destacable en este sentido la aprobación por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior el 19 de noviembre de 2004 de los «*Principios Comunes Básicos sobre Integración*». Estos principios combinan realmente dos perspectivas diferentes sobre la integración de los inmigrantes:

- Una concepción culturalista que entiende que la integración «es un proceso dinámico, de doble sentido» para los inmigrantes y los residentes, de naturaleza eminentemente cultural (valores, actitudes, comportamientos, etc.) y que centra las actuaciones, más asimétricamente, en el respeto a los valores básicos de la Unión Europea, en el conocimiento de la sociedad de acogida, en la promoción de espacios de interacción o en el respeto de la libertad religiosa siempre que no afecte a otros derechos individuales (Principios núms. 1, 2, 4, 7 y 8).
- Una concepción materialista que plantea el empleo como «un elemento clave del proceso de integración», señala la importancia de los esfuerzos en educación (aunque también enfatiza su importancia para transmitir normas y valores) y recuerda la obligación legal en Europa de aplicar el principio de no discriminación (igualdad de trato) en el empleo, la educación, la seguridad social, los cuidados sanitarios, el acceso a bienes y servicios o la vivienda, a la vez que aboga por la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y las «políticas y medidas transversales de integración en todos los ámbitos relevantes» (*mainstreaming*) (Principios núms. 3, 5, 6, 9, y 10).

Esta combinación de perspectivas tiene su explicación en las distintas situaciones y sensibilidades puestas de manifiesto en el debate en cada Estado miembro y ha ido dando lugar, a su vez, a planteamientos y medidas concretas claramente diferenciadas en cada caso. Se va consolidando así un «enfoque de derecho suave» (como señala Carrera 2006) que no es jurídicamente vinculante y que tiene dudosos efectos jurídicos, pero que puede tener influencia en los ámbitos nacionales, regionales o locales en Europa.

En 2005, la Comisión Europea aprobó la Comunicación «*Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países de la Unión*

Europea» [COM(2005)389], que es su primera respuesta a la invitación del Consejo Europeo para establecer un marco europeo coherente de integración. En ella, además de plantear una serie de acciones que pueden llevarse a cabo para desarrollar los Principios Comunes Básicos tanto a nivel nacional como a nivel comunitario, la Comisión plantea la conveniencia de reforzar los Puntos Nacionales de Contacto para la Integración, seguir elaborando ediciones del *Handbook on Integration*, abrir un sitio internet de la integración y poner en marcha un Foro Europeo sobre la Integración. En esta dirección se ha creado un Fondo Europeo de Integración dentro del Programa Marco denominado de *Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios* para el período 2007-2013.

Todo este desarrollo de un discurso político y de unas actuaciones concretas a nivel europeo, sigue la pauta metodológica puesta en marcha en otras políticas comunitarias, basadas en el «Método Abierto de Coordinación», como las políticas de empleo o las de inclusión social.

Se ha destacado también la influencia del Tribunal Europeo al establecer el acceso al régimen comunitario de los familiares de los nacionales de países miembros (que implica la libertad de movimientos y la igualdad de acceso a los derechos sociales). Los grupos de presión europeos que apoyan a los inmigrantes han logrado influir también en los funcionarios de la Comisión Europea, y algunos avances sociales, como las directivas antidiscriminación, podrían explicarse a partir de esta dinámica (Guiraudon 2002).

Lentamente, con algunas contradicciones, con movimientos paradójicos y a veces opuestos en distintas instancias comunitarias (Parlamento, Comisión y CESE, con frecuencia proponiendo posiciones avanzadas, y el Consejo caminando a ratos como las tortugas y a ratos como una serpiente que da bandazos), pero puede decirse que las políticas de integración han llegado, por fin, casi, a la Unión Europea. Spencer (2005) ha señalado, quizás con cierto optimismo, que «la integración es hoy una cuestión central en la agenda de la Unión Europea». Es seguro que debería serlo, porque la Unión debe encontrar el camino para dar una respuesta democrática que incorpore a los ciudadanos inmigrantes que viven en Europa a las políticas de redistribución y a las políticas de reconocimiento, siguiendo los cuatro objetivos del *Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007) - Hacia una sociedad justa* (Decisión 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006): a) Derechos; b) Representación; c) Reconocimiento y d) Respeto (Cachón 2009).

Es, sin duda, una tendencia importante que está afectando el proceso de toma de decisiones a nivel nacional en cada Estado miembro, pero que, dadas

las diferentes situaciones de cada país y los diferentes problemas a los que debe hacer frente, da lugar a decisiones y actuaciones concretas enormemente diversas.

2. DIVERSIDAD DE LA DINÁMICA DE LAS MIGRACIONES

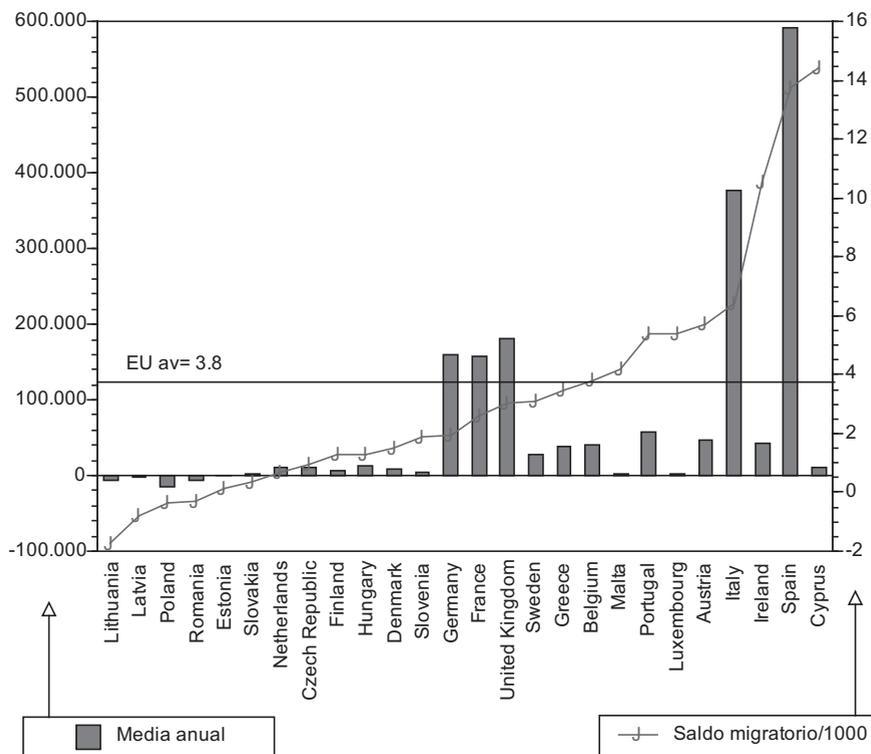
En su segundo informe, la Comisión ha encontrado que la principal tendencia «común» en las políticas migratorias en Europa es que «la diversidad está creciendo a lo largo de la UE» (EU Commission 2006). La primera diferencia que hay que destacar es la distinta intensidad con que el fenómeno de las migraciones está afectando a los distintos países. En el gráfico 1 podemos observar las enormes diferencias entre los Estados miembros en el período 2001-2005, en términos de flujo migratorio.

Las migraciones más recientes (en términos de saldo migratorio) no están afectando de una forma significativa a la mitad de los países europeos. Entre este grupo se encuentran preferentemente todos los Estados miembros de Europa del Este, que sí están experimentando cierta inmigración, en parte solicitantes de asilo en tránsito hacia el norte y centro de Europa, y en parte una migración de sustitución que viene a cubrir los huecos que la población autóctona deja en su migración hacia el Oeste. Sin embargo, encontramos también en este grupo otros países con mayor tradición inmigratoria, con altos niveles de riqueza y generosos Estados de bienestar, como Holanda o Dinamarca. Es destacable que algunos de los debates que han tenido una mayor repercusión en Europa han estado provocados por sucesos o por decisiones políticas originadas en alguno de ellos.

El saldo migratorio en prácticamente todos los países con mayor tradición inmigratoria en las pasadas décadas se encuentra, en términos relativos, por debajo de la media europea, situada en el 3,8 para los cinco primeros años de este siglo (similar en el caso de Bélgica). Dejando aparte el caso de Luxemburgo, la única excepción destacable sería Austria.

Es necesario considerar que determinados países, a pesar de tener un flujo migratorio relativamente reducido, especialmente los de mayor tamaño (como pueden ser Alemania, Francia y Reino Unido) concentran la llegada de nuevos inmigrantes especialmente en determinadas regiones y ciudades, con lo que el impacto social y económico de la inmigración puede percibirse de forma más intensa que lo que cabría esperar con una perspectiva de conjunto como ésta.

GRÁFICO 1. Saldo migratorio en EU-25: media anual (n) proporción por 1.000 habitantes (2001-2005)



Fuente: Basado en los microdatos de Eurostat (Laparra 2008).

Lo que nos interesa, sin embargo, es destacar la vitalidad de la inmigración en el sur de Europa: 6 de cada 10 inmigrantes que se asientan en Europa cada año en el período 2001-2005 lo hacen en los países del sur: España, Italia, Portugal, Grecia, Chipre o Malta. Todos ellos, salvo Grecia, experimentan un saldo migratorio superior al de la media de Europa, en algunos casos con tasas casi cuatro veces superiores a la media. Teniendo en cuenta los valores absolutos y relativos, España es, sin duda, un caso espectacular en el contexto internacional, experimentando uno de los procesos migratorios más intensos de los países desarrollados (en 2004, el segundo país del mundo receptor de inmigrantes en términos absolutos) (Moreno, Arriba *et al.*, 2006). Este flujo es especialmente sorprendente para un país que hace tan solo unas décadas era un país de emigración: en 1998 había 351.000 extranjeros extracomunitarios registrados por el INE en el Padrón Municipal. En 2005, el número era de 2.956.000. En ocho años, el número de extracomunitarios se había multiplicado por diez. Ahora España es el décimo país del mundo con más población extranjera, según el Comité de Población y Desarrollo de la ONU.

Podríamos estar asistiendo al *desarrollo de un nuevo modelo migratorio en Europa*, en el que el principal protagonismo lo estarían desarrollando los países del arco mediterráneo como confluencia de una serie de factores: la cercanía geográfica con África, la afinidad cultural y lingüística con América Latina, el dinamismo económico que demanda trabajadores no cualificados o la existencia de un sector importante de economía sumergida serían los principales. De acuerdo a los planteamientos más clásicos de Ravenstein (1885), a los países del sur de Europa les correspondería un papel de puerta de entrada, de países de paso hacia el norte, más rico, con mejores salarios y con Estados de bienestar más desarrollados. Sin embargo, en estos años, los países del sur de Europa se han consolidado como destino preferente para muchos migrantes, no sólo para africanos o latinoamericanos, sino también para los que provienen de Europa del Este.

TABLA 1. *Población extranjera en algunos países de la UE por 100 habitantes. 2006*

	<i>Extranjeros</i>	<i>Extracomunitarios No EU-27</i>	<i>Extranjeros /100</i>	<i>Extracomunitarios /100</i>
Belgium	900.500		8,6	
Czech Republic	258.360	164.429	2,5	1,6
Denmark	270.051	195.922	5,0	3,6
Germany (2005)	7.287.980		8,8	
Ireland	314.100	237.100	7,4	5,6
Spain	4.002.509	2.676.381	9,1	6,1
Italy	2.670.514	2.131.661	4,5	3,6
Latvia	38.072	32.545	1,7	1,4
Lithuania	32.862	30.900	1,0	0,9
Luxembourg	181.800		39,6	
Hungary	156.160	63.891	1,5	0,6
Netherlands	691.357	452.408	4,2	2,8
Austria	814.065	557.087	9,8	6,7
Romania	25.993	20.019	0,1	0,1
Slovenia	48.968	46.220	2,4	2,3
Slovakia	25.563	10.551	0,5	0,2
Finland	113.852	74.968	2,2	1,4
Sweden	479.899	263.526	5,3	2,9
United Kingdom (2005)	3.066.055		5,0	

Fuente: elaboración propia, basada en los microdatos de Eurostat.

La política europea reforzó inicialmente el papel de gendarme del sur de estos países, apoyando política y económicamente el desarrollo y las mejoras del control de las fronteras. El doble argumento era que la «inmigración clandestina era una ‘amenaza’ para la estabilidad y para el bienestar de las sociedades europeas» y que era necesario «prevenir la pérdida de vidas humanas en el Mediterráneo, proteger a los inmigrantes frente a los traficantes de personas y asegurar los derechos para los auténticos refugiados». El resultado final se ha calificado como una «militarización» del control de las fronteras en el Mediterráneo (Lutterbeck 2007).

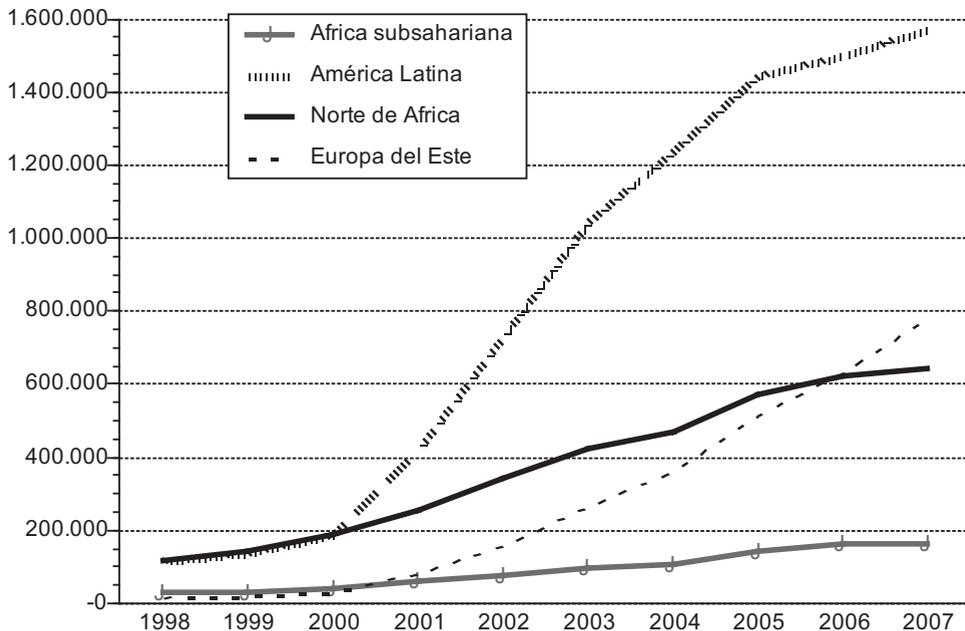
Este es el segundo aspecto del modelo migratorio mediterráneo (y por ende, europeo) que no se ha entendido bien en muchas ocasiones. El modelo de inmigración intensa e irregular que es característico de los países mediterráneos se explica sólo muy parcialmente por la falta de control en las fronteras.

El modelo de inmigración irregular

El rosario de cayucos que han ido llegando a las costas de Canarias con su punto culminante en el verano de 2006, ha reforzado la imagen de una invasión de africanos que parece poner en cuestión la seguridad de la frontera sur de España y por extensión, también de Europa (una imagen que ya se había construido anteriormente con las referencias de las «pateras» procedentes de Marruecos o de los asaltos a la valla fronteriza en Ceuta o Melilla). Se desató una reacción alarmista y una sensación de impotencia que parecía apelar a la puesta en marcha de medios excepcionales y que derivó en un discurso político demagógico que ha tenido su extensión también en medios políticos europeos.

Conviene, por ello, relativizar la importancia del problema, en términos de política migratoria. El flujo que desde el África Subsahariana se dirige a Canarias no es sino una pequeña parte del conjunto del flujo migratorio de España: desde 2001 ha venido entrando una media de medio millón de inmigrantes cada año en el país. Por muchos africanos que lleguen a Canarias no alcanzarán 25.000, lo que no supone ni el 5% del total de inmigrantes que están llegando cada año. Por cada entrada en cayuco hay otros 20 inmigrantes, por lo menos, que están entrando en España; hasta 2006 la mayoría lo hacían sin permisos de trabajo y de residencia, aunque, eso sí, por vías menos peligrosas (en avión, en autobús, etc.) y, por ello, sin el tremendo coste en vidas humanas que supone venir de África a España. Sólo con Rumanía hay un saldo migratorio neto anual de más de 100.000 personas en los últimos años, que llegan a España atravesando toda Europa (aunque con-

GRÁFICO 2. Principales zonas de origen de la población extranjera asentada en España



Fuente: INE, Padrón de Habitantes, 1 de enero de cada año.

viene recordar que desde el 1 de enero de 2006 son ciudadanos comunitarios, si bien están sometidos a un período transitorio para trabajar por cuenta ajena en España); con América Latina, de más de 200.000, que llegan enseñando el pasaporte en el aeropuerto a la policía nacional, y en muchos casos también a través de otros aeropuertos europeos. La identificación de la función migratoria de España como la «frontera sur y el lugar de paso para Europa» debería ser cuestionada a la luz del origen de los flujos migratorios (vienen preferentemente de América y de Europa).

En su conjunto, la inmigración subsahariana supone el 3,6% del total de población extranjera que vive en España. Objetivamente, por diversos motivos económicos, políticos y geográficos, la migración ha sido mucho más difícil para las personas que viven al sur del Sahara y la vía que han abierto los cayucos no acabará de corregir demasiado esta «discriminación objetiva» frente a otros colectivos. Si hay que tratar de controlar y canalizar este flujo migratorio es sobre todo por razones humanitarias, para evitar el coste en términos de vidas humanas y sufrimiento de esta travesía irracional, pero no porque sea un grave problema migratorio.

Aun reconociendo la legitimidad de la denuncia del drama humano que suponen estas rutas, las imágenes han contribuido poderosamente a estigmatizar al conjunto de los inmigrantes y a intensificar un proceso de extrañamiento, de aumento de la distancia simbólica por parte de la población de acogida: se ha construido así la «alteridad» de los inmigrantes (Santamaría 2002).

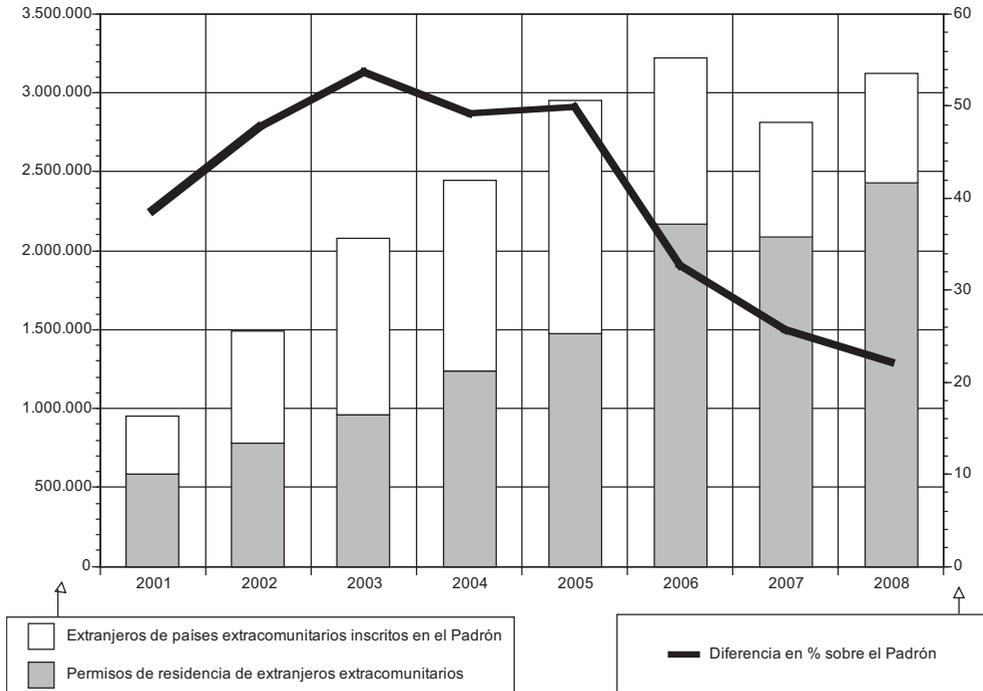
En cualquier caso, este flujo irregular no es más que una mínima parte del flujo migratorio, que no debe despistarnos en el diagnóstico general. En lugares como Navarra, hemos calculado que tan solo el 7% de los inmigrantes han entrado de forma irregular (en pateras, cayucos, containeres o similares) (Laparra 2003). Esta proporción, aunque algo mayor, no llegaría a alcanzar a uno de cada cinco inmigrantes irregulares para el conjunto del Estado (Izquierdo 2004). En términos comparativos, se ha reconocido que las entradas ilegales en el territorio español presentan un nivel bajo en relación con otros países del sur de Europa (Reyneri y Baganha 1999).

Sin embargo, aunque minoritario, este flujo ilegal simboliza los límites de las políticas prohibicionistas de cierre de fronteras: si antes los inmigrantes recorrían 14 Km para cruzar el estrecho y después optaron por llegar a Canarias desde Marruecos (unos 160 Km), ahora están dispuestos a travesías en los cayucos de casi 1.500 Km desde Senegal y Guinea-Conakry, «un efecto de desviación hacia rutas más largas y más peligrosas» (Lutterbeck 2007).

Lo que puso de manifiesto la «crisis de los cayucos» fueron los límites del modelo migratorio español durante la última década, un modelo fuertemente basado en la irregularidad y, por ello, escasamente controlado por el poder público: la falta de experiencia y de mecanismos institucionales y administrativos en relación con la planificación, la regulación y la gestión del flujo migratorio debida a una serie de cambios imprevistos, ha llevado a una política forzada por las circunstancias. Pero la clave de este *modelo de migración irregular* no está en las entradas ilegales (sorteando los controles fronterizos), que siguen siendo minoritarias, sino en la existencia de un mercado de trabajo irregular que ofrece posibilidades reales de empleo aun sin los permisos oportunos (especialmente en la agricultura y el servicio doméstico, pero también en otras actividades). A largo plazo, el control de los flujos migratorios seguirá siendo limitado si se mantiene un sector importante de economía sumergida y de empleo irregular.

Durante los últimos años parecía que este modelo de inmigración intensa e irregular (ambos perfiles dominantes de la migración en el sur de Europa, y espe-

GRÁFICO 3. Evolución del número de personas extracomunitarias empadronadas y con tarjeta de residencia en España. Periodo 2000-2008



Fuente: Elaboración propia a partir del INE y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (datos a 1 de enero de cada año).

cialmente en España) podía estar en revisión (Laparra y Martínez de Lizarrondo 2008). Por un lado, el aumento del empleo formal estaba siendo notable desde mediados de los 90 y esta tendencia, de haberse mantenido, podía haber producido una cierta reducción del empleo irregular, al menos en términos relativos. En segundo lugar, la introducción y desarrollo de nuevos instrumentos de regulación del flujo migratorio iba encauzando una parte proporcionalmente mayor a través de los mecanismos legales. Especial significación parecía estar teniendo en este caso el acceso a los permisos de trabajo y residencia a través de la contratación en origen organizada por las propias empresas (entre 2006 y 2007 más de 440.000 personas), la flexibilización de los empleos para los que pueden solicitarse estos permisos, el acceso de los inmigrantes indocumentados a la autorización de residencia por situación de arraigo social o laboral, o la llegada de familiares reagrupados.

Sin embargo, la crisis inmobiliaria y financiera de 2008 afecta de una forma muy decisiva a la evolución de estas tendencias. La crisis está teniendo efectos muy rápidos en la destrucción de empleo, especialmente en algunos sectores como la construcción con fuerte presencia de trabajadores extranjeros. Esto está reduciendo el efecto llamada que la expansión del mercado de trabajo había tenido durante la década pasada, pero también podría suponer un riesgo de repetir estrategias pasadas de adaptación a los malos tiempos, «sumergiendo» la actividad económica de las empresas y expandiendo la contratación irregular (de nacionales y, posiblemente en mayor medida, de extranjeros). Como primera consecuencia, hemos podido ver ya el endurecimiento del discurso político sobre la inmigración, que cuestiona todas las vías que habían permitido la reducción de la irregularidad durante los últimos años (la contratación en origen o la reagrupación familiar). Habrá que ver en el futuro cómo evolucionan estos flujos migratorios y qué vías, regulares o irregulares, utilizan en mayor medida.

3. DOS FORMAS DE ARTICULACIÓN ENTRE EL SISTEMA MIGRATORIO Y EL MERCADO DE TRABAJO EN EUROPA

Aunque en el proceso de formación de Europa como un área de inmigración el mercado de trabajo ha jugado, en general, un papel fundamental por los déficit de mano de obra y por los desajustes entre la oferta y la demanda (Cachón 2009), la interrelación actual entre los mercados de trabajo nacionales y los procesos migratorios es muy diferente en unos y otros casos. Y sobre todo contrasta la situación entre los cuatro países del sur de Europa (España, Grecia, Italia y Portugal) con el resto de los países del centro y norte de Europa. Para éstos últimos se ha puesto de manifiesto que en la última década, por la ausencia de una política explícita de inmigración laboral adecuada a las necesidades del mercado de trabajo, la inmigración no ha tenido los efectos positivos que podrían esperarse y no ha acabado de encajar con las necesidades reales del mercado de trabajo.

En esta última década, los países del norte han visto la llegada de un flujo migratorio no muy numeroso, pero no demandado explícitamente desde la lógica del mercado de trabajo, consistente fundamentalmente en solicitantes de asilo y reagrupaciones familiares. La reagrupación familiar se ha convertido en el flujo más importante de entrada dentro del conjunto del flujo humanitario en muchos países del Noroeste de Europa como Francia, Dinamarca, Suecia o Reino Unido. Es un efecto de la combinación de dos factores: por un lado, del funcionamiento de las redes de parentesco y la existencia de importantes comunidades de inmigrantes asentados desde hace décadas; y, por otro, de los compromisos legales que impone la normativa europea sobre la materia

(Directiva 2003/86) y de las legislaciones de asilo de los Estados miembros. En muchos casos el derecho a la reagrupación familiar implica solamente un permiso de residencia para muchas esposas y niños, manteniéndoles al margen del mercado de trabajo y «prolongando la dependencia del 'bread-winner'» (Sainsbury 2006).

Tan solo algunos países como Reino Unido, Alemania, Francia u Holanda, han mostrado explícitamente de un tiempo a esta parte interés por atraer a inmigrantes altamente cualificados y han puesto en marcha políticas en esa dirección, aunque estas políticas han tenido unas dimensiones y efectos relativamente reducidos.

Los cuatro países del sur de Europa comienzan su experiencia moderna como países de inmigración en los años ochenta, tras haber asistido en la segunda mitad de los setenta, con el inicio de la crisis económica, al retorno de una parte de sus emigrantes que se habían desplazado en las décadas anteriores al centro del continente. Pero en los ochenta comienzan a producirse fenómenos nuevos: retornan a Grecia un número significativo de «pontianos» (griegos de origen) con la crisis de la URSS y de otras zonas del este del Mediterráneo; en Portugal el «retorno de las carabelas» se produce en gran medida tras la «Revolución de los claveles» y la independencia de las antiguas colonias (Baganha 2003). En Italia y España son transformaciones en los mercados de trabajo interiores que producen un notable desajuste en el mismo. Transformaciones similares tendrán lugar en Grecia y Portugal en los años siguientes. Así, los cuatro comienzan a tener saldos migratorios positivos en plena crisis económica a pesar de sufrir elevadas tasas de paro, pero el salto cualitativo se produce en la segunda mitad de los 90, con el comienzo de una larga fase de expansión económica y de aumento del empleo, especialmente en España. No debe extrañarnos que gran parte de los flujos de estos países se produzcan de forma de irregular, dadas las características de sus mercados laborales y la importancia que en los cuatro países tiene la economía oculta (independientemente de la presencia de los inmigrantes), por una parte, y la falta de cauces legales eficaces para que circularan esos flujos de inmigrantes. Además, la rápida formación de redes migratorias han facilitado la llegada de esos flujos de irregulares.

Como resultado de estos distintos procesos, la inserción laboral de los inmigrantes está siendo notablemente más fácil en los países del sur de Europa. En la tabla 2 puede verse una comparación entre las tasas de empleo de cuatro países seleccionados, que habitualmente se utilizan como ejemplo de los tres regímenes identificados por Esping-Andersen (1990) y ampliamente utilizados en las comparaciones internacionales de distintos aspectos de la política social y de los cuatro países del sur de Europa.

TABLA 2. Tasas de empleo por sexo y nacionalidad en diversos países. Año 2006

	Varones				Mujeres			
	Total	Nacionales	UE-27 no nacionales	No UE-27	Total	Nacionales	UE-27 no nacionales	No UE-27
EU-27	60,4	60,0	69,1	66,5	45,2	45,1	53,4	43,0
Alemania	59,6	59,7	67,0	53,8	47,2	47,7	55,2	33,9
Francia	57,5	57,6	60,0	50,9	46,2	46,6	47,0	30,9
Suecia	62,9	63,2	66,6	51,1	54,9	55,2	64,5	40,0
Reino Unido	65,5	65,2	72,0	69,8	53,1	53,1	56,9	49,2
España	64,0	62,4	76,1	80,3	42,0	40,6	52,4	55,5
Grecia	61,2	60,0	74,0	85,5	36,7	36,1	52,2	48,0
Italia	57,7	56,6	84,4	82,5	34,8	34,2	56,0	47,3
Portugal	65,1	64,8	73,1	78,0	50,8	50,5	56,3	63,2

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Los resultados muestran cómo en los ocho países los comunitarios no nacionales de cada país, tanto varones como mujeres, tienen tasas de empleo más elevadas que los nacionales (lo cual habla de migraciones intracomunitarias de ambos sexos con un elevado componente laboral), pero sólo en los cuatro países del sur las tasas de empleo de los no comunitarios, mujeres y varones, son más elevadas que las de los nacionales (y que las del conjunto de los comunitarios); por el contrario, en los otros cuatro países son más bajas con la excepción de los varones no comunitarios en el Reino Unido. Es decir, que en los países del centro y norte de Europa, sea cual sea su modelo de Estado de bienestar y de mercado de trabajo, la inserción laboral de los extranjeros extracomunitarios parece mucho más problemática, especialmente en el caso de las mujeres. Y esto se produce tanto en los países con mercados de trabajo más regulados (Francia y Alemania), como en los que han desarrollado intensas políticas de desregulación (Reino Unido), como en los que han puesto en marcha las más eficaces políticas activas de empleo (Suecia). La causa podría estar, por tanto, en un modelo migratorio radicalmente distinto en varios aspectos y a que en estos países, «la resistencia a admitir inmigrantes económicos lleva indirectamente a la admisión de inmigrantes por motivos humanitarios a través de otras vías alternativas de inmigración (reagrupación familiar y solicitantes de asilo

y refugio) completamente disociadas de las necesidades y los requerimientos del mercado de trabajo» (Muus 2006).

Habría que valorar la posible desincentivación que podrían introducir los regímenes más generosos de bienestar en la inserción laboral de determinados sectores de población, y específicamente el tratamiento recibido por los inmigrantes, incluyendo aquellos que llegan como solicitantes de asilo y los que llegan por reagrupación familiar.

Otros factores que explican la diferencia de los países del sur de Europa sería el hecho de encontrarse éstos en una fase inicial del proceso migratorio (un proceso marcado preferentemente por una dinámica y una motivación laboral) y la fuerte demanda de trabajadores para empleos no cualificados en el mercado de trabajo (en el caso español, además, con un crecimiento del empleo por encima de la media europea desde mediados de los 90). Además, la composición de la población inmigrante (procedente en gran parte de América Latina, con un proceso previo de urbanización y asalarización más asentado en el caso de los inmigrantes que llegan a España, por ejemplo) y los tipos de actividades para los que son requeridos tanto sectorial como ocupacionalmente.

Estos movimientos migratorios han tenido profundas implicaciones para el crecimiento económico y para el aumento de los ingresos fiscales y de las cotizaciones sociales, apuntalando (al menos provisionalmente) la sostenibilidad del Estado de bienestar en países como España. Sólo la regularización de 2005 supuso, por ejemplo, la emersión de más 565.000 trabajadores irregulares y las correspondientes cotizaciones de la Seguridad Social: se ha calculado un incremento en los ingresos de 1.500 M€ para 2006. Los cálculos realizados por la Oficina Económica del Presidente (2006) estimaban que el 50% del incremento del PIB podría explicarse por la inmigración en España durante los últimos 5 años. La inmigración habría provocado un incremento de la tasa de actividad, especialmente para las mujeres (1/3 de los 12 puntos porcentuales de aumento experimentados) y 2 puntos porcentuales de reducción en la tasa de desempleo. Como resultado, en 2005 la inmigración habría generado un superávit de 5.000 M€ en el presupuesto de las Administraciones Públicas (0,5% del PIB).

Otras estimaciones a nivel regional habían alcanzado previamente las mismas conclusiones: en Navarra, por ejemplo, se ha cuantificado el aumento de la demanda agregada y la subsiguiente expansión comercial, un superávit fiscal de unos 15 M€ en 2003 (incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social) (Rodríguez Cabrero

2005) o una inversión de entre 180 y 250 M € en la compra de vivienda en el periodo 1998-2003, al margen de su aportación estratégica a la población activa en términos cuantitativos y de flexibilidad (Laparra 2005).

4. SISTEMAS MIGRATORIOS Y REGÍMENES DE BIENESTAR

Cuando la aceptación de un determinado flujo migratorio se entiende preferentemente como un ejercicio de solidaridad por razones humanitarias, la inmigración se percibe ineludiblemente en términos de costes (más o menos legitimados según el grupo social, el momento y el país del que se trate). Éste es, al parecer, el debate que se plantea, sobre todo en el norte de Europa. En términos objetivos, el coste de la inmigración no debe ser demasiado alto cuando los flujos se mantienen relativamente reducidos en todos estos países (o prácticamente nulos en algunos casos). Lo que se teme no es tanto el impacto económico sobre el conjunto de las cuentas públicas, sino las repercusiones ideológicas y políticas de la constatación de que los extranjeros, lejos de aportar, podrían estar consumiendo parte de la riqueza «nacional». Lo que está en cuestión entonces es el proceso de legitimación de los sistemas de protección social, el conjunto del Estado de bienestar.

Tal como lo expresa Guiraudon (2002) hasta los años 70, «durante la ‘era del trabajador invitado’, los extranjeros aportaban más en impuestos y contribuciones sociales de lo que recibían debido a su estructura de edades, a su situación familiar y por las condiciones establecidas legalmente para el acceso a las prestaciones». Después, la disminución del empleo, la reunificación familiar, el acceso a prestaciones como las prestaciones familiares, y la propia presión de las movilizaciones sociales invirtieron el balance, y la inmigración pasó a suponer un mayor coste para los Estados del bienestar.

Diversas investigaciones han mostrado que «los inmigrantes en situación de necesidad están al final del ranking de preferencias (*deservingness*) de la población y que las percepciones negativas sobre los inmigrantes y sobre el volumen de población extranjera se asocian con la introducción de mayores elementos de condicionalidad en la prestación de ayuda.» (Oorschot 2006). Esta tendencia, que afectaría de una forma relativamente homogénea al conjunto de la UE, tendría sin embargo efectos más intensos en aquellos casos en los que la inmigración se asocia claramente con un coste económico y no se percibe una aportación positiva para el conjunto de la sociedad. En realidad, la incorporación de los inmigrantes a los derechos sociales se habría producido en Europa en los años 70 y 80, a pesar de la opinión pública ma-

nifiestamente contraria en general, y gracias a la labor callada de los tribunales que trataban de aplicar la legislación con coherencia, de las burocracias administrativas, que aplicaban procedimientos estandarizados en la toma de decisiones, y de los expertos y académicos, en general de corte más liberal (Guiraudon 2002). Sin embargo, dentro de esta tendencia común, se ha puesto de manifiesto la diferencia de los distintos regímenes de bienestar en esta dinámica (Sainsbury 2006).

Algunos países como Alemania, con un modelo de Estado de bienestar calificado como «conservador», basado en un sistema contributivo, tenderían a excluir parcialmente a los inmigrantes de los derechos sociales. Su carácter contributivo en principio introduciría una lógica homogeneizadora, pero el menor acceso al empleo de los inmigrantes y un régimen migratorio que condiciona la renovación de los permisos al mantenimiento del empleo y a no depender de la asistencia social (principio de autosuficiencia), hace que los derechos sociales efectivos de los inmigrantes, concebidos como «trabajadores invitados», sean menores que los de los trabajadores alemanes. No se les reconocía, por ejemplo, el derecho a las prestaciones familiares. El acceso a la nacionalidad ha sido extremadamente complicado en estos casos (aunque la reforma de 1999 facilita la nacionalización de los hijos de los inmigrantes y de otros extranjeros con más de 8 años de residencia) con lo que se consolidaba en el tiempo su situación de «exclusión social».

Una consideración aparte merece el tratamiento de los inmigrantes de origen alemán (*Aussiedler*), que han gozado de un trato preferente en el acceso a muchos programas sociales (vivienda, aprendizaje del idioma, pensiones, formación profesional, etc.). La reforma de mediados de los 90 ha reducido, sin embargo, muchos de esos derechos y ha previsto incluso la desaparición del estatus de *Aussiedler* a partir de 2010. La política tradicionalmente generosa de concesión del estatuto de refugiado (determinado en la Constitución) ha ido también asociada a la concesión de un permiso permanente de residencia, que introducía un mayor grado de igualdad con la población autóctona y facilitaba hasta cierto punto el acceso a las prestaciones sociales.

En suma, Alemania sería un ejemplo de cómo se ha ido institucionalizando un proceso de estratificación en las políticas sociales para los inmigrantes, discriminando según su régimen de entrada y de residencia en el país, y configurando así un importante hándicap para la plena integración de muchos colectivos.

Suecia, el país nórdico de la UE que experimenta un proceso migratorio más intenso, tanto en términos relativos como en volumen (aunque por debajo de la media

de la UE), y especialmente receptivo (en términos comparativos) con los refugiados políticos, representaría el caso contrario. La lógica igualitaria de su sistema de bienestar estaría fuertemente anclada en el principio de residencia, que tiende a tratar de igual modo a los inmigrantes que a los nacionales. La eliminación del test de autosuficiencia para el acceso a la nacionalidad (después de un tiempo de residencia mínimo de cinco años) y para la reunificación familiar (incluso de los padres ancianos), y el reconocimiento del derecho al voto en las elecciones locales y regionales (desde 1975) serían elementos especialmente significativos de cómo se articulan sistema migratorio y régimen de bienestar en este país (Sainsbury 2006).

Esta lógica igualitaria, que implica una gran generosidad (en términos comparativos) con los recién llegados, es política y económicamente sostenible si los flujos migratorios se mantienen relativamente reducidos. Cuando en los 90 coincidió un contexto de recesión económica, que afectó especialmente al empleo de los inmigrantes —aumentando por tanto los costes de la asistencia social—, con una intensificación de la llegada de solicitantes de asilo (100.000 entre 1992-94), la reacción fue una combinación de políticas de ajuste y de recorte general de los programas sociales (que lógicamente afectó más a los inmigrantes), con un endurecimiento de la política de asilo que volvía a primar los permisos temporales (a su vez con menores derechos sociales). La asociación entre ambas reformas, de las políticas sociales y de la política migratoria, tenía el efecto obvio de enlazar ambas cuestiones y de señalar a la inmigración como el origen de las dificultades financieras del Estado de bienestar sueco.

La combinación entre modelos de Estado de bienestar-mercados de trabajo por un lado y sistemas migratorios por el otro está insuficientemente estudiada y posiblemente podríamos encontrar lógicas de funcionamiento distintas en cada país. Dentro de un mismo modelo de bienestar encontramos formas distintas de tratamiento de los inmigrantes debido a distintas tradiciones culturales (republicanismo, multiculturalidad, etnicismo, postcolonialismo, etc.), pero también a distintas necesidades funcionales (demandas del mercado de trabajo) o a compromisos internacionales.

Además, se ha constatado que el uso que hacen los inmigrantes de los programas sociales no es el mismo que el del conjunto de la población. Con carácter general, puede decirse que, mientras que el acceso a pensiones y prestaciones de empleo es más reducido en los inmigrantes, su presencia (en una compensación asimétrica) es mayor en las prestaciones de asistencia social, con prueba de necesidad. En otros programas como las prestaciones familiares el acceso de los inmi-

grantes puede ser similar al de la población autóctona. Sin embargo, las diferencias entre países son también importantes debido a la incidencia que tiene la normativa específica en cada caso. El resultado de esta capacidad mayor o menor de acceder a determinadas prestaciones muestra, como era de prever, significativas diferencias en términos de tasas de pobreza y de reducción de las mismas debida a la transferencia de ingresos: «Los ciudadanos (con nacionalidad) no sólo tienen más probabilidades de estar por encima de la línea de pobreza; si son pobres antes de contabilizar las transferencias sociales tienen también más probabilidades de superar la línea de pobreza al recibirlas en comparación con los inmigrantes» La única excepción sería Suecia (entre los casos analizados) en la que el efecto de las transferencias sociales sería similar para los inmigrantes y para los nacionales (Morissens y Sainsbury 2005).

En este sentido, la evidencia empírica todavía no está suficientemente contrastada, como puede verse en los resultados de dos investigaciones que, partiendo de fuentes distintas y con definiciones también diferentes y para distintos periodos de referencia, llegan a resultados contradictorios:

TABLA 3. *Tasas de pobreza para los inmigrantes (por debajo del 60% de la mediana de la renta disponible equivalente después de transferencias)*

<i>Autores</i>	<i>Morissens & Sainsbury (2005)</i>	<i>Orsollyá Lelkes (2007)</i>
Fuente	LIS mediados 90	EU-SILC 2004
Definición	Nacidos en el extranjero que no son ciudadanos	Ciudadanos no UE
Dinamarca	36	16
Francia	24	45
Suecia	10	33

Es evidente que antes de desarrollar una construcción explicativa de mayor calado en cuanto a la articulación de los modelos de bienestar-empleo y los sistemas migratorios, deberíamos avanzar en un análisis más detallado de la evidencia empírica en cuanto al tratamiento de los inmigrantes con vistas a su acceso tanto al mercado de trabajo como a las prestaciones sociales.

Desde la perspectiva del sur de Europa, la combinación del aumento de los ingresos fiscales junto con la aparición de nuevas necesidades debido a la inmigración

se ha configurado en una fuente de innovación y ha mejorado los programas de bienestar, tanto para la población de acogida como para los inmigrantes. En España, las mejoras introducidas en el sistema de pensiones y el nuevo sistema de atención a la dependencia hubieran sido inimaginables sin el presupuesto saneado de la Seguridad Social, en el que el papel de los dos millones de inmigrantes que se encuentran cotizando en la actualidad ha sido fundamental.

5. LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN ESPAÑA

En torno al año 2000 se ha entrado en una tercera etapa en el proceso de formación de la «España inmigrante», porque la cuestión migratoria se ha «institucionalizado» (Cachón 2009). Tras una segunda etapa marcada por el *desajuste* en el mercado de trabajo que actuó como el motor que puso a España en el mapa migratorio internacional como un posible país de destino, desde el año 2000 los flujos aumentaron notablemente y se diversificaron; pero lo más significativo son los cambios en la opinión pública, los conflictos ligados a la inmigración que van surgiendo desde ese año, los debates políticos sobre la cuestión y los intentos de construir un sistema de gestión de los flujos migratorios y de afrontar los retos de la ciudadanía y la integración con los inmigrantes. En ella la inmigración se ha consolidado «como cuestión política, incluso como una de las cuestiones políticas clave» (Lucas 2002). Esta tercera etapa tiene dos períodos muy diferenciados, que están relacionados con el cambio de Gobierno que se produjo en 2004. Esta sub-etapa viene marcada por una nueva dinámica en la gestión de los flujos, a partir del nuevo Reglamento de extranjería de diciembre de 2004 (y la «normalización» de 2005) y por un impulso a las políticas de integración con el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, aprobado por el Gobierno en febrero de 2007 pero cuyos preparativos comenzaron en diciembre de 2004, como lo prueba el hecho de la puesta en marcha ya en 2005 del «Fondo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes y Refuerzo Educativo», que financia actividades específicas para inmigrantes en doce áreas (las mismas que tiene el Plan), con la finalidad de apoyar a los ayuntamientos y a las CC AA a desarrollar sus propios programas. El fondo se gestiona a partir de acuerdos entre la Administración General del Estado y cada una de las CC AA. En el primer año se aprobó una dotación de 120 M€, que se ha ido incrementando anualmente hasta los 200 M€ en 2007 y 2008.

El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)* (en lo sucesivo, PEI), nació con la pretensión (explícita) de establecer, por primera vez en España,

un «marco político» que oriente «las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre los nuevos y los antiguos vecinos de los pueblos y las ciudades de España»; un marco político formulado por el Gobierno de la nación que, «respetando los ámbitos competenciales de otras Administraciones Públicas, pueda servirles de referencia»; un marco político que «orienta las actuaciones de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes».

El Gobierno argumenta la construcción de ese marco a partir del mandato del artículo 9.2 de la Constitución Española que señala que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Dicho marco político persigue la puesta en marcha de «una política orientada a hacer posible y efectiva la integración de la población inmigrada» y, para ello, esa política «debe gestionar el proceso de integración en su nueva sociedad, debe proporcionar orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y debe poner en marcha instrumentos que la hagan posible, garantizando los derechos de las personas inmigrantes y autóctonas y creando las condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada». El resultado que persigue una política de integración concebida de esa manera es la «consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todos los que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de ella y la sientan como suya».

El PECl diferencia premisas, principios y objetivos. Las premisas constituyen bases para la elaboración del PECl. Son seis puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración de los inmigrantes desde diferentes Administraciones Públicas, tanto en la Unión Europea como en los planes de las Comunidades Autónomas. Las seis premisas sobre las que se ha construido el PECl son las siguientes: la concepción de la integración como un «*proceso bidireccional, de adaptación mutua*»; la convicción de que la *responsabilidad* del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser *compartida* por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a las personas inmigrantes, y el conjunto de la sociedad; la concepción del Plan como un *marco de colaboración* capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones, tanto del sector público como de la sociedad civil; la necesidad de adoptar un *enfoque global*, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la pobla-

ción inmigrada; la idea de que las políticas de integración se dirigen *al conjunto de la ciudadanía*, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general; y la incorporación *transversal* de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada en todas las políticas públicas relevantes.

Los principios políticos que inspiran el PECE podrían haberse planteado desde la lógica antidiscriminatoria. Las políticas así concebidas son fundamentales pero insuficientes si se plantean como la Directiva 2000/43 de la Unión Europea porque luchan sólo contra la discriminación con actores (véase Cachón 2003). Las políticas deben poner las bases para luchar también contra la discriminación estructural y eso exige políticas de igualdad y señalar un horizonte más: la creación de una sociedad cohesionada. De ahí los tres *principios* que inspiran la acción estratégica que se diseña en el PECE: el principio de *igualdad* y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos; el principio de *ciudadanía*, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes; y el principio de *interculturalidad*, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

El PECE señala diez *objetivos* generales y entre ellos los tres primeros son los siguientes: 1) Garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos a las personas inmigrantes. 2) Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que se plantean con la presencia de población inmigrante. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar la diversidad de las nuevas demandas, e incorporar los elementos interculturales necesarios. 3) Garantizar el acceso de la población inmigrante a los servicios públicos, especialmente a la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.

Tanto el PECE como el marco de cooperación con las comunidades autónomas en aplicación del «Fondo para la Acogida y la Integración» definen 12 líneas de acción: acogida, educación, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y co-desarrollo. En el

desarrollo de los distintos programas y medidas es necesaria la implicación directa de los ayuntamientos en muchos casos, y por esa razón el Fondo destina la mitad de la financiación aproximadamente a educación y el resto a las otras líneas de actuación que han de ser llevadas a cabo, fundamentalmente, a nivel local.

Las políticas de integración deben tener una dimensión territorial, al menos por dos tipos de razones: en primer lugar, porque las comunidades autónomas tienen competencias en ámbitos fundamentales de las políticas redistributivas del Estado de bienestar como educación, empleo, vivienda, salud, servicios sociales y cultura; y, en segundo lugar, porque el mosaico migratorio se viste de colores distintos según la comunidad autónoma (y se podría seguir el razonamiento a nivel comarcal, municipal y de distritos y barrios, para apuntar cómo hay que ir adaptando políticas generales a realidades parcialmente diferentes).

Sin disputas competenciales significativas, las comunidades autónomas vienen desarrollando políticas orientadas expresamente a la «integración de los inmigrantes». Y lo han hecho en muchos casos a través de planes de actuación que, además de incluir sus actuaciones universalistas o específicas en los grandes campos del Estado de bienestar, han abordado a veces otros ámbitos como la sensibilización, la participación de inmigrantes o la cooperación al desarrollo con los países de origen de los inmigrantes. Cataluña fue la primera comunidad autónoma que aprobó un «Plan de inmigración» en 1993. Pero es en torno al año 2000 cuando se inicia la tercera etapa de la construcción de la España inmigrante, cuando comenzó este proceso de aprobación de planes por parte de las comunidades autónomas para favorecer el proceso de integración de los inmigrantes. Hasta 2007 habían aprobado planes de las siguientes CC AA: Andalucía (2001-2004 y 2005-2009); Aragón (en 2004), Baleares (2001-2004 y 2005-2007), Canarias (2002-2004 y 2005-2006), Cantabria (en 2005); Castilla y León (2005-2009); Castilla-La Mancha (en 2006); Cataluña (1993-2000, 2001-2004 y 2005-2008); Madrid (2001-2003 y 2005-2008); Murcia (2002-2004 y 2005-2007); Navarra (2002-2006); País Vasco (2003-2005); y La Rioja (2004-2007).

La mayoría de estos planes tienen un carácter general y abordan muchos de los ámbitos en los que se plantean los desafíos fundamentales ligados a la cuestión migratoria: acogida, educación, empleo y formación, salud, vivienda, servicios sociales, sensibilización, asesoramiento jurídico y cooperación al desarrollo. Algunos planes se han elaborado como un catálogo ordenado de los recursos ya existentes a los que pueden acceder las personas inmigrantes, aunque no sean específicos para ellas. Otros, sin embargo, se han concebido para incluir la problemática de la inmi-

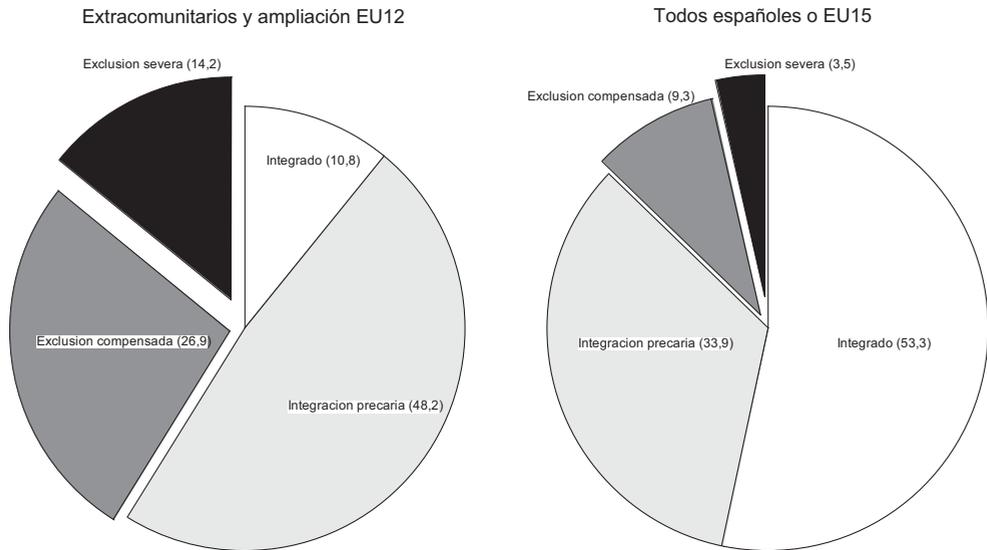
gración dentro de las líneas de intervención de las políticas públicas. Aunque estos planes hayan podido tener un efecto muy limitado en términos reales, han supuesto un primer paso en la configuración de un discurso político oficial de las comunidades autónomas en este tema, y han establecido un diagnóstico común ampliamente compartido sobre determinados problemas específicos en cada territorio. Estos planes han supuesto además la puesta en marcha de organismos específicos (como foros, comisiones u otras estructuras administrativas o de participación) para canalizar las demandas sociales de las asociaciones de inmigrantes y de las ONG (véase Laparra 2003; Bonino y otros 2003; Martínez de Lizarrondo 2006; y Laparra 2006).

No hay que confundir los planes orientados a la integración de los inmigrantes con el conjunto de las políticas orientadas a favorecer la integración de y con los inmigrantes en una sociedad como la española. Son fundamentales las actuaciones que se emprendan en los pilares tradicionales del Estado de bienestar. En ese sentido, es reseñable cómo se han venido garantizando para los inmigrantes en todo este proceso determinados derechos básicos: el acceso a la escolarización está generalizado para los hijos de los inmigrantes y la atención sanitaria es la misma que la de los nacionales. Sin embargo, los problemas de vivienda y alojamiento han sido muy importantes en todo el periodo, y el acceso a las prestaciones por desempleo y a la asistencia social no evitan una fuerte incidencia de la pobreza relativa en la población inmigrante en España (en torno al 37% para los extranjeros extracomunitarios, 8 puntos más que para los nacionales) (Lelkes 2007). El escaso acceso de los inmigrantes a las pensiones se explica por su estructura demográfica, con muy pocos ancianos, pero el acceso a los programas de formación parece también reducido incluso a pesar de las importantes carencias en este campo. En conjunto pues, cabe apuntar que existe durante los próximos años un amplio margen para la expansión de los programas sociales ligados a las nuevas demandas, cuantitativas y cualitativas, que plantea la presencia de los inmigrantes.

En el análisis sobre la exclusión social en España realizado a partir de la Encuesta FOESSA 2008, con una batería de 35 indicadores de distintos ámbitos de la integración (económica, política y social), los inmigrantes extracomunitarios y los de los 12 países de la reciente ampliación de la Unión Europea presentaban un índice de exclusión medio de 2,34 puntos, tres veces superior a la población española o de la Europa de los 15 (0,78). En el gráfico anterior puede verse la enorme distancia que presentan ambos grupos de población.

Según dicho estudio, el 28% de los hogares de inmigrantes extracomunitarios o de la EU-12 estarían bajo el umbral de pobreza relativa, frente al 18% de la po-

GRÁFICO 4. Comparación de los niveles de integración social de los inmigrantes extracomunitarios (y de los países de la reciente ampliación de la UE) con la población de nacionalidad española (y de la UE15)



Fuente: Encuesta FOESSA 2008.

blación autóctona. La exclusión más extrema, que tan solo afectaría al 2,1% de éstos, alcanza sin embargo al 12,1% de los extranjeros extracomunitarios y de la Europa de la ampliación.

Estos datos nos muestran los límites del modelo de integración social de los inmigrantes en España y la auténtica asignatura pendiente de la política migratoria. Posiblemente la crisis pondrá más de relieve hasta dónde llegan esos límites, y la forma en la que se aborden marcará muy significativamente las características de la sociedad española en el futuro.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANGO, J. (2005): «Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea», en AA.VV., *Cinco Años después de Tampere*, Barcelona, Fundació CIDOB: 151-156.
- ARANGO, J. (2006): «Europa y la inmigración: una relación difícil», en Cristina Blanco (ed.), *Migraciones. Nuevas movildades en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos: 91-111.

- BAGANHA, M. (2003): «La inmigración y el mercado de trabajo», *Migraciones*, n.º 14, diciembre, pp. 131-144.
- CACHÓN, L. (2009): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona, Anthropos.
- CACHÓN, L. y LAPARRA, M. (coord.), *Inmigración y políticas sociales*, Barcelona, Bellaterra, 2009.
- CARRERA, S. (2006). «Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la unión Europea.» *Migraciones* 20.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three worlds of Welfare capitalism*. Cambridge, 1990, Policy Press.
- EU COMMISSION (2006). *Second Annual Report on Migration and Integration*. SEC (2006) 892. Brussels, Commission of the European Communities.
- GUIRAUDON, V. (2002). *Including Foreigners in National Welfare States: Institutional Venues and Rules of the Game. Restructuring the Welfare State: political Institutions and policy Change*. B. Rothstein and S. Steinmo. New York, Palgrave Macmillan.
- IZQUIERDO, A. (2004). *Inmigración y política en España, 1996-2003*. San Diego, University of California-San Diego.
- LAPARRA, M. (2005). «Diversidad de espacios para la integración en una perspectiva dinámica.» *Derechos ciudadanos* 1.
- LAPARRA, M. (2006). Regional migration policies and contradictions of the Spanish migration system. IMISCO Workshop on Decentralised migration policy in Europe, Edimburgh University.
- LAPARRA, M. (2007). *La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*. Madrid, Fundación FOESSA.
- LAPARRA, M. (2008). «Southern Europe in the mirror of European traditional immigration countries.» *Italian Journal of Social Policy* 1/2008.
- LAPARRA, M. y MARTINEZ DE LIZARRONDO, A. (2008). «Las políticas de integración social de los inmigrantes en España.» Fundación Foessa. <http://www.foessa.org/quePensamos/nuestrasPrioridades/index.php?Mzl%3D>.
- LAPARRA, M. (2005). *El impacto de la inmigración en una sociedad que se transforma*. Pamplona, Gobierno de Navarra. Dirección General de Bienestar Social.
- LAPARRA, M., Ed. (2003). *Extranjeros en el purgatorio*. Barcelona, Bellaterra.
- LAPARRA, M., AGUILAR, M. et al., Eds. (2004). *Evolución y situación actual de las familias inmigrantes extracomunitarias en Navarra*, Gobierno de Navarra. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- LELKES, O. (2007). «Poverty among migrants in Europe.» *Policy Brief. European Centre* April.
- LÓPEZ PIETSCH, P. (2007): «La política de integración de los inmigrantes de la Unión Europea», *Migraciones*, n.º 22, diciembre: 221-256.

- LUTTERBECK, D. (2007). «Policing Migration in the Mediterranean.» *Mediterranean Politics* 11(1): 59-82.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2006). ¿Un modelo español de integración de inmigrantes?: una mirada a los planes de las comunidades autónomas. *Migrations and Social Policies in Europe*, Pamplona, Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra. <http://www.unavarra.es/migraciones/>.
- MORENO, F. J., ARRIBA, A., *et al.* (2006). «Inmigración, diversidad y política social en España.» *Revista Española del Tercer Sector* 4.
- MORISSENS, A. y SAINSBURY, D. (2005). «Migrant's social rights, ethnicity and welfare regimes.» *Journal of Social Policy* 34(4).
- MUUS, P. (2006). Do we need a common European Labour Migration Policy? ESPANET International Conference on Migration and Social policies in Europe. Pamplona. Spain, UPNA.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006). *Inmigración y economía española: 1996-2006*. Madrid, Oficina Económica del Presidente.
- OORSCHOT, W. v. (2006). «Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states.» *Journal of European Social Policy* 16(1): 23-42.
- RAVENSTEIN, E. G. (1885). «The laws of migration.» *Journal of the Royal Statistical Society* 48: 167-227.
- REYNERI, E. y BAGANHA, M. (1999). *New migrants in South European countries and their insertion in the underground economy*. Bruselas, European Union. DG Research. V Framework Programme.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005). «El impacto económico. Norma de consumo y acceso a los sistemas de bienestar», en M. Laparra, *El impacto de la inmigración en una sociedad que se transforma*. Pamplona, Gobierno de Navarra.
- SAINSBURY, D. (2006). «Immigrant's social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes.» *Journal of European Social Policy* 16(3): 229-244.
- SANTAMARÍA, E. (2002). «Inmigración y barbarie. La construcción política del inmigrante como amenaza.» *Papers. Revista de Sociología* 66.
- SPENCER, S. (2005): «The Challenge of Integration in Europe», COMPAS, Uni. de Oxford.

Luis Ayala

Las políticas de inclusión social
y la lucha contra la pobreza en el Estado
de bienestar. La situación en España



Vista del Guadarrama desde El Plantío de los Infantes, 1910. A. de Beruete.

Las políticas contra la pobreza han sufrido profundos cambios en las dos últimas décadas, y actualmente la idea de una última red de protección asentada en el derecho a la garantía de ingresos y en el acceso a medidas que tratan de promover la inserción socioeconómica de los beneficiarios, es una realidad generalizada en los esquemas de protección social europeos.

El caso español constituye una anomalía en la UE, siendo uno de los pocos países que no cuentan con un instrumento general de protección económica de los hogares con menos recursos.

Por ello, es necesario conciliar las necesidades de respuesta a los problemas suscitados por la crisis con el desarrollo de reformas que solucionen los problemas estructurales que ya se manifestaban anteriormente. Entre otras, destacan la reducción de las desigualdades internas y la mejora de la adecuación de las prestaciones, una mayor coordinación de los programas territoriales y una mejor identificación de los grupos de beneficiarios en el diseño de las actuaciones que tratan de favorecer la inserción laboral.

INTRODUCCIÓN

ENTRE los distintos tipos de actuaciones que dan forma a los Estados de bienestar contemporáneos, pocas han sufrido tantos cambios en las dos últimas décadas como las políticas contra la pobreza. A pesar de tratarse de un tipo de programas que absorben un volumen de recursos notablemente inferior al de otros instrumentos de la protección social, cristalizan en estas políticas buena parte de los debates y de las contradicciones que afectan a la acción protectora del sector público. Al objetivo natural de asegurar una renta a los hogares más desaventajados se han ido añadiendo otras metas, como la de fomento de la inserción laboral, que han ido transformando considerablemente el diseño de estos programas.

En países de muy diversos niveles de renta, los programas de lucha contra la pobreza, aunque han seguido descansando en la definición de una última red de garantía de ingresos, se han ido convirtiendo progresivamente en sistemas de transferencias condicionadas a la realización de diferentes tipos de actividades, ligadas en la mayoría de los casos a objetivos de inserción sociolaboral. El nexo de la mayoría de las reformas emprendidas ha sido la creencia en que el diseño tradicional de los programas suscitaba problemas de cronificación, optando la mayoría de los países por ligar el cobro de la prestación al aumento de la participación laboral.

El anclaje de estas reformas en la posible generación de problemas de dependencia es un hecho controvertido, para el que la evidencia empírica dista de ser suficiente. Si bien existe una amplia literatura que ha identificado algunos problemas de duraciones excesivamente prolongadas de percepción de la prestación, existe también consenso en que los hogares que demandan estas prestaciones presentan altos niveles de heterogeneidad, con resultados muy distintos según las características socioeconómicas de los participantes y la capacidad del mercado de trabajo de generar oportunidades laborales para estos hogares.

El distinto énfasis prestado a tales cuestiones ha dado forma a un mosaico muy variado de esquemas en el panorama comparado. La idea de una última red de pro-

tección asentada en el derecho a la garantía de ingresos y en el acceso a medidas que tratan de promover la inserción socioeconómica de los beneficiarios es una realidad generalizada en los esquemas de protección social europeos. Son muy pocos los países que no cuentan con dispositivos de rentas mínimas que tratan de cubrir el riesgo de pobreza de los sectores de población que han agotado el derecho a otras prestaciones. Hay países que han cimentado sus sistemas de protección social sobre redes muy sólidas de cobertura de los problemas de insuficiencia de ingresos. En otros, sin embargo, las prestaciones que tratan de garantizar unos ingresos mínimos son claramente insuficientes o se encuentran muy fragmentadas. Estas diferencias son responsables, en buena parte, tanto de la diferente incidencia de la pobreza en cada país como de la desigual respuesta ante la emergencia de situaciones de mayor necesidad ligadas a cambios en el ciclo económico.

En el actual contexto de profunda recesión económica y de generalización de las situaciones de desempleo en los hogares, el diseño de estos programas adquiere una especial relevancia. La evidencia conocida muestra que cualquiera de las manifestaciones que acompañan habitualmente a las fases recesivas puede tener grandes efectos sobre las tasas de pobreza. Aunque son varios los canales a través de los cuales la destrucción de empleo y los cambios en las condiciones macroeconómicas afectan a las necesidades de los hogares, un elemento clave en la interpretación de las posibilidades de este tipo de instrumentos es la existencia de experiencias en las que a las crisis, en algunos casos muy virulentas, no les ha sucedido un empeoramiento radical de la situación de los hogares pobres. La clave ha sido la existencia de redes de seguridad económica adecuadas que acompañen a las habituales estrategias de respuesta a las fases de desaceleración de la actividad económica, como la reducción del gasto público o la ejecución, en general, de políticas económicas más restrictivas.

El caso español constituye una realidad anómala en el contexto comparado de la Unión Europea. Se trata de uno de los pocos países que no cuentan con un instrumento general de protección económica de los hogares con menores recursos. Si bien se han extendido diferentes tipos de subsistemas no contributivos que tratan de proteger a colectivos específicos —subsido de desempleo o pensiones no contributivas de vejez e invalidez, entre otros—, no se ha consolidado una última red de protección social homogénea. Contamos, sin embargo, con un variado mosaico de prestaciones, muy fragmentadas en el doble plano interno y territorial. Existe una diversidad de instrumentos no contributivos que ofrecen diferentes niveles de protección a distintos grupos de población, a la vez que han persistido en el tiempo diferencias territoriales muy importantes en los programas diseñados por las comunidades autónomas.

Este sistema —o conjunto de sub-sistemas— se ha mostrado claramente insuficiente en la cobertura de los hogares afectados por la crisis, que ha revelado notables lagunas y una acusada debilidad de los instrumentos concebidos para amortiguar los efectos del aumento de las necesidades sociales. Aunque los datos sobre la evolución de la incidencia de la pobreza son todavía limitados, el conjunto de fuentes disponibles apunta inequívocamente a un severo aumento de las demandas de protección, corroborado por el desbordamiento que han sufrido los servicios sociales públicos y privados.

El objetivo de este artículo es evaluar algunos de los rasgos que definen la debilidad del sistema de lucha contra la pobreza en España, así como apuntar algunas posibles líneas de reforma. Para ello resulta necesario, previamente, sintetizar el cuadro de necesidades que emana del retrato de las tendencias de la pobreza y, especialmente, de su evolución en la crisis. Estos tres objetivos son los que dan forma a la estructura del trabajo, que revisa, en la siguiente sección, los cambios en las tendencias de la pobreza y la demanda de protección. En la segunda sección se examinan algunos de los principales rasgos en la evolución del sistema de garantía de ingresos. En la tercera sección se revisan algunos de los dilemas a los que se enfrentan estas políticas. El trabajo se cierra con una breve relación de conclusiones.

1. LOS CAMBIOS EN LA POBREZA

Un primer aspecto condicionante de la posible efectividad de las prestaciones de lucha contra la pobreza es la incidencia real y la evolución de las situaciones a las que tratan de hacer frente. La práctica totalidad de estudios que han utilizado microdatos de hogares coinciden en señalar que el sistema español de garantía de ingresos ha contribuido a limitar la incidencia de las situaciones de pobreza más extremas, pero presenta dificultades notables para reducir sustancialmente formas más moderadas de pobreza, muy generalizadas en la sociedad española.

Resulta pertinente, en este contexto, resumir sucintamente cuáles han sido las tendencias a largo plazo de la pobreza y qué cambios se han producido desde el inicio de la crisis. Son varios los trabajos que informan sobre el primero de esos objetivos. Si se utiliza como criterio de demarcación temporal los períodos acotados por la aparición de las Encuestas de Presupuestos Familiares, la evidencia más general confirma la tendencia prolongada de reducción de los indicadores de incidencia de la pobreza desde 1973 hasta al menos 1990. Si bien en los años setenta la reducción fue mo-

derada, debido a la concurrencia de fuerzas de distinto signo —como la intensidad de la destrucción de empleo, la mejora de las remuneraciones de los trabajadores en el marco de la espiral al alza de salarios nominales y precios, junto a la consolidación tardía de algunos de los instrumentos básicos del Estado de bienestar—, la evidencia sobre lo sucedido en los años ochenta es concluyente: todos los estudios disponibles apuntan a una notable reducción de la pobreza monetaria en este período. En la segunda mitad de dicha década, a un ciclo económico expansivo, que tuvo como resultado la reducción del desempleo —aunque con aumentos muy importantes de la contratación temporal—, se añadió el repunte tardío del gasto social, apoyado, entre otros elementos, en el desarrollo de nuevos sistemas de garantía de rentas, con una posible repercusión en las situaciones de mayor carencia de ingresos.

Este período de reducción de la pobreza se habría mantenido hasta el primer tercio de los años noventa, con la contribución al alivio de la pobreza más severa del nuevo sistema de prestaciones contributivas puesto en marcha al comienzo de dicha década. La evidencia sobre la evolución de la pobreza y sobre el efecto de las prestaciones sociales desde ese período arroja un panorama bastante menos nítido. Aunque la hipótesis natural debería haber sido la de reducción de la pobreza hasta el inicio de la crisis, dado que desde mediados de los años noventa hasta el último tercio de la siguiente década la economía española mantuvo altas tasas de crecimiento y, sobre todo, mostró una gran capacidad de creación de empleo, no resulta fácil determinar el signo del cambio de los indicadores de pobreza, dada la ausencia de fuentes de información homogéneas que cubran el conjunto del período.

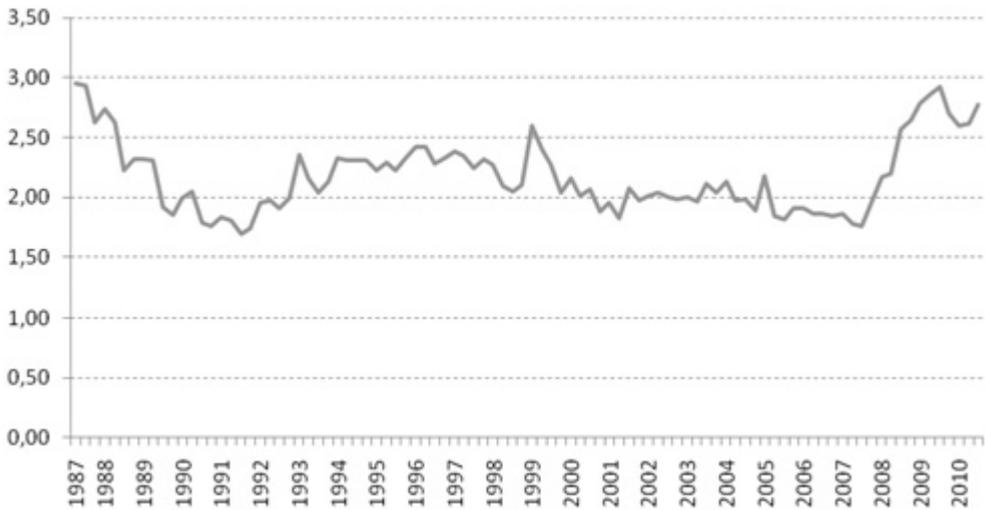
Las fuentes disponibles apuntan, en cualquier caso, a la existencia de cierto freno en la reducción de la pobreza desde mediados de los años noventa hasta el inicio de la crisis, quebrándose por tanto la tendencia a la baja que se había mantenido durante varias décadas. Tras un moderado repunte de las tasas en la primera mitad de los años noventa, todos los datos disponibles apuntan a un mantenimiento de las mismas a pesar del intenso crecimiento económico registrado. La evolución de la pobreza desde ese momento estaría marcada, por tanto, por el truncamiento del proceso de reducción vigente durante más de dos décadas, en un contexto, además, de notable crecimiento del empleo. El tipo de empleo creado, con salarios bajos y elevada temporalidad para un importante segmento de trabajadores, limitó el posible efecto positivo sobre la pobreza del aumento de la ocupación. Para el período inmediatamente anterior a la crisis, los datos incluso apuntan a un cierto incremento de la incidencia de la pobreza. Aunque la serie de la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares es todavía muy corta como para poder extraer conclusiones, se aprecia un cierto incremento (superior al 2% anual) en el trienio 2006-2008.

La extensión de la pobreza en España antes de la crisis seguía, por tanto, siendo elevada. La tasa resultante de la aplicación de los procedimientos de medición más habituales ofrece desde hace varios años una fuerte resistencia a la baja, manteniéndose en un nivel aproximado de uno de cada cinco hogares españoles. Ese porcentaje es muy similar al que ya existía a comienzos de los años noventa y es claramente superior al que en promedio registran los países pertenecientes a la Unión Europea. Permanece, además, enquistado en la estructura social española un segmento de pobreza extrema, que comprendería, dependiendo de los criterios aplicados y la fuente utilizada, entre un 2,5 y un 4% de la población. La expansión cobrada por el sistema de prestaciones asistenciales habría servido para aliviar las situaciones de pobreza extrema en un colectivo amplio de hogares, pero sin resultar suficiente para eliminarla en un segmento no desdeñable de población.

No existen datos sistemáticos que reflejen con precisión las consecuencias de la crisis sobre la pobreza. El avance de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2010 refleja, sin embargo, un efecto ya muy visible de la crisis en la tasa de pobreza. Si se compara la tasa de 2009 (20,8% de la población) con la de 2007 (19,6%) se constata un incremento de casi punto y medio, que constituiría el cambio interanual más grande de las dos últimas décadas. Otros indicadores indirectos reflejan también cómo la crisis ha ido haciendo mella en la cobertura de las necesidades de los hogares españoles. Según la ECV, el porcentaje de hogares que no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos ha crecido casi un 40% entre 2007 y 2010, mientras que casi uno de cada tres hogares declara tener dificultades para llegar a fin de mes.

Buena parte de esas manifestaciones de pobreza no tratan de ser cubiertas por los diferentes tipos de subsistemas de garantía de ingresos. Casi todos estos dispositivos dirigen su objetivo, ya sea por los condicionantes en su diseño o por la insuficiencia de las cuantías de las prestaciones, a las formas más severas de pobreza. La crisis, sin duda, está suponiendo un reto para una red de prestaciones muy frágil y fragmentada, que se enfrenta a una demanda creciente. El aumento de las necesidades sociales puede constatarse a partir de las cifras de hogares sin ingresos ni del trabajo ni de prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social, que ofrece la Encuesta de Población Activa.

Desde el tercer trimestre de 2007 hasta el mismo trimestre de 2010 ese dato se ha disparado, pasando de un 1,7 al 2,8% de los hogares. Este crecimiento, que ha afectado especialmente a hogares con niños —monoparentales y familias de mayor dimensión—, personas con redes familiares frágiles —sin el colchón que supone la

GRÁFICO 1. *Porcentaje de hogares sin ingresos*

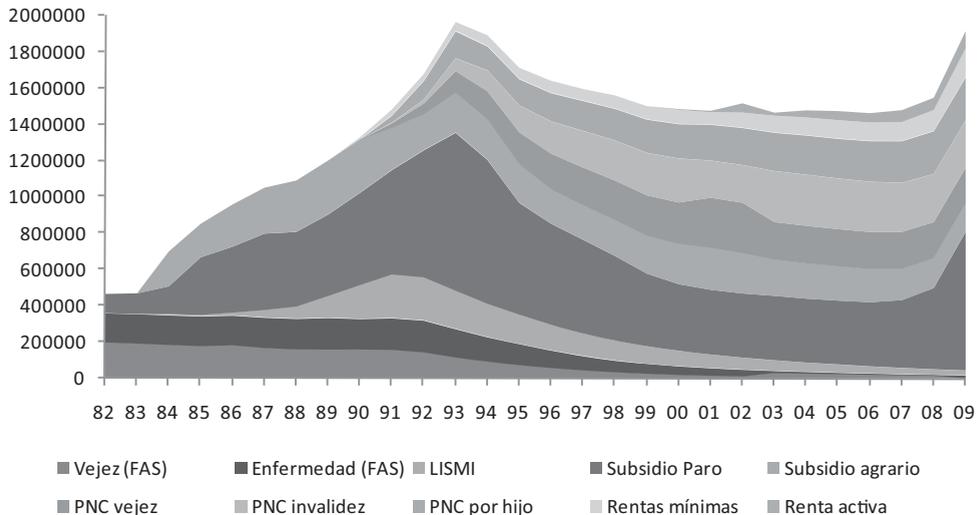
Fuente: Encuesta de Población Activa.

red de protección informal—, jóvenes —sin redes de protección específicas— e inmigrantes, constituye un enorme reto para unos sistemas de garantía de ingresos que ya eran frágiles antes de la crisis.

2. EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS: EVOLUCIÓN Y RESPUESTA A LA CRISIS

Uno de los rasgos diferenciales de la respuesta del sistema español de protección social a las situaciones de pobreza descritas es un desarrollo de la protección asistencial considerablemente más lento que el de otros países europeos. Hasta bien avanzados los años setenta, la mayoría de las prestaciones eran de naturaleza contributiva, ocupando las prestaciones asistenciales un lugar muy residual en el conjunto de la protección social. El crecimiento del desempleo, por un lado, y la creciente responsabilidad del sector público en la cobertura de sectores sociales históricamente muy vulnerables, dieron origen a un crecimiento importante de la protección asistencial desde comienzos de los años ochenta. Este desarrollo, sin embargo, se realizó «a tirones», prestando cobertura progresivamente a determinados grupos pero sin responder a un diseño vertebrado que sirviera para consolidar una última red de protección homogénea. El resultado, más que un sistema global,

GRÁFICO 2. Evolución del número de prestaciones asistenciales



Nota: FAS: Pensiones del Antiguo Fondo de Asistencia Social.

LISMI: Prestaciones económicas de la Ley de Integración Social del Minusválido.

PNC: Pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

es un mosaico de esquemas no contributivos con varios mínimos específicos, bajo la contradicción de que la mayoría de esas prestaciones son diseñadas y financiadas por el gobierno central mientras que los instrumentos que tratan de cubrir el riesgo general de pobreza —las rentas mínimas autonómicas— son competencia de los gobiernos regionales.

No puede negarse, en cualquier caso, la dimensión cobrada por el conjunto de subsistemas. La aparición de nuevas prestaciones y los cambios en los sistemas más antiguos han dado origen a un cambio sustancial en el volumen de población acogida por el sistema de protección asistencial en España en las últimas décadas. El número total de beneficiarios es más de cuatro veces mayor en la actualidad (cerca de dos millones de prestaciones) que el que había a comienzos de los años ochenta. A mediados de los noventa, como respuesta al período recesivo del trienio 1992-94, se registró el techo histórico, alcanzando dos millones de prestaciones, valor al que se acercan las cifras en la actualidad, resultado del dramático aumento de la cobertura económica como consecuencia de la crisis (Gráfico 2).

La evolución de las cifras de beneficiarios ha estado determinada en el largo plazo tanto por factores institucionales como por los cambios de ciclo económico. Los cambios en la oferta de prestaciones —modificaciones legislativas e introducción de nuevas prestaciones— y en la demanda —cambios de ciclo económico y de las situaciones de pobreza— hacen posible la delimitación de distintas etapas en la evolución de las grandes cifras del conjunto de subsistemas. Un primer momento expansivo se registró en la primera mitad de los años ochenta, período en el que se duplicó el número de prestaciones. Ello se debió al desarrollo del subsidio asistencial de desempleo, reforzado posteriormente por la creación del subsidio agrario. En la segunda mitad de dicha década, la caída en los niveles de desempleo y la mayor restrictividad en el acceso al seguro contributivo de paro dieron lugar a una moderación en el crecimiento de las cifras. El ligero impulso que cobraron las cifras se debió, en buena medida, al aumento del número de prestaciones que supuso el desarrollo del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI.

Un segundo proceso expansivo tuvo lugar durante la primera mitad de los años noventa. El solapamiento entre las antiguas pensiones de vejez e invalidez con la nueva Ley de Pensiones no Contributivas, unido al aumento de la demanda de protección asistencial y de los niveles de pobreza por la recesión, junto al recorte de la cobertura del sistema de protección a los desempleados, hicieron que se alcanzara el nivel histórico máximo en el desarrollo de la protección asistencial en España, con más de dos millones de prestaciones asistenciales. Desde mediados de esa década, la recuperación del empleo y la reducción de la cobertura de la protección de los desempleados provocaron el descenso del volumen total de prestaciones.

La irrupción de la crisis, a partir de 2007, propició una espectacular inversión de ese proceso. Mientras que desde el inicio de la crisis las prestaciones no ligadas al ciclo —pensiones no contributivas— registraron una leve reducción, en el resto de las prestaciones el espectacular crecimiento de la demanda se tradujo en tasas de crecimiento sin precedentes, impulsando las cifras totales de beneficiarios hasta crecer más de un 30% en tan sólo dos años. Sobresale, especialmente, el incremento del número de beneficiarios del subsidio de desempleo —más que se duplicó—, de las personas que cobran la renta activa de inserción (con un crecimiento de más de un 45%) y de los hogares que cobran las rentas mínimas autonómicas (más del 50%), que alcanzaron su nivel máximo histórico.

Destaca en la evolución general el peso del subsidio de desempleo sobre las cifras totales de beneficiarios, amortiguado durante la anterior etapa expansiva por el notable descenso de la tasa de paro, pero acelerado desde 2008 por la crisis eco-

nómica. Este crecimiento, que ha llevado a las cifras al mayor registro conocido —casi un millón de beneficiarios al comenzar el último trimestre de 2010— fue, sin embargo, insuficiente para dar cobertura al creciente número de desempleados que ante el espectacular incremento de la tasa de paro fueron agotando su derecho al cobro de la prestación. La creación en 2009 del Programa temporal de prestación por desempleo e inserción, aprobada por Real Decreto-ley 10/2009, amplió el derecho de cobro de la prestación a los trabajadores que hubieran extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo (sin derecho a subsidio posterior) o el subsidio por desempleo, siempre que en ambos casos carecieran de rentas superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional. Este nuevo programa, aunque ha contribuido a aliviar las necesidades económicas de un número no desdeñable de hogares —unos 260.000 individuos a mediados de 2010— resulta insuficiente para dar acogida al número de hogares que se van quedando sin ingresos, que duplican esa cifra.

El cuadro resultante es, por tanto, el de un sistema que ha evolucionado diversificándose y aumentando en tamaño, pero que aparece claramente fragmentado y desbordado ante el aumento de las necesidades impuestas por las crisis. Ambas debilidades ya eran constatables antes del cambio de ciclo económico y explicaban algunas de las dificultades estructurales para rebajar sustancialmente la incidencia de la pobreza en la sociedad española.

3. LAS REFORMAS NECESARIAS

El desarrollo de una gama diversa de programas asistenciales no ha sido suficiente para consolidar una última red de protección social que dé suficiente cobertura a las situaciones de insuficiencia de ingresos. Por el contrario, el conjunto de subsistemas, que mostraba carencias estructurales antes de la crisis, se ha mostrado claramente deficiente ante el devenir de ésta. La adecuación de las prestaciones es baja —especialmente reducida en el contexto comparado—, la capacidad para reducir la pobreza es, por tanto, limitada y muy concentrada en las formas más extremas de pobreza sin llegar a eliminar un porcentaje importante de las situaciones más severas, y el sistema aparece lastrado por serios problemas de fragmentación interna y territorial.

Resulta necesaria, por tanto, la articulación de reformas que reduzcan las desigualdades que incorpora el actual sistema, que limiten su acusada heterogeneidad territorial y que mejoren la situación económica de los hogares con menores recur-

sos. A estas tres necesidades se añade la presión creciente de incorporar a los programas unos objetivos de mayor participación laboral de los beneficiarios de las prestaciones monetarias. Desde hace más de una década, la mayoría de los países de la OCDE han emprendido diferentes tipos de reformas de los programas de lucha contra la pobreza, que han tratado de vincular la garantía de ingresos a la participación directa en el mercado de trabajo o a actuaciones dirigidas a facilitar esta transición.

La respuesta a todos estos objetivos no resulta fácil en un contexto de crisis y de ajuste presupuestario. La urgencia de las nuevas situaciones de pobreza demanda, sin embargo, una actuación mucho más intensa y vertebrada desde la intervención pública. Entre los diferentes dilemas que plantea la reforma de las prestaciones asistenciales uno de los más destacados es el de una mayor unificación del sistema. Una de las paradojas más notables del desarrollo de los programas no contributivos en España es la ausencia de una última red de seguridad económica homogénea para los hogares que han agotado los recursos que proporciona el sistema contributivo. El desarrollo escalonado de programas específicos de prestaciones ha servido para cubrir, con desigual generosidad, a determinadas categorías de población pero no para definir una última red de seguridad económica similar a la vigente desde hace décadas en la mayoría de los países de la Unión Europea. El resultado es que ese último recurso depende, fundamentalmente, de la cobertura ofrecida por los sistemas autonómicos de rentas mínimas —únicos programas que cubren el riesgo general de pobreza—, que resulta muy desigual.

Una forma de avanzar hacia esa última red homogénea es reducir, al menos, la actual fragmentación del sistema. La protección ofrecida por los diferentes mínimos no contributivos difiere sustancialmente por categorías de población, afectando a la incidencia relativa de la pobreza en cada tipo de hogar. Parece urgente una reforma global del sistema, encaminada a garantizar un nivel básico de protección económica mediante la armonización de los mínimos específicos que en la actualidad ofrece el gobierno central. Los criterios de acceso, las cuantías ofrecidas y los ajustes que se realizan en cada prestación teniendo en cuenta el tamaño y la composición de las unidades beneficiarias deberían acercarse para mejorar la coherencia del sistema.

Tales mejoras, en cualquier caso, aunque contribuirían a reducir las desigualdades internas no serían suficientes para mejorar la adecuación del sistema. La relación entre las cuantías de las prestaciones y los umbrales de pobreza es muy baja en el contexto comparado, especialmente en el caso de las rentas mínimas auto-

nómicas. Solo con cuantías más altas —el margen hasta acercarse al salario mínimo es amplio— podrán reducirse sustancialmente los niveles de pobreza.

Además de la reducción de las desigualdades internas y la mejora de la adecuación de las prestaciones, un segundo pilar en una posible reforma debería ser la reducción de las desigualdades territoriales en la provisión de derechos a los hogares con menores recursos. Como se ha señalado, la cobertura del riesgo general de pobreza corresponde a las comunidades autónomas, que desde finales de los años ochenta han ido desarrollando sus propios programas de rentas mínimas. A diferencia de otros servicios básicos de bienestar, estos programas, a partir de las competencias que la Constitución confiere a las CCAA en materia de asistencia social, han estado siempre descentralizados y sin mecanismos de coordinación.

La completa descentralización ha dado lugar a una cobertura muy heterogénea de los hogares con menores recursos, tanto en términos de población atendida como en cuanto a la suficiencia económica de las prestaciones, muy superior a las diferencias naturales que pueden imponer las propias divergencias en los niveles de vida en cada territorio. La generación de amplias desigualdades no debe ocultar, sin embargo, que en algunas comunidades estos programas han supuesto avances importantes en la lucha contra la exclusión social, o que las actuaciones ligadas a la prestación que tratan de promover la inserción social de los beneficiarios han dado lugar a mejoras en el funcionamiento de los servicios sociales.

Tales logros, en cualquier caso, no impiden reivindicar una renovación sustancial de estos sistemas sobre la base de una mayor coordinación y la aportación presupuestaria del gobierno central, garantizando al menos un mínimo. Cuando se relaciona la cobertura ofrecida por estos programas, ya sea en términos de adecuación de las prestaciones como de población vulnerable participante, emerge una relación, aunque no perfecta, entre el nivel de recursos de cada comunidad autónoma y la protección ofrecida. Estas desigualdades, además, han crecido en la última década en lugar de reducirse.

El tercer vértice en la reforma de los programas es la necesidad de delimitar mejor el papel de los objetivos de empleo en el diseño de las prestaciones asistenciales. Tal como sucede en otros países, el desarrollo de buena parte de estas prestaciones, y muy especialmente de las rentas mínimas autonómicas, ha estado muy condicionado por el temor a que la intervención pública pudiera dar lugar a situaciones de cronificación o dependencia de la asistencia social. Pese a que en España las situaciones de cronificación de la pobreza están poco extendidas en términos

relativos —lo contrario sucede con las de vulnerabilidad o pobreza más moderada— algunos de los mínimos descritos fueron diseñados incorporando iniciativas de obligada participación orientadas a facilitar transiciones rápidas hacia el empleo.

El énfasis en la inserción laboral ha generado algunas contradicciones importantes en el funcionamiento de los servicios sociales, con una compartimentación muy forzada en algunos casos en las actuaciones desarrolladas. En el caso de las rentas mínimas también se repiten en este ámbito los problemas derivados de la falta de coordinación. Mientras que algunas comunidades fueron capaces de lanzar iniciativas de gran alcance, otras se han limitado a ofrecer prestaciones estrictamente monetarias. No es fácil hacer un balance de la eficacia de cada estrategia. El número de beneficiarios que participan en actividades de inserción sociolaboral es reducido y hay muy pocas evaluaciones realizadas. Los limitados resultados existentes parecen indicar, en cualquier caso, que los efectos sobre el empleo y la pobreza monetaria son positivos, lo que podría interpretarse como una contribución al avance en la independencia de la intervención pública. Los posibles logros en los cambios en las condiciones de vida de los hogares que han participado en las medidas orientadas al empleo no resultan, sin embargo, superiores a los encontrados para aquellos hogares que básicamente sólo reciben la prestación monetaria. Parece necesaria, por tanto, una mejor identificación de los hogares que pueden beneficiarse de cada acción y una delimitación más precisa de los programas que acompañan a la prestación en cada caso.

CONCLUSIONES

Entre las diversas consecuencias sociales de la actual crisis, una de las que más repercusiones tiene sobre el bienestar de los hogares españoles es el aumento de los problemas de insuficiencia de ingresos, con una demanda creciente de mayor cobertura de nuevas necesidades económicas. La mayoría de los países de la Unión Europea cuentan con dispositivos de garantía de ingresos destinados a los hogares con menores recursos, que se han activado para dar respuesta a la emergencia de las situaciones de mayor necesidad. En algunos casos, la robustez de esta red ha servido para que los procesos generalizados de destrucción de empleo no se hayan traducido en un empeoramiento radical de la situación de los hogares pobres.

No es el caso de España, donde una de las razones de la mayor incidencia de la pobreza en el contexto comparado es la limitada intensidad del conjunto de prestaciones asistenciales. La debilidad del sistema ya era patente antes de la crisis y

con el desarrollo de ésta se ha hecho más evidente. Los cambios en la pobreza suponen un gran reto para un sistema poco vertebrado. Ya en el período de bonanza económica las tasas de pobreza presentaron una importante resistencia a la baja, sin traducción de la creación de empleo en una menor extensión de las situaciones de insuficiencia de ingresos. Los datos disponibles desde el comienzo de la crisis apuntan a un crecimiento muy acusado de la demanda de protección, al generalizarse los problemas de insuficiencia de ingresos entre la población española.

Las distintas prestaciones asistenciales que tratan de dar respuesta al aumento de las necesidades sociales se enfrentan a un crecimiento sin parangón de su demanda. En solo dos años se ha vuelto a alcanzar el volumen máximo de beneficiarios. Tal desarrollo no ha evitado, sin embargo, que muchos hogares queden fuera de la red de protección. La puesta en marcha de nuevos programas, de aplicación temporal, resulta claramente insuficiente para rebajar el problema.

Parece necesario, por tanto, conciliar las necesidades de respuesta a los problemas suscitados por la crisis con el desarrollo de reformas que solucionen los problemas estructurales que ya se manifestaban antes de ésta. Entre otras destacan, básicamente, la reducción de las desigualdades internas y la mejora de la adecuación de las prestaciones, una mayor coordinación de los programas territoriales y una mejor identificación de los grupos de beneficiarios en el diseño de las actuaciones que tratan de favorecer la inserción laboral.

Joan Coscubiela

Los retos del Estado del bienestar
en el Estado autonómico



La Casa del Sordo (Madrid), 1907. Aureliano de Beruete.

Hoy no es posible analizar la evolución del Estado del bienestar sin relacionarlo con la evolución del Estado autonómico. Las CCAA han adquirido un gran protagonismo y responsabilidad en el desarrollo de las prestaciones de protección social. Pero sería un error analizar el Estado del bienestar solo o prioritariamente desde la perspectiva que supone el Estado autonómico.

Cuestiones como la insuficiencia y debilidad de nuestro sistema fiscal, la falta de un proyecto compartido de lo que significa la descentralización política del Estado, el elevado coyunturalismo por parte de los partidos políticos en este proceso de descentralización o la no incorporación de los ayuntamientos al proceso de descentralización política de las AAPP, son para el autor algunos de los principales problemas de estos últimos 30 años, que sería importante abordar con un cierto consenso social y político en el próximo futuro.

EN los últimos 30 años España ha vivido procesos de transformación en sus estructuras económicas, sociales y políticas de los que aún hoy no somos suficientemente conscientes. La falta de distancia y capacidad de análisis de lo sucedido comporta que en ocasiones se realicen diagnósticos y se ofrezcan propuestas sin tener en cuenta la intensidad de estos cambios y la interrelación que se produce entre ellos. Estos errores cognitivos, que en ocasiones tienen su origen en fuertes prejuicios ideológicos, se producen con una cierta frecuencia y desde variadas posiciones cuando se trata de analizar las realidades económicas y sociales desde el prisma del modelo de estructuración del Estado, lo que se viene a llamar Estado autonómico.

Hoy no es posible analizar la evolución del Estado del bienestar sin relacionarlo con la evolución del Estado autonómico. En el proceso de distribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles de la administración del Estado, las CCAA han adquirido un gran protagonismo y responsabilidad en el desarrollo de las prestaciones de protección social. Pero al mismo tiempo cometeríamos un error si el análisis del Estado del bienestar se hiciera solo o prioritariamente desde la perspectiva que supone el Estado autonómico. Entre otras cosas, porque en el mismo período de tiempo y de manera simultánea se han producido en nuestro país procesos de cambio de gran incidencia en el Estado del bienestar que no tienen su origen ni el epicentro en la estructura política del Estado. Y en cambio es frecuente encontrar análisis y argumentaciones en las que —vulnerando el principio básico del método científico— se establecen relaciones de causa y efecto por el simple hecho de que los dos procesos —construcción del Estado del bienestar y construcción del Estado autonómico— han sido coetáneos en el tiempo. Y estos desenfoques se producen indistintamente desde diversas y en ocasiones contrapuestas posiciones.

Parece, pues, necesario reconstruir o deconstruir —en terminología gastronómica de Ferrán Adrià— los enfoques a partir de los cuales analizamos la evolución del Estado del bienestar y lo relacionamos con el modelo de Estado. Y para comenzar este camino revisionista de nuestro análisis parece oportuno centrar la atención en cuáles han sido los cambios que se han producido en España en este período de tres décadas y cómo se han interrelacionado entre ellos.

El punto de partida lo situamos en 1978. Por lo que significa la aprobación de la Constitución Española en relación a las grandes reformas del Estado, pero no solo por ello. 1978 es el año en que se inician reformas legislativas importantes, como la puesta en marcha de un sistema fiscal antes inexistente. O la reforma de la administración institucional de la Seguridad Social, la Sanidad y los Servicios Sociales que comienza su tránsito desde una concepción mutualista de un lado y asistencial de otro a una concepción de derechos subjetivos de acceso universal. Sin olvidar el incremento espectacular de necesidades sociales generadas por la confluencia en España de la crisis económica internacional y la de reestructuración del tejido productivo, que afecta a sectores clave y tractores hasta entonces de nuestra economía.

CONFLUENCIA EN EL TIEMPO DE GRANDES CAMBIOS

Entre los aspectos más significativos a destacar, a efectos del análisis que pretendemos realizar, podemos citar los siguientes:

1. La debilidad de las instituciones de protección social a finales de los 70 y el importante esfuerzo realizado por la sociedad española para recuperar el atraso histórico en la configuración del Estado del bienestar como conjunto de políticas que reconocen derechos de ciudadanía. Máxime cuando muchas de las estructuras heredadas tenían una fuerte concepción asistencialista para dar respuesta a personas con especiales necesidades y riesgos.
2. La creación de una cultura y sistema fiscal que hace frente a la inexistencia hasta entonces de un sistema fiscal propiamente dicho. A pesar de los esfuerzos, sobre todo de los primeros años —de 1978 a 1993—, la realidad actual se caracteriza por un problema grave de insuficiencia fiscal, también de inequidad en el tratamiento de las rentas según su origen, de falta o incluso de pérdida de progresividad y de graves déficit de gestión tributaria en la lucha contra el fraude. La debilidad fiscal resulta ser un factor casi genético del Estado español, uno de los más débiles de Europa, con gastos públicos que hasta el advenimiento de la democracia escasamente superaban el 15% del PIB. Pero que además ha sido tradicionalmente —y en algunos aspectos continua siéndolo— un Estado fiscalmente fallido.

De los 150 años que van desde 1850 a 2000, en 121 ejercicios el Estado español ha cerrado sus cuentas con déficit y solo en 29 ocasiones lo ha

hecho con equilibrio o superávit. Este es un dato a retener, porque la construcción fiscal del Estado se hace a partir de 1978 desde esta débil estructura y cultura fiscal y al mismo tiempo conviviendo con un importante proceso de descentralización en las políticas de gasto y, a partir de los años 90, también descentralización de ingresos de las CCAA. Además, las deficiencias de transparencia y rigor fiscal han dificultado, cuando no impedido, la realización de políticas fiscales eficientes en aspectos clave como la medición del esfuerzo fiscal individual o colectivo y el establecimiento de criterios de gasto social selectivo en función de la realidad fiscal de cada beneficiario.

3. Los espectaculares cambios económicos y sociales que se producen en términos demográficos, en la composición social y en las pautas culturales de la sociedad.

Desde la perspectiva demográfica conviene destacar las grandes oscilaciones de población y su composición, siempre a remolque de los cambios económicos. Ello provoca grandes incidencias y un comportamiento ciclotímico de nuestra demografía que genera tensiones en el mercado de trabajo y en las instituciones de protección social. Del crecimiento espectacular a partir de los 50 —que incide en el boom de población activa a partir de los 70, coincidiendo con la grave destrucción de empleo que genera la crisis— a la parada demográfica provocada por las diferentes y sucesivas crisis económicas. Sin olvidar el espectacular crecimiento de la población a partir de 1996 vía inmigración. No se trata solo de cambios cuantitativos, sino cualitativos y que además se expresan con grandes diferencias entre CCAA. Algunas han vivido evoluciones más sosegadas de la demografía, con más estabilidad en los efectivos y también en su composición, mientras otras CCAA, que suelen ser las más dinámicas económicamente, han vivido grandes oscilaciones demográficas y de composición de la población. Conviene no olvidar, en este sentido, que la estabilidad y cohesión de la población o su contrario son factores clave y de gran incidencia para la gestión de los derechos y prestaciones del Estado del bienestar, especialmente en ámbitos como el educativo y el sanitario, sin olvidar el de la vivienda y otros.

En el terreno de los cambios sociales ha sido determinante el acelerado proceso de incorporación de las mujeres al trabajo productivo, que ha comportado pasar del 23,8% de tasa de actividad femenina en 1978 al 51% en el 2009. Estos cambios en el mercado de trabajo no han estado acompañados de manera suficiente ni en el cambio de pautas culturales en la familia ni en

los dispositivos del Estado del bienestar, que en nuestro país estaba diseñado para que fuera la mujer la que supliera la falta de políticas sociales de atención a la familia.

También en el terreno social deben destacarse los impactos que en términos económicos y sociales han provocado sucesivas crisis y reconversiones económicas. Aunque es cierto que en algunos momentos estas crisis han tenido detonantes globales, las causas propias y la intensidad de las mismas ha sido determinante al menos en dos aspectos: el impacto en términos de desestructuración social que ello ha provocado y su incidencia en las necesidades que genera, y los esfuerzos que se han exigido a algunas instituciones del Estado del bienestar, como el sistema educativo o el de políticas activas y pasivas de empleo (especialmente prestaciones de desempleo).

4. El importante proceso de descentralización política, que con el tiempo ha terminado configurando una estructura política que se acerca en los niveles de descentralización a la de algunos Estados de estructura federal. El grado de descentralización del poder político, de la capacidad de gobernar los ingresos fiscales y los gastos públicos, con especial mención de los gastos sociales, ha supuesto por su intensidad y rapidez en el tiempo un cambio de difícil comparación con otros países en momentos de normalidad democrática.

Es oportuno constatar que este proceso se suele identificar con el Estado autonómico, obviando la importancia que ha supuesto la intervención de los ayuntamientos en el terreno de la gestión de las políticas de gasto. Mayor protagonismo municipal que se ha desarrollado con la anomalía de la no correspondencia entre la gran asunción de responsabilidades por parte de las administraciones locales y la escasez de recursos recibidos para financiar sus actuaciones.

5. Pero posiblemente el proceso más importante que se produce durante estos años es el que genera la globalización y sus efectos sobre el Estado y sus instituciones. La reducción de los márgenes reales de intervención del Estado frente a una economía y un mercado globalizados es importante, porque afecta a los otros cuatro factores citados con anterioridad. Desde 1993, el sistema fiscal español ha dejado de jugar su papel de redistribución progresiva de la renta y de reducción de la desigualdad primaria de la renta provocada por la economía y los mercados.

Al analizar estos factores y su incidencia en el desarrollo del Estado del bienestar vale la pena destacar que aunque algún otro país ha podido vivir un proceso de esta naturaleza, España es el único que ha tenido que afrontar de manera simultánea todos estos cambios. Lo que sin duda ha provocado una especial complejidad en su abordaje, dada la diversidad, intensidad y simultaneidad de los mismos. Pero sobre todo porque la simultaneidad de los cambios ha provocado en ocasiones clamorosos errores en la identificación de los problemas y sus causas, y claros desenfoces en el abordaje de las soluciones.

PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN EL MARCO DEL ESTADO AUTONÓMICO

Antes de entrar en la identificación de los problemas y las limitaciones de nuestro Estado del bienestar durante estos 30 años, no estará de más insistir en una idea con la que se iniciaban estas reflexiones. A pesar de las dificultades inherentes a la dimensión de los cambios, la valoración de estos años debe ser considerada en positivo. Y aunque en ocasiones es difícil identificar de manera rigurosa el impacto que en la construcción del Estado del bienestar puede haber tenido la descentralización política, creo que en términos generales puede decirse que ha permitido una mejor respuesta a las necesidades de la población a pesar de que en general los recursos disponibles han sido más bien escasos.

Entre los principales problemas que pueden detectarse durante estos treinta años y que sería importante abordar con un cierto consenso social y político en el próximo futuro, vamos a seleccionar los que consideramos más significativos. Aunque sin duda la selección es siempre muy subjetiva creo que puede existir una cierta coincidencia en que algunos de ellos han jugado un papel determinante en las insuficiencias y distorsiones del proceso.

INSUFICIENCIA Y DEBILIDAD DEL SISTEMA FISCAL en su conjunto para financiar las necesidades que generan los derechos constitucional y legalmente reconocidos. Este es sin duda un problema común al Estado del bienestar español. Con el escaso esfuerzo fiscal que dedicamos, especialmente si lo comparamos con los países más cohesionados socialmente, incluso si lo hacemos con la media de gasto social de los países de la UE, no es posible desarrollar un verdadero Estado Social de Derecho.

Pero el proceso de descentralización autonómica incorpora a estas insuficiencias algunos efectos indeseados. Las tensiones por la falta de financiación de las CCAA

se convierten en tensiones interterritoriales, omitiendo e incluso eclipsando el verdadero problema que se da en clave de conflicto social y no territorial, que es la insuficiencia de nuestro sistema fiscal para sostener el Estado del bienestar. En paralelo, esta insuficiencia termina siendo la razón esgrimida o la coartada alegada para asumir elevados niveles de endeudamiento o para justificar procesos de privatización en su gestión, que no están guiados por una mayor eficiencia sino por el doble objetivo de reducir costes y externalizar los riesgos de la falta de financiación hacia las empresas privadas y de éstas hacia sus trabajadores. Sin un sistema fiscal suficiente, equitativo, progresivo y transparente no es posible avanzar en la construcción del Estado del bienestar ni en el Estado autonómico.

FALTA DE UN PROYECTO COMPARTIDO DE LO QUE SIGNIFICA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO y de cómo distribuir responsabilidades, competencias y recursos entre los diferentes niveles de la administración. El momento y las razones que llevaron a la aprobación del Título VIII de la Constitución española han terminado lastrando el proceso de descentralización política del Estado. La falta de un proyecto compartido y, lo que es más grave, la evidencia de que ninguna organización política o social española tenía en su proyecto este itinerario, ha sido evidente durante estos años y ello ha incidido en la complejidad del proceso de construcción autonómica.

La descentralización política comporta por su propia naturaleza una tensión entre autogobierno y cooperación, entre autonomía política como expresión de libertad e igualdad o equidad, que no siempre se ha entendido. La propia existencia de órganos legislativos y ejecutivos propios de las CCAA comporta el reconocimiento de que estamos en un Estado de soberanías compartidas y no de soberanías únicas. La soberanía del pueblo español reconocida en la CE se expresa de manera muy distinta en función de cual sea el nivel de responsabilidad y de gobierno de cada materia. Y es una soberanía que no puede presentarse contrapuesta a otras soberanías que se expresan en las decisiones ciudadanas de los respectivos Parlamentos autonómicos. Sin duda, se trata de soberanías y de derechos que tienen sus límites, entre ellos el más importante es de igualdad y no discriminación. Siempre, claro, que se tenga presente que la igualdad niega la diferencia, sino que la reconoce con el límite de que esa diferencia no puede ser nunca el origen de una desigualdad en el acceso a derechos fundamentales o básicos.

Cuando esta reflexión se traslada al ámbito de los derechos de protección social aparecen las relaciones conflictivas, que no queda más remedio que analizar de manera detallada e individualizada y que en ocasiones resultan más fáciles de

resolver con sentido común, de lo que pudiera parecer a la vista de algunos conflictos.

Recibir igual pensión por igual cotización contributiva es un requisito básico de igualdad. Recibir prestaciones económicas o en especies distintas puede ser discriminatorio si no se respetan aquellos derechos que la CE o la ley han reconocido como universales, y en cambio no es contrario a la igualdad cuando son derechos complementarios al núcleo esencial de estos derechos sociales de garantía universal. Garantizar el derecho a la vida a través de un sistema de trasplantes que funcione con coordinación y unicidad sí afecta a la igualdad, pero determinar un calendario de vacunaciones distinto en cada comunidad autónoma puede ser un problema de salud pública —si lo es, que no lo sé—, pero nunca un problema de igualdad o equidad.

En este sentido, no deja de ser sorprendente que el rigor con el que aplicamos la vara de medir para analizar los riesgos de desigualdad que pueda originar el Estado autonómico, se convierte en una gran tolerancia, y en ocasiones incluso connivencia, cuando se trata de analizar las evidentes rupturas de la igualdad provocadas por la economía, los mercados, la clase social o el territorio. Por ejemplo, ante la evidencia de que algunos hospitales de la red pública en nuestro país continúan teniendo dos puertas de acceso para la ciudadanía, una pública y otra privada de pago total o parcial del coste de la intervención, incluso para operaciones de alto riesgo para la vida. Las investigaciones sobre salud de la población están llenas de evidencias sobre cómo incide la clase social, el género, incluso el lugar de residencia dentro de un mismo territorio en la existencia de desigualdades. Lo mismo puede decirse del acceso a la educación, en el que por la vía de los hechos se ha instaurado el sistema de copago de las familias en las etapas de escolarización obligatoria, en uno de los casos más evidentes de desigualdad en clave social que se da en España.

A pesar de ello y de manera incomprensible, el foco de la dialéctica igualdad versus desigualdad se centra en el Estado autonómico y no en las políticas y su orientación en términos de clase social. A ello contribuye que determinadas posiciones políticas, que coinciden en sus concepciones económicas o sociales regresivas, incentiven que el debate se sitúe en términos de diferencias territoriales y no en el terreno de las desigualdades sociales o de clase.

A esta centralidad del conflicto territorial como motor del debate social y político sin duda ha contribuido la debilidad del conflicto social como eje de la política y del debate social. El espacio que el conflicto social ha abandonado en la agenda política

ha sido substituido por el conflicto territorial. Y ello afecta de manera negativa a la racionalidad de los debates sociales y políticos.

FALTA DE UNA CULTURA SOCIAL Y POLÍTICA DE LO QUE SIGNIFICA EL AUTOGOBIERNO en el terreno de los derechos, de las responsabilidades y los riesgos que ello comporta. Este factor no es específico del proceso de descentralización política del Estado, ni tan siquiera de la política en general, sino que irradia del comportamiento humano en todas sus facetas. Se ha hecho más evidente en estas últimas décadas también en el terreno de los comportamientos económicos, en el que impera el paradigma dominante de la externalización de costes y riesgos.

Durante estos años se ha configurado una concepción del autogobierno que en algunos casos es escasamente responsable en la asunción de responsabilidades. A ello sin duda ha contribuido que hasta el año 1993 el proceso de descentralización política afectó solo a las políticas de gasto y no a las de ingresos. En este incentivo perverso a la falta de asunción de responsabilidades por parte de las instituciones y sociedades de las CCAA, ha sido determinante la oposición que la Administración central del Estado y los partidos políticos de base estatal mantuvieron durante años a la descentralización normativa, de gestión y recaudadora de algunos impuestos. Una posición que además ha sido absolutamente errática y cambiante y no ha respondido a la existencia de un proyecto sólido y estable, sino a la posición que en cada momento ocupaba cada partido en el marco institucional y que variaba en función de que estuvieran en el Gobierno de España o en la oposición.

Pero una vez transferidas importantes responsabilidades en las políticas fiscales de ingresos, incluso en el terreno normativo, la responsabilidad y el liderazgo asumido en este sentido por las CCAA ha continuado siendo escaso, cuando no, nulo. Más bien al contrario, las CCAA han contribuido, por la vía de la desfiscalización competitiva, a generar dos efectos indeseados. A reducir aún más la capacidad fiscal del conjunto del Estado, por la vía de la reducción de los ingresos derivados de impuestos propios o cedidos a las CCAA —en el caso del impuesto de sucesiones y donaciones ha sido evidente—, y a una fuerte sumisión de las políticas de las CCAA frente a los mercados, en un episodio parecido al que protagonizan los estados en el marco europeo en relación a la fiscalidad sobre el capital.

Esta evidente falta de asunción de responsabilidades, de comprensión de lo que significa autogobierno, por parte de los gobiernos de las CCAA, ha sido evidente en el proceso de generación y debate de nuevos estatutos. Hasta el punto de que un conocido constitucionalista ha ordenado los nuevos estatutos en tres grupos: los

que responden a propuestas de reforma presentadas a partir de una iniciativa política autónoma, las propuestas de reforma estatutaria formuladas por emulación y las propuestas de reforma presentadas por agravio comparativo.

ELEVADO TACTICISMO Y COYUNTURALISMO por parte de los partidos políticos en el proceso de descentralización política del Estado. A los dos factores anteriores puede haber contribuido, en una relación de causa y efecto de ida y vuelta, la falta de un proyecto compartido, la evidencia de que ninguna fuerza política española tiene un proyecto de modelo de Estado que sirva para el conjunto del país y la sumisión del proceso de construcción autonómica a las necesidades políticas coyunturales de los partidos gobernantes, en los momentos de las investiduras de los presidentes de gobierno o en los momentos de debate presupuestario.

Gran parte del desarrollo del Estado de las autonomías se ha producido a partir de dos grandes vectores de fuerza. De una parte, los acuerdos bilaterales entre partidos estatales y partidos autonómicos para transferir competencias a una determinada comunidad autónoma a cambio de apoyos para la investidura de los presidentes de gobierno o la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado en situaciones de falta de mayorías absolutas. Y de otro, el posterior proceso de igualación al resto de CCAA. Esto es especialmente evidente cuando se analizan los cambios producidos en el modelo de financiación de las CCAA.

Elo ha impedido desarrollar un debate sereno sobre los procesos de descentralización política en relación a las prestaciones de protección social. El resultado ha sido la escasa claridad, cuando no confusión y falta de transparencia, en relación a la financiación, a las prestaciones, a las maneras de organizar el proceso, a las garantías de mantenimiento de mecanismos de coordinación o de cooperación en el diseño de objetivos compartidos, de acceso a información o de metodologías consensuadas de evaluación de las políticas desarrolladas. Esto ha sido evidente en relación a los procesos que han afectado a las políticas activas de empleo y al Sistema de Servicios Públicos de empleo. Además, ha generado un efecto colateral en la medida en que una parte de las distorsiones generadas por la manera de encarar los procesos se han imputado a la descentralización política, cuando en realidad han sido motivadas por la combinación de la resistencia a la descentralización y la posterior utilización de ella como moneda de intercambio en el juego político de las mayorías parlamentarias.

NO INCORPORACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Aunque han transcurrido 30 años, los ayuntamientos continúan gestionando el mismo

porcentaje de gasto público del total de las administraciones que en 1978. Y ello a pesar de que su papel en la gestión de las prestaciones sociales de proximidad se ha incrementado de manera notable, especialmente en los momentos de grandes cambios demográficos o de crisis económicas, en los que los ayuntamientos se han visto obligados a intervenir de manera activa en la cobertura de las necesidades sociales de la población o de determinados colectivos en situación de riesgo, sin que ello haya ido acompañado de un incremento de los recursos disponibles.

Es importante no olvidar que esa dicotomía entre la asunción de responsabilidades por parte de los municipios, sin disponer de competencias legales y recursos para ello, solo se ha podido superar a partir de los ingresos fiscales derivados de la actividad inmobiliaria. No resulta posible analizar la situación actual del Estado del bienestar sin hablar de la falta real de transferencia de competencias y de recursos a las administraciones locales. Una carencia que ha podido pasar desapercibida por el dinamismo político que la democracia introduce en los ayuntamientos y los ingresos extraordinarios y no estructurales provenientes de la gestión urbanística del suelo.

Conviene destacar los daños colaterales que esta situación ha provocado. Alta dependencia presupuestaria municipal de la actividad urbanística, incentivos a la especulación del suelo desde las propias administraciones y su interés público, creación de redes clientelares o de corrupción que han afectado negativamente a la calidad, y en último extremo la actual situación de quiebra económica de muchos ayuntamientos.

En la medida en que todo apunta a que esa realidad de abundancia de recursos públicos originados por la actividad urbanística no volverá a los ayuntamientos, afortunadamente, parece necesario situar en la agenda política la mejora de financiación de las administraciones locales como elemento clave de la mejora del sistema de protección social.

VISIONES AUTÁRQUICAS Y ESQUIZOFRÉNICAS ENTRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y EL DE GLOBALIZACIÓN ECONOMICA. Uno de los problemas más importantes vividos durante estos años es la consolidación de visiones autárquicas entre la reflexión política y el funcionamiento de la economía. No es un problema exclusivo ni del Estado del bienestar ni de la transformación del modelo de Estado, porque afecta a otras esferas como la de la construcción de la UE.

Los evidentes cambios en la configuración de los espacios territoriales en que se mueve la economía, eso que llamamos globalización, han impactado de manera

importante en la función del derecho y de la política como reguladores de la actividad económica y social. Hasta el punto de generar sensaciones de inutilidad en la función de estos instrumentos en la regulación de las relaciones sociales y de los conflictos de intereses. En el fondo subyace un problema de cierta profundidad: la política, acostumbrada a moverse con facilidad en el entorno seguro de las economías nacionales y su equivalente de los Estados Nación, no es capaz de digerir que existen nuevos espacios territoriales para la realidad socio-economía. Unos son espacios supraestatales, como la Unión Europea, y otros son espacios infraestatales, como las CCAA, los land o las regiones. Pero en España esta crisis de inadaptación se hace más compleja como consecuencia del proceso de redistribución del poder político entre la Administración Central y las CCAA. Porque no es sólo la política estatal la que no acaba de ubicarse en esa nueva realidad. La política de ámbito autonómico no ha entendido y asumido que para que sus funciones reguladoras tengan alguna utilidad en términos sociales, el fenómeno que quieren regular debe tener un espacio natural de intervención que no supere a la comunidad autónoma, porque en caso contrario la intervención normativa y política de la comunidad autónoma deviene poco útil; de la misma manera que le sucede al Estado en relación a las realidades que mejor sería regular en un ámbito autonómico, o las que mejor sería, por su extensión territorial, tratar en el ámbito de la UE.

Esa incapacidad de la política para entender que la intervención legal y política, para ser útil y eficiente, debe tener una identidad de ámbito territorial con la realidad que se quiere regular, es la fuente de muchas ineficiencias y de un uso no adecuado de los recursos públicos. Además, la mayoría de realidades sociales pueden y deben regularse desde esferas de poder político distintas y complementarias. Ello exige tener una concepción del poder político y de las soberanías no absoluto y entender que cada vez más se requiere para el tratamiento de los problemas asumir las soberanías compartidas. E impulsar estrategias de regulación legal o de intervención pública que no pueden ser ni exclusivas ni excluyentes por parte de ningún nivel de la administración. Y sobre todo requieren estrategias de cooperación que permitan abordar de manera eficiente la responsabilidad que corresponde a cada nivel de poder político.

Esta reflexión, que puede sonar a muy teórica, nos la encontramos diariamente en cualquiera de las facetas del Estado del bienestar que abordemos, sea la de las políticas de empleo, las educativas, las sanitarias, las de servicios sociales. Se hace absolutamente imprescindible abordar un cambio cultural por parte de la totalidad de los agentes políticos y sociales que con diferentes responsabilidades intervienen en la configuración de las actuaciones y servicios del Estado del bienestar.

FALTA DE CULTURA E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES QUE FACILITEN LA COOPERACIÓN ENTRE EL CONJUNTO DE PODERES PÚBLICOS.

La cooperación no requiere, si se quiere practicar, de regulaciones legales para ponerla en marcha y, viceversa, por muchas obligaciones legales que se impongan deviene imposible si no se entiende la importancia que juega la cooperación en la eficiencia de las actuaciones de los poderes públicos. Por eso lo más importante para generar una cooperación fuerte pasa por promover cambios culturales en la mentalidad y los entornos de los agentes sociales y políticos a todos los niveles.

Aunque tampoco estaría de más analizar qué cambios legales pudieran acometerse para que la creación de instrumentos e instancias de cooperación contribuyan a una mejora en el tratamiento de las políticas públicas. Un modelo de cooperación que no solo debe ser en forma radial, sino que requiere instrumentos en red y también bilaterales entre iguales como son las diferentes administraciones públicas. Y que debe incorporar a la cooperación no solo a la Administración Central del Estado y a las CCAA, sino a las administraciones locales.

DEL DIAGNÓSTICO A LAS PROPUESTAS

De este sucinto diagnóstico ya se desprenden algunas de las líneas de actuación que pudieran favorecer un mejor funcionamiento del Estado del bienestar, sus prestaciones, sus servicios, su financiación, en el marco de un Estado profundamente descentralizado como el español, con un protagonismo importante de las administraciones locales y con una presencia cada vez más significativa de la economía y los mercados como reguladores de facto de las realidades económicas y sociales.

En este apartado final se trata de hacer una breve enumeración de esas grandes líneas de actuación:

1. Mejora de nuestro sistema fiscal en términos de suficiencia, progresividad, equidad y transparencia, que permita la obtención de más recursos y su gestión equitativa en términos sociales. Que permita decidir colectivamente el nivel de esfuerzo fiscal del conjunto de la sociedad, cómo se distribuye y en qué medida se puede sostener. Y también que permita priorizar y realizar políticas selectivas, tanto en relación al tipo de prestaciones que se garantizan, a su nivel de extensión y a los mecanismos de financiación fiscal o en el momento de su utilización.

2. Reforma de los mecanismos de financiación del conjunto de administraciones públicas, incorporando en la reflexión y los acuerdos a las administraciones locales. Una reforma que debe partir de una mejora de la suficiencia global del sistema fiscal, pero que también debe potenciar mecanismos de autogobierno y responsabilidad, para lo cual hay que incrementar el conocimiento y la transparencia de la información en relación al conjunto de flujos de recursos que se dan en estos momentos. Flujos en términos sociales, que responden a la necesaria función redistribuidora que tiene el sistema fiscal. Y también flujos de naturaleza territorial entre las distintas realidades y comunidades políticas existentes.
3. Necesidad de avanzar en acuerdos —el macro acuerdo no parece viable ni realista— entre el máximo de fuerzas políticas y sociales, en relación al hecho político del autogobierno y su aplicación cotidiana en el terreno de las políticas sociales.
4. Rediscusión de la organización del conjunto de instituciones que conforman el Estado del bienestar a la luz de los criterios de autogobierno, responsabilidad y eficiencia en la organización de los servicios y prestaciones sociales. Desde la óptica de la mejor distribución de responsabilidades, funciones, competencias y recursos, y reiterando la importancia de que las decisiones se tomen no en clave de cómo se refuerzan cada uno de los niveles de poder público —que en el fondo son solo el medio— sino cómo se adoptan estas decisiones para que el resultado final sea un Estado del bienestar con más capacidad de llegar a más gente, en términos más equitativos y eficientes.
5. Generar los cambios políticos y legislativos para la puesta en marcha de instrumentos institucionales y disposiciones legales que contribuyan a generar dinámicas de cooperación entre el conjunto de poderes políticos y administraciones públicas, también entre éstos y las organizaciones o agentes representativos de los sectores sociales, de un lado, y de las entidades públicas o privadas que de una u otra manera intervienen en los procesos de prestación o provisión de derechos o servicios.

**Nuria Bosch
Marta Espasa**

Las políticas sociales a nivel local
en la Unión Europea (UE-15)*.
Financiación y lecciones
para España

* Este artículo se basa en un trabajo previo de las autoras (Bosch y Espasa, 2009).



Las huertas (Cuenca), 1910. Aureliano de Beruete.

En la mayoría de los países desarrollados el gasto social (educación, sanidad, protección social) está encomendado al nivel intermedio de administración y al nivel local.

En este trabajo se hace un repaso de las diferentes políticas de gasto de carácter social de los países de la UE-15, agrupados según las características de su financiación, para seguidamente hacer una propuesta sobre las políticas sociales que se podrían descentralizar a los municipios españoles, así como de su financiación.

Se explican las razones que justifican, en nuestro país, la descentralización de competencias hacia los gobiernos locales, así como las dificultades para ello, que aconsejan un proceso de descentralización gradual y la necesidad de contar con el nivel supramunicipal (mancomunidades, comarcas e incluso la provincia).

1. INTRODUCCIÓN

LAS políticas públicas para un desarrollo sostenible también deben abarcar la vertiente social y generar cohesión social. El desarrollo sostenible debe mantener el actual Estado del bienestar. Por ello resulta de interés conocer qué hacen los gobiernos locales en este ámbito y cómo lo financian. El objetivo del presente artículo es, pues, ofrecer una visión comparada de cómo se financian las políticas de carácter social que realizan los gobiernos locales.

En la mayoría de países desarrollados el gasto social, entendido éste como el gasto en educación, sanidad y protección social, está encomendado a las administraciones subcentrales, es decir, al nivel intermedio de administración (en el caso de países federales) y al nivel local. La razón justificativa de esta descentralización radica en el hecho de que son las administraciones más próximas al ciudadano las que mejor conocen las preferencias o necesidades de éstos y, por tanto, es más eficiente que sean estas administraciones las responsables de la provisión de dichos servicios.

En este trabajo se analiza cuál es el gasto social que realizan las entidades más próximas al ciudadano, es decir, las administraciones públicas locales (municipios y entidades supramunicipales), y cómo lo financian. El ámbito geográfico al que se circunscribe el análisis es el de la UE-15 y se agrupan los países en diferentes modelos, según el tipo de financiación. A partir de este análisis se examina la situación de los gobiernos locales españoles y se realiza una propuesta de qué políticas de tipo social se podrían traspasar a los gobiernos locales españoles, en línea con las que disponen muchos países de la UE-15.

El trabajo consta de tres apartados, siendo el primero esta introducción. El segundo apartado analiza las diferentes políticas de gasto de carácter social de los países de la UE-15 así como su sistema de financiación, agrupándolos según las características de dicho sistema. El tercer apartado hace una propuesta sobre qué

políticas sociales se podrían descentralizar a los municipios españoles teniendo en cuenta las realizadas por los países de la UE. También se hace una propuesta de financiación de estas nuevas competencias.

2. MODELOS EXISTENTES

2.1. Modelo nórdico

El modelo nórdico lo configuran Dinamarca, Finlandia y Suecia. Estos países se caracterizan por ser unitarios, es decir, sólo cuentan con dos niveles de administración (la central y la local), y estar altamente descentralizados hacia los gobiernos locales. De hecho, son los tres países de la Unión Europea donde la administración local tiene una mayor importancia relativa. En concreto, en el año 2003 el gasto local de estos países representaba el 59% del gasto público total en Dinamarca, el 44% en Suecia en el 2002 y el 37% en Finlandia en el 2003. Su peso económico en relación al PIB es del 32%, 23% y 18%, respectivamente, para los mismos años referenciados.

Estos gobiernos se encargan, fundamentalmente, de la prestación de los servicios típicos del Estado del bienestar, es decir, sanidad, educación y servicios sociales. Para ello disponen de un elevado grado de autonomía para implantar sus propias políticas y ejercer las competencias que tienen asignadas. Además, las competencias están claramente distribuidas entre administraciones. Así, por ejemplo, los condados daneses y suecos se encargan básicamente de la asistencia sanitaria, mientras que la mayor parte del resto de servicios propios del Estado del bienestar son prestados por los municipios.

Tal y como puede observarse en el cuadro 1, la sanidad es una competencia que está prácticamente descentralizada en su totalidad hacia los gobiernos locales. Por su parte, las competencias educativas aparecen también muy descentralizadas, si bien no hay un comportamiento totalmente homogéneo entre estos países, ya que mientras en Suecia los gobiernos locales se encargan de gestionar el 73,4% del gasto público en dicha función, en Dinamarca este porcentaje es sólo del 53,9%. En cuanto al gasto en protección social, Finlandia y Suecia muestran un elevado grado de centralización, mientras que Dinamarca presenta un comportamiento inverso.

CUADRO 1. *Gasto social local. Modelo nórdico*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Dinamarca (2003)	97,3	53,9	75,3	73,8	16,6	13,8	54,9	85,4
Finlandia (2002)	82,9	62,4	21,3	40,6	27,4	21,4	23,6	72,4
Suecia (2002)	98,0	73,4	29,4	50,5	26,6	21,3	27,2	75,1

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

Los datos del cuadro 1 constatan, también, que el gasto social entendido en sentido amplio supone más del 70% del total del gasto público local, por lo que se puede afirmar que estos gobiernos están altamente especializados en la provisión de los servicios básicos del Estado del bienestar.

Las competencias que tienen asignadas los gobiernos locales en relación a dicho gasto se presentan en el cuadro 2, diferenciando las competencias asignadas a los municipios de las asignadas a los condados, en el caso de que existan.

Otro rasgo que define al modelo nórdico es que las administraciones locales disponen de poder tributario y autonomía financiera para sufragar el coste de los servicios que prestan. Se trata, pues, de gobiernos locales fuertes, con autonomía y responsabilidades concretas en la prestación de servicios directos a los ciudadanos.

La financiación del gasto social en el ámbito local se basa en la imposición sobre la renta personal, complementada por un sistema de transferencias y por una amalgama de otros ingresos públicos (precios públicos, tasas, rendimientos patrimoniales, etc.).

En concreto, tal y como se observa en el cuadro 3, la estructura financiera de los gobiernos locales se sustenta en dos pilares: los impuestos, que casi de manera exclusiva se basan en el impuesto personal sobre la renta (ya que el impuesto de sociedades y el impuesto sobre la propiedad inmueble tienen un carácter muy residual) y en las transferencias.

En Dinamarca el impuesto personal sobre la renta representa el 45,8% de los ingresos no financieros, en Finlandia el 43,8% y en Suecia el 63,3%. Cabe señalar que en Suecia esta es la única figura impositiva que tienen los gobiernos

locales. Además de este impuesto, la financiación local se complementa con un sistema de transferencias que supone entre el 20% y el 36% de los ingresos no financieros. Finalmente, el peso del resto de ingresos se sitúa entre el 14% y el 23%.

CUADRO 2. *Competencias asumidas por los gobiernos locales en los países nórdicos*

	<i>Dinamarca</i>		<i>Finlandia</i>	<i>Suecia</i>	
	<i>Condados</i>	<i>Municipios</i>	<i>Municipios</i>	<i>Condados</i>	<i>Municipios</i>
Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión hospitalaria • Servicio Nacional de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención médica primaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia sanitaria primaria • Asistencia sanitaria especializada • Atención hospitalaria • Atención dental 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención médica primaria • Atención médica especializada • Hospitales • Atención psiquiátrica • Salud pública • Asistencia dental 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas sanitarios de prevención
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de educación secundaria • Centros de educación adultos • Educación especial 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación infantil • Educación primaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías • Educación primaria • Educación secundaria • Educación profesional • Educación de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías • Educación infantil • Educación primaria • Educación secundaria
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de Instituciones para personas con discapacidades físicas y psíquicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado y atención a la infancia • Programas para la gente mayor (residencias, residencias de día, ayuda en el hogar, etc.) • Ayuda a los refugiados 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios sociales • Atención a la gente mayor • Atención a la infancia • Atención a personas con discapacidades 		<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado y atención a la infancia • Asistencia a la gente mayor (residencias de día, ayuda en el hogar, etc.) • Atención a personas con dependencia • Ayuda a los refugiados • Servicios sociales

Fuente: Comité de las regiones. Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones.

En Dinamarca y Finlandia, el impuesto sobre la renta personal de ámbito local parte de la misma base imponible que el impuesto estatal. El sistema se basa en una tributación proporcional, en la que cada municipio y condado (en el caso de Dinamarca) establece su propio tipo impositivo. Para el año 2005, la media de los tipos impositivos establecidos por los municipios daneses fue del 22,2% y los establecidos por los condados del 11,9%. En el caso de los municipios finlandeses, el tipo impositivo medio que aplicaron en el año 2003 fue del 18,03%.

CUADRO 3. Estructura de los ingresos no financieros (% sobre el total)

	Dinamarca (2003)	Finlandia (2003)	Suecia (2002)
Impuestos	50,2	49,9	63,3
Impuesto sobre la renta personal	45,8	43,8	63,3
Impuesto de sociedades	0,9	3,7	
Impuesto sobre la propiedad inmueble	3,5	2,4	
Transferencias	36,3	27,5	20,4
Otros ingresos no financieros	13,5	22,6	16,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

Por lo que respecta a Suecia, la base imponible del impuesto sobre la renta local es la misma para los municipios que para los condados, siendo distinta a la estatal. La reforma de 1991 excluyó de la base imponible local las rentas derivadas de actividades económicas, con lo que el impuesto solo grava las rentas personales y las pensiones. Los municipios y los condados son libres de establecer el tipo impositivo; no obstante, el Estado puede limitarlos si considera que son demasiado elevados. Para el año 2005, la media de los tipos establecidos por los municipios fue del 20,8% y la de los condados del 10,8%.

El otro gran pilar de la financiación del gasto local, en general, y del gasto social, en particular, son las transferencias, teniendo importancia las de nivelación fiscal. Si cada municipio tuviera que financiar su gasto mediante sus recursos propios, el nivel de servicios públicos municipales y la carga impositiva variarían considerablemente entre los municipios. Por este motivo, en los países nórdicos existe un sistema de nivelación fiscal que asegura que los ciudadanos, residan en el municipio que residan, puedan disfrutar de un mismo nivel de servicios públicos locales realizando un esfuerzo fiscal similar.

Además de estas subvenciones, es habitual que en estos países el Estado otorgue otras subvenciones de menor cuantía para ayudar financieramente a los municipios y condados con dificultades económicas, a los situados en zonas geográficas periféricas, etc.

2.2. Modelo anglosajón

Los países que integran el modelo anglosajón son el Reino Unido e Irlanda. Se trata de países unitarios y centralizados, donde el gobierno central ejerce un importante control y supervisión sobre los gobiernos locales. El peso relativo de los gobiernos locales se puede catalogar de alto en el caso del Reino Unido y bajo en Irlanda.

Por lo que se refiere al gasto social, los gobiernos locales anglosajones tienen un papel importante en materia de educación y servicios sociales, especialmente los del Reino Unido, mientras que la asistencia sanitaria está totalmente centralizada. En concreto, las autoridades locales del Reino Unido gestionan el 66,7% del gasto educativo total y el 23,0% del gasto en protección social. En Irlanda estos porcentajes se sitúan en el 25,0% y el 16,1%, respectivamente (cuadro 4).

CUADRO 4. *Gasto social local. Modelo anglosajón*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Reino Unido (2003)	0,1	66,7	23,0	26,5	0,1	31,1	30,1	61,3
Irlanda (2004)	3,9	25,0	16,1	13,8	3,6	14,3	18,7	36,6

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

El peso relativo del gasto local en el conjunto de los presupuestos locales en los gobiernos anglosajones es importante, especialmente en el Reino Unido, donde el gasto local en educación y protección social representan el 31% y 30% del total del gasto local, por lo que en su conjunto el gasto social que atienden los gobiernos locales representa más del 60% de su gasto. En Irlanda el gasto social está mucho más centralizado y el gasto local en las categorías de gasto social es mucho más reducido.

En el cuadro 5 se muestran las competencias que en materia de gasto social tienen asignadas los gobiernos locales de estos dos países.

La financiación del gasto social local se fundamenta en una única figura impositiva, el impuesto sobre la propiedad inmueble y, sobre todo, en un sistema de transferencias procedentes del gobierno central junto a una amalgama de otros ingresos públicos (precios públicos, tasas, rendimientos patrimoniales, etc.) (cuadro 6).

CUADRO 5. *Competencias asumidas por los gobiernos locales en los países anglosajones*

	<i>Irlanda</i>	<i>Reino Unido</i>		
	<i>Autoridades locales</i>	<i>Condados</i>	<i>Distritos</i>	<i>Greater London Authority</i>
Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> • Soporte en la gestión de los servicios administrados a escala nacional 			
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Soporte en la gestión de los servicios administrados a escala nacional: Subvenciones a la educación superior y a otras 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación del presupuesto sujeto a las restricciones del gobierno central • Asegurar necesidades presentes y futuras • Decisión sobre la estructura educativa en su área • Otros 		
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> • Soporte en la gestión de los servicios administrados a escala nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a la gente mayor, a las personas con discapacidades, a los jóvenes y a las familias en situación de riesgo 		

Fuente: Comité de las regiones. Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones.

CUADRO 6. *Estructura de los ingresos no financieros (% sobre el total)*

	<i>Reino Unido (2003)</i>	<i>Irlanda (2003)</i>
Impuestos	12,8	11,0
Impuesto sobre la propiedad inmueble	12,8	11,0
Transferencias	65,9	74,6
Otros ingresos no financieros	21,3	14,4
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

A continuación se detalla el funcionamiento y la implementación de las dos principales fuentes de financiación local.

a) *Impuesto sobre la propiedad inmueble*

El modelo de financiación anglosajón local se basa en la imposición sobre la propiedad inmueble como único sistema de tributación local. En el Reino Unido este impuesto supone el 12,8% del total de los ingresos no financieros, las transferencias el 65,9% y el 21,3% restante se distribuye entre una amalgama de ingresos. En Irlanda estos porcentajes se sitúan en el 11,0%, el 74,6% y el 14,4%, respectivamente.

En el Reino Unido, desde 1990 el impuesto sobre las propiedades no residenciales o negocios está centralizado, y es el gobierno central quien determina el tipo impositivo a aplicar de manera uniforme («national non domestic rates» o NNDR). La recaudación por este concepto se destina a un pool central que posteriormente se distribuye entre todas las autoridades locales según el número de residentes.

Con respecto al impuesto sobre las propiedades inmuebles residenciales o Council Tax, el sujeto pasivo es, en general, quien reside en la propiedad, es decir, el propietario-residente o el arrendatario. El Council Tax se diferencia de los impuestos convencionales sobre la propiedad en algunos puntos. Por ejemplo, las propiedades se clasifican en alguno de los 8 tramos (de la A a la H) en función de su valor anual y en relación a la media, de forma que las propiedades que pertenecen a un mismo tramo tributan por el mismo importe. El tramo de referencia es el D y cada autoridad local determina, de hecho, el tipo (y el importe a pagar) a aplicar a las propiedades que pertenecen a este tramo. A partir de este valor de referencia, las autoridades calculan la cuota impositiva por el resto de propiedades a través de una fórmula establecida. Además, se establecen beneficios fiscales por distintas situaciones, como por ejemplo reducciones por personas discapacitadas o por mayores de 65 años. El Council Tax no fue introducido en Irlanda del Norte, donde los gobiernos locales siguen aplicando los antiguos «rates» o gravamen sobre la propiedad residencial y no residencial.

En el caso de Irlanda, el impuesto sobre la propiedad inmueble no residencial es la única figura impositiva a nivel local. Se trata de un tributo que recae sobre los locales comerciales e industriales, aunque hay ciertas exenciones como en el caso de edificios de escuelas secundarias o de actividades caritativas. La cuota depende del valor de alquiler tasado del local y del tipo impositivo aplicado. Las autoridades locales pueden fijar este tipo y, de hecho, hay importantes diferencias dentro del país. Asimismo, el gobierno central ha puesto límites al incremento del tipo de gravamen debido a problemas con la tasa de inflación de la economía.

b) Transferencias

En el Reino Unido las transferencias procedentes del gobierno central tienen un papel decisivo en la financiación de los gobiernos locales.

Para los gobiernos locales de Inglaterra, con datos de 2003, las subvenciones representaban el 62% del total de sus ingresos. Entre éstas destacan, por su cuantía, las subvenciones específicas que representan el 33% del total de las subvenciones, sigue la subvención general denominada Revenue Support Grant (RSG) con una cuantía que supone el 30% de los ingresos por subvenciones y la redistribución del impuesto sobre la propiedad no residencial (NNDR) que significa el 25%. El resto tienen una importancia minoritaria.

Así pues, dejando al margen la redistribución del impuesto sobre la propiedad no residencial, las subvenciones del gobierno central se pueden subdividir en dos grandes grupos: las subvenciones específicas y la Revenue Support Grant (RSG).

Dentro de las subvenciones específicas, destacan las destinadas a financiar el alquiler de las personas con menores niveles de renta y las destinadas a financiar la educación.

Por su parte, la subvención general otorgada por el gobierno central a las autoridades locales (RSG) es una subvención de nivelación que tiene en consideración los dos elementos básicos de un sistema de nivelación: la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales. Escocia y Gales tienen regímenes muy similares.

En el caso de Irlanda, las subvenciones de los gobiernos locales proceden, fundamentalmente, del gobierno central y están destinadas principalmente a financiar proyectos de inversión, aunque alrededor de un 30% van destinadas a gasto corriente. La subvención general (General Fund) es una transferencia que financia las necesidades de gasto de las entidades locales en general. No hay un sistema explícito de nivelación de los recursos locales. De hecho, cuando a finales de los años 70 desapareció la parte residencial del impuesto sobre la propiedad, el gobierno central compensó la pérdida de recaudación con subvenciones extras, sin que el sistema guarde una buena relación ni con las necesidades de gasto ni con la capacidad fiscal de los entes locales. Desde los años 90 se vienen explorando vías de reforma del sistema de distribución de las subvenciones con el propósito de introducir criterios de nivelación.

2.3. Modelo federal

Dentro del modelo federal se incluyen Alemania, Austria y Bélgica, los tres países de la Unión Europea UE-15 que se configuran constitucionalmente como Estados federales, con tres niveles de gobierno, y donde los gobiernos locales dependen fundamentalmente en cuanto a organización, competencias y financiación de los estados federales (Länder en el caso de Alemania y Austria, y regiones en el caso de Bélgica).

En Alemania y Austria las autoridades locales tienen dos tipos de competencias, las propias y las delegadas de otros niveles de gobierno: el Bund y los Länder. Además también ejecutan competencias estatales y federales, lo que provoca que dichas autoridades ejerzan una amplia gama de funciones. Por su parte, las entidades locales belgas tienen pocas competencias asignadas y a veces están compartidas con otros ámbitos de gobierno, lo que dificulta su gestión.

Los países federales son países descentralizados fundamentalmente hacia los gobiernos intermedios. Esto se observa al analizar la variable porcentaje de gasto local en relación al total del gasto público, que se sitúa en menos del 15%, lo que coloca a estos países en la parte inferior del ranking en relación a este indicador. Ello se debe a que una parte de las competencias que en los países unitarios recaen sobre los gobiernos locales, en los países federales recaen sobre los gobiernos intermedios.

En este sentido, el gasto en servicios propios del Estado del bienestar o bien está centralizado en el gobierno federal (caso de la sanidad y la protección social) o bien en manos de los gobiernos intermedios (caso de la educación), por lo que los gobiernos locales no juegan un papel muy relevante en este tipo de servicios. No obstante, a pesar de este menor rol que tienen las entidades locales en la prestación de dichos servicios, el total de recursos que a ellos se destinan alcanza alrededor de un 50% de su presupuesto en Alemania y Austria y un 38% en Bélgica. Ello supone que si bien no son las administraciones con más competencias en estos ámbitos, dichas competencias sí que son importantes para las entidades locales.

En cuanto al análisis por funciones de gasto, en los tres países analizados las entidades locales gestionan alrededor de una cuarta parte del gasto en educación, que se destina fundamentalmente a sufragar el coste de las competencias asignadas en materia de guarderías y de construcción y mantenimiento de los centros escolares de las distintas etapas. Ello supone entre un 15% y un 20% de los presupuestos lo-

cales. Por su parte, el gasto local en protección social es relativamente bajo en relación al total del gasto público asignado a dicha función; sin embargo, el peso que tiene dentro del presupuesto de las entidades locales es más alto que el que tiene educación, al situarse entre unos valores del 15% y 30% del total. Finalmente, por lo que hace referencia a sanidad, solo Austria presenta un gasto significativo en dicha función, ya que las provincias tienen asumidas las competencias en centros psiquiátricos (cuadros 7 y 8).

CUADRO 7. *Modelo federal*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Alemania (2003)	2,0	27,0	9,8	10,4	1,8	15,7	31,3	48,8
Austria (2002)	22,1	24,5	6,8	12,7	17,9	16,8	17,7	52,4
Bélgica (2002)	1,9	20,5	6,1	8,2	1,9	19,8	16,5	38,2

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

CUADRO 8. *Competencias asumidas por los gobiernos locales en los países federales*

	Alemania		Austria	Bélgica	
	Comarcas	Municipios	Municipios	Provincias	Municipios
Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> Regulación e inspecciones sanitarias Salud pública 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación e inspecciones sanitarias Salud pública 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación sobre sanidad local 	<ul style="list-style-type: none"> Centros psiquiátricos 	
Educación	<ul style="list-style-type: none"> Guarderías Construcción y mantenimiento de escuelas de primaria, secundaria y formación profesional y de escuelas de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> Guarderías Construcción y mantenimiento de escuelas de primaria, secundaria y formación profesional y de escuelas de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> Guarderías Construcción y mantenimiento de escuelas de primaria y formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> Educación en todos los niveles (preescolar, primario, secundario, universitario, técnico y de adultos) 	<ul style="list-style-type: none"> Educación en todos los niveles (preescolar, primario, secundario, universitario, técnico y de adultos)
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia social Provisión de servicios sociales Responsable del Plan de asistencia social 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia social Provisión de servicios sociales Responsable del Plan de asistencia social 	<ul style="list-style-type: none"> Soporte a servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Casas de acogida Políticas familiares 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión de los centros de servicios sociales

Fuente: Comité de las regiones. Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones.

El modelo de financiación de los países federales europeos se caracteriza por ser una mezcla de los dos anteriores, el escandinavo y el anglosajón, ya que la imposición local se centra en dos figuras: la imposición sobre la propiedad inmueble y la imposición sobre la renta personal, con más importancia de la última sobre la primera, excepto en el caso de Bélgica. Los ingresos impositivos representan más de un tercio de los ingresos no financieros, salvo en Austria que suponen el 56,0%. Este sistema impositivo se complementa con un sistema de transferencias importante, especialmente en Bélgica donde éstas representan el 47,4% de los ingresos no financieros; y con un conjunto de ingresos no financieros típicos de la administración local (tasas, precios públicos, contribuciones especiales, ingresos patrimoniales, etc.) (cuadro 9).

CUADRO 9. *Estructura de los ingresos no financieros*
(% sobre el total)

	<i>Alemania</i> (2003)	<i>Austria</i> (2002)	<i>Bélgica</i> (2002)
Impuestos	37,8	56,0	33,4
Impuesto sobre la renta personal	17,9	17,6	11,5
Impuesto de sociedades		4,5	
Impuesto sobre actividades económicas	11,7	10,0	
Impuesto sobre la propiedad inmueble	5,7	5,0	18,5
IVA	1,9	14,8	
Impuestos sobre consumos específicos	0,6	4,2	3,4
Otros impuestos			
Transferencias	34,4	20,2	47,4
Otros ingresos no financieros	27,8	23,8	19,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

Una de las principales figuras impositivas de que disponen los países federales es el impuesto sobre la renta personal. En Alemania y Austria este impuesto representa el 18% de los ingresos no financieros locales. Consiste en una participación impositiva sobre el impuesto federal sobre la renta. Es decir, los gobier-

nos locales participan en un porcentaje determinado de la recaudación que se obtiene por este impuesto en su territorio, pero no tienen ningún tipo de capacidad normativa sobre dicho impuesto. Así, el gobierno central es quien tiene la competencia normativa y, por tanto, determina la base imponible y el tipo impositivo y es quien recauda el impuesto. Los recursos obtenidos se reparten entre los tres niveles de gobierno (Estado, los Länder y los municipios¹) de acuerdo con unos porcentajes establecidos por Ley. En el caso de los municipios alemanes el porcentaje de participación es el 15%, mientras que en los municipios austríacos es del 13,168%.

En Bélgica, en cambio, los ingresos por el impuesto sobre la renta personal se derivan de la aplicación de un tipo impositivo proporcional sobre dicho impuesto. Este recargo solo lo aplican los municipios y recae sobre la base imponible. Por tanto, cada municipio es libre de establecer el tipo impositivo a aplicar, pero los municipios no pueden modificar la base imponible del impuesto. De hecho han de acatar todas las modificaciones que introduzca el Estado o las regiones. Las regiones pueden establecer los tipos máximos a aplicar.

Por su parte, los gobiernos locales de los países federales cuentan con la imposición sobre la propiedad inmueble. Ésta representa alrededor del 5% de los ingresos no financieros en Alemania y Austria, mientras que en Bélgica supone un 19%. En Alemania y Austria este impuesto grava los bienes inmuebles a partir de una base imponible que estima el valor de dichos bienes calculado de acuerdo con la ley de valoraciones. El tipo impositivo consta de un tipo básico y de unos multiplicadores que varían según los municipios.

En Bélgica, en cambio, esta imposición se instrumenta como un recargo al impuesto sobre la propiedad inmueble que tienen las regiones. La base imponible es el valor registrado de la propiedad inmueble y los municipios y provincias deciden el tipo impositivo a aplicar.

Alemania y Austria cuentan también con un importante impuesto sobre la actividad económica, que supone alrededor del 10% de sus ingresos no financieros. En Alemania este impuesto grava las empresas según los beneficios y el capital. El tipo impositivo lo fija la federación, pero los municipios pueden aplicar multiplicadores. La recaudación de este impuesto se divide entre los tres niveles de gobierno (80%

¹ En Alemania los condados no tienen asignados ningún tipo de impuesto.

para los municipios, 15% para los Länder y 5% para el gobierno federal). En Austria funciona de manera muy similar.

Cabe señalar que los gobiernos locales alemanes y austriacos participan en el IVA de manera idéntica a como lo hacen en el impuesto sobre la renta. En Austria, además, participan en otros impuestos como el de sociedades, el impuesto sobre salarios y en determinados impuestos sobre consumos específicos.

2.4. Modelo latino

El modelo latino lo integran los siguientes países: Francia, Italia, Grecia, Portugal y España. Se trata de países unitarios altamente centralizados —excepto España, en el que se ha producido un proceso de descentralización hacia las comunidades autónomas muy importante—, donde la administración local tiene una escasa importancia relativa (el peso del gasto local en relación al gasto público total no supera en ningún caso el 20%). De hecho son los países de la Unión Europea UE-15 que se sitúan a la cola en este aspecto.

Cabe señalar que en Francia e Italia en las últimas décadas se ha creado una nueva administración dentro de los gobiernos locales, las regiones, que por sus características no se las considera un nivel de gobierno propio, sino el eslabón superior de la administración local. Por tanto, en estos países existen tres niveles de administración local: municipios, provincias o departamentos y regiones.

Este hecho tiene importancia cuando se analiza la descentralización del gasto social, puesto que en el caso de Italia, desde la modificación constitucional de 2001, las regiones son responsables de manera exclusiva de la asistencia sanitaria.

El gasto social gestionado por la administración local en estos países es bajísimo, a excepción de Italia, por lo que se acaba de mencionar, y de Francia donde la administración local gestiona casi un tercio del gasto destinado a educación. En el resto no alcanza el 5% del total del gasto público social (cuadro 10).

Además, el peso del gasto social local en el total del presupuesto de estas entidades, es en estos países —salvo en Italia y Francia—, como no podía ser de otra manera, también muy bajo (menos del 15%).

CUADRO 10. *Gasto social local. Modelo latino*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Francia* (2004)	0,9	29,9	7,6	10,2	0,6	17,7	15,3	33,6
Italia* (2004)	98,3	31,1	3,5	29,3	43,1	10,2	4,2	57,5
Grecia (2003)	0,0	2,3	0,5	0,7	0,0	3,0	3,8	6,8
Portugal (2004)	3,6	6,7	0,9	3,0	4,0	8,4	2,4	14,8
España (2003)	1,9	4,2	3,8	3,4	1,6	3,0	8,1	12,7

* Se incluyen las regiones.

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

En cuanto a las responsabilidades que en materia de gasto social tienen asumidas los gobiernos locales de estos países, cabe señalar que en educación es común que tengan asumidas dos tipos de competencias: la construcción y el mantenimiento de los centros escolares, y el transporte escolar. En sanidad, solo las regiones italianas tienen importantes competencias en esta materia, mientras que en protección social es Francia donde los departamentos tienen responsabilidades sobre atención a la infancia, a las familias, personas con discapacidades, etc. (cuadro 11).

En cuanto a la financiación, estos países se caracterizan por tener una estructura impositiva muy diversificada, sin que destaque ninguna figura por su peso relativo, por la escasa importancia de la imposición sobre la renta individual y por el apreciable peso de las transferencias. Éstas suponen alrededor del 40% del total de los ingresos no financieros.

En Francia destaca el impuesto sobre actividades económicas (*taxe professionnelle*) que grava los factores productivos (excepto los salarios) utilizados por las empresas no agrícolas y los profesionales. La base imponible está formada por el valor del capital (construcciones, edificios, solares y equipamientos) en términos de rendimiento anual. Los tipos impositivos los fijan libremente los gobiernos locales dentro de unos límites establecidos por el Estado. Además, disponen de varios impuestos que gravan la propiedad inmueble como el impuesto de residencia, que grava a las personas que residen en una vivienda, el impuesto sobre la propiedad inmueble, que recae sobre los propietarios de bienes inmuebles con construcciones, y el impuesto sobre solares, que recae sobre los propietarios de este tipo de bienes.

CUADRO 11. Competencias asumidas por los gobiernos locales en los países latinos

España		Francia		Italia		Grecia	Portugal	
Provincias	Municipios	Regiones	Departamentos	Regiones	Provincias	Municipios	Municipios	Parroquias
Sanidad <ul style="list-style-type: none"> • Salud pública • Participación en la gestión de la atención primaria 		<ul style="list-style-type: none"> • Higiene de las oficinas municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanidad pública, higiene y saneamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección social, asistencia médica y hospitalaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de sanidad (ciudades metropolitanas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud e higiene pública • Instituciones específicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud pública básica • Planificación de políticas sanitarias locales • Construcción de centros sanitarios • Salud mental 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación primaria • Construcción y mantenimiento de escuelas • Transporte escolar
Educación <ul style="list-style-type: none"> • Construcción y mantenimiento de centros docentes 		<ul style="list-style-type: none"> • Creación, construcción y reparación de las escuelas superiores y establecimientos de educación especializada • Plan regional de transporte escolar • Contactos de interés general 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación, construcción, mantenimiento y reparación de las escuelas y colegios de educación secundaria • Financiación y organización de transporte escolar fuera de las ciudades 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación artesanal y profesional • Asistencia escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo ciclo de enseñanza secundaria, formación artística y profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías • Mantenimiento de escuelas de primaria y secundaria • Mantenimiento de escuelas de formación profesional • Escuelas de música, baile y arte • Educación de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías • Mantenimiento de escuelas 	
Protección Social <ul style="list-style-type: none"> • Promoción social e integración (municipios de más de 20.000 habitantes) 		<ul style="list-style-type: none"> • Creación, construcción y reparación de las escuelas superiores y establecimientos de educación especializada • Plan regional de transporte escolar • Contactos de interés general 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a la infancia • Ayuda social a las familias • Alojamiento para personas con discapacidades y gente mayor • Supervisión de los establecimientos sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios familiares • Centros de día para la gente mayor • Residencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios sociales • Centros de día para la gente mayor • Residencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de servicios sociales • Centros de atención a la gente mayor • Beneficiarios de servicios sociales 		

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

CUADRO 12. *Estructura de los ingresos no financieros*
(% sobre el total)

	<i>Francia</i> (2003)	<i>Italia</i> (2004)	<i>Grecia</i> (2000)	<i>Portugal</i> (2001)	<i>España*</i> (2005)
Impuestos	40,6	42,1	12,0	34,6	32,6
Impuesto sobre la renta personal		6,8		2,7	1,2
Impuesto de sociedades		0,1		5,3	
Impuesto sobre la propiedad inmueble	19,1	5,8	6,9	7,3	14,1
Impuesto sobre actividades económicas	14,0				2,8
IVA					2,1
Impuestos sobre consumos específicos	4,6	27,7	5,1	19,2	0,4
Otros impuestos	2,9	1,7		0,1	12,0
Transferencias	40,1	42,5	40,1	39,0	41,4
Otros ingresos no financieros	19,3	15,4	47,9	26,4	26,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Solo integra los gobiernos locales del territorio de régimen común.

Fuente: Fondo Monetario Internacional: Government Finance Yearbook 2004, Whashington, DC.; y para el caso de España, Ministerio de Economía y Hacienda.

La fiscalidad local italiana es también muy amplia y diversificada. Destaca el impuesto sobre la propiedad inmueble, el impuesto sobre actividades económicas, el impuesto sobre los seguros de automóviles (impuestos de las provincias) y el recargo sobre el impuesto de la renta personal. Portugal sigue esta misma tendencia con un impuesto sobre transacciones inmobiliarias, un impuesto sobre la propiedad inmueble, un recargo sobre el impuesto de sociedades y el impuesto sobre vehículos, además de otros de menor índole recaudatoria. Grecia sigue también esta tendencia de disponer de un sistema fiscal con una amalgama de impuestos y tasas sin que ninguno de ellos tenga bases imponibles muy amplias, por lo que la recaudación es reducida.

España es también un ejemplo claro de este comportamiento del modelo latino, al tener por un lado un conjunto de impuestos de carácter obligatorio como el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre actividades económicas y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, junto a un conjunto de impuestos de carácter potestativo como son el impuesto sobre construcciones, instalaciones y

obras y el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Además, a partir de 2004, a las provincias y los municipios capitales de provincia o de comunidad autónoma, o que tengan más de 75.000 habitantes, se les cedió una parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del IVA y de los impuestos especiales sobre alcoholes, hidrocarburos y labores del tabaco (entre un 1% y un 2%, aproximadamente, dependiendo del impuesto y de si se trata de un municipio o de una provincia).

2.5. Holanda y Luxemburgo

Para acabar de completar el análisis de la UE-15 falta estudiar los casos de Holanda y Luxemburgo, que no responden exactamente a ninguna de las características de los modelos anteriormente descritos. Holanda se puede definir como un país unitario descentralizado hacia los gobiernos locales, mientras que Luxemburgo tiene una estructura de país unitario altamente centralizado. Este hecho se pone de manifiesto cuando se analiza el peso del sector público local en relación al conjunto del sector público. Así, por la vertiente del gasto, los gobiernos locales gestionan el 34% del total del gasto público en Holanda, mientras que en Luxemburgo dicho porcentaje se sitúa en tan sólo el 11%. No obstante, Holanda presenta un importante desequilibrio vertical puesto que los ingresos locales solo significan el 11%, lo que implica que financieramente dependen de manera muy fuerte de las transferencias que les otorga el gobierno central.

En relación al gasto social, en Holanda los municipios tienen asumidas importantes competencias en bienestar social, educación y sanidad. De hecho, el gasto social en estas materias representa el 26% del total del gasto social público. En cambio en Luxemburgo las entidades locales, excepto en educación, en el resto de ámbitos tienen un papel inexistente, lo que supone que el gasto social sea gestionado prácticamente en su totalidad por el gobierno central.

En Holanda los municipios tienen plenas competencias en la gestión de la educación primaria, gestionando directamente las escuelas públicas y financiando a las privadas. Es por ello que el peso de la función educativa recae en un 80% en las entidades locales, lo que supone que dichas entidades dedican el 25% de su presupuesto a estas finalidades (cuadros 13 y 14).

CUADRO 13. *Gasto social local*

	% Gasto local / total gasto público				% gasto total local			
	Sanidad	Educación	Protección social	Total	Sanidad	Educación	Protección social	Total
Holanda (2003)	5,2	79,8	16,8	26,3	1,4	24,5	18,4	44,3
Luxemburgo (2003)	0,3	21,7	1,3	4,8	0,3	19,0	4,1	23,4

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

También las entidades locales holandesas llevan a cabo programas de bienestar social —de hecho, el 17% del total de gasto público asociado a esta función lo llevan a cabo las autoridades locales—, con un gasto que supone el 18% del total de su presupuesto. En cambio, tienen muy pocas competencias en el ámbito sanitario.

CUADRO 14. *Competencias asumidas por los gobiernos locales en los otros países*

	Holanda		Luxemburgo
	Provincias	Municipios	Municipios
Sanidad		<ul style="list-style-type: none"> • Departamento municipal de salud pública e higiene • Vacunación de los niños y niñas 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud e higiene pública • Gestión de clínicas y hospitales
Educación		<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de las escuelas públicas de primaria • Financiación de escuelas privadas de primaria localizadas en su área 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías • Educación primaria • Educación complementaria
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de oficinas de soporte a la infancia y a la juventud; responsabilidad en la planificación de instituciones y programas de soporte en este sentido 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de ayuda a los parados, a las personas discapacitadas y a la gente mayor 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios sociales • Atención a la gente mayor • Atención a la infancia • Atención a las personas con discapacidades

Fuente: Comité de las regiones: *Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones*.

Los gobiernos locales luxemburgueses, en cambio, solo tienen un papel relevante en educación, al encargarse de la gestión de guarderías, educación primaria y complementaria. El coste de estas materias supone el 22% del total del gasto en educación que realiza el sector público luxemburgués y el 19% del presupuesto de los gobiernos locales.

En cuanto a la financiación de estos servicios, cabe señalar que Holanda y Luxemburgo no responden a las características de ninguno de los modelos descritos. Holanda es un país donde las autoridades locales cuentan con muy poca autonomía financiera, puesto que el 70% de sus ingresos proceden de transferencias del gobierno central y solo un 9% de impuestos. Además su sistema impositivo local se basa fundamentalmente en el impuesto sobre la propiedad inmueble, por lo que se aproxima al modelo anglosajón, pero éste no es el único impuesto que existe a escala local como ocurre en el modelo anglosajón.

En cuanto a Luxemburgo, las transferencias tienen un peso similar al de los países que configuran el modelo latino (alrededor del 40% de los ingresos no financieros), pero a diferencia de éstos no tiene una diversidad impositiva importante sino que centra su imposición en un impuesto que grava las actividades económicas y que recauda el 95% de los ingresos impositivos.

CUADRO 15. *Estructura de los ingresos no financieros*
(% sobre el total)

	<i>Holanda</i> <i>(2003)</i>	<i>Luxemburgo</i> <i>(2002)</i>
Impuestos	9,3	36,0
Impuesto sobre la renta personal		
Impuesto de sociedades		
Impuesto sobre actividades económicas		33,5
Impuesto sobre la propiedad inmueble	4,2	2,0
IVA		
Impuestos sobre consumos específicos	5,1	0,5
Otros impuestos		
Transferencias	69,8	42,2
Otros ingresos no financieros	20,9	21,8
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Yearbook 2004*, Washington, D.C.

Por lo que hace referencia a las transferencias, en el caso de Holanda las autoridades locales reciben dos tipos de transferencias del gobierno central: las procedentes del Fondo municipal o provincial, para financiar sus propias actividades, y las subvenciones específicas. Un rasgo diferencial de Holanda es el hecho de que las transferencias específicas son mucho más importantes en términos de recursos que las transferencias generales, lo que de nuevo denota una falta de autonomía financiera muy importante.

2.6. Conclusiones

- En la mayoría de los países analizados, las primeras funciones de gasto local corresponden a servicios de carácter personal y, por lo tanto, a gasto social. De todas formas, el peso de ciertas funciones de gasto varía bastante de un país a otro. Precisamente, las que presentan una mayor variación son los gastos sociales, es decir, educación, sanidad y protección social.
- Por lo que se refiere a educación, es la primera función de gasto local en el Reino Unido, donde representa el 31% del gasto local, en Holanda, 24%, en Finlandia, 21% y en Suecia, 21%. También destacan por el peso del gasto en educación, Bélgica, 20% y Luxemburgo, 19%. A más distancia les siguen Austria, 17%, Alemania, 16%, Dinamarca, 14% e Irlanda, 14%. No obstante, cabe destacar los casos de España y Grecia, que son los países donde el peso del gasto local en educación es más bajo, alrededor del 3%.
- También, hay bastante variación de un país a otro en el caso de sanidad. Sobresalen Finlandia y Suecia, con un peso del gasto sanitario del 27% sobre el total del gasto local. Siguen Austria, con el 18%, Dinamarca, 17%. En cambio, en el resto de países el gasto local en esta función tiene un peso muy reducido.
- En gasto local en protección social, destaca Dinamarca, donde se destina a este fin el 55% del gasto local. Ello es debido al hecho de que el gobierno central traspasa a los gobiernos locales los recursos para el pago de las pensiones. También es importante esta función en Alemania, 31%, el Reino Unido, 30%, Suecia, 27% y Finlandia, 24%. España se vuelve a situar entre los países donde esta función de gasto tiene menos peso específico dentro del gasto local, tan solo el 8%.
- El sistema de recursos para financiar el gasto local varía sustancialmente entre los países de la UE-15. Según la naturaleza de los impuestos se pueden distinguir cuatro modelos: el anglosajón, el nórdico, el federal y el latino.

- El modelo anglosajón, que incluye los casos de Irlanda y el Reino Unido, se caracteriza porque basa la imposición local en una sola figura: el impuesto sobre la propiedad inmueble. En estos países es, pues, la única figura impositiva a escala local.
- Otro modelo a destacar es el de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia). Su característica principal es que la tributación local se centra en la imposición sobre la renta individual. En Suecia es la única figura impositiva a nivel local, y en los otros dos países representa alrededor del 90% de los ingresos impositivos locales.
- El tercer modelo es el que presentan los gobiernos locales de los países federales (Alemania, Austria y Bélgica). Se caracteriza porque es una mezcla de los dos modelos anteriores, el nórdico y el anglosajón. Así, convive la imposición sobre la propiedad inmueble y la imposición sobre la renta individual, aunque esta última tiene más importancia que la primera, a excepción del caso de Bélgica.
- El último modelo que se visualiza es el latino, formado por España, Francia, Grecia, Italia y Portugal. Se caracteriza por una estructura impositiva muy diversificada, sin que destaque ninguna figura impositiva, por el escaso peso de la imposición sobre la renta personal y por el peso apreciable de las transferencias.

3. COMPETENCIAS A DESCENTRALIZAR A LOS GOBIERNOS LOCALES ESPAÑOLES²

3.1. Justificación

Varias son las razones que justifican la descentralización de competencias hacia los gobiernos locales. En primer lugar, la dimensión de nuestro sector público local, que queda por debajo de la media de los países federales. En segundo lugar, el hecho de que la descentralización significa acercar a los ciudadanos la toma de decisiones públicas y facilitar su participación en la adopción de las mismas, lo que contribuye a fortalecer la democracia. En tercer lugar, la descentralización también permite adaptar mejor las estructuras y las respuestas públicas a la realidad y a las necesidades sociales, de manera que deviene un requisito esencial para conseguir mayor eficacia

² Esta sección se basa en el *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona 2003.

y eficiencia global de la actividad administrativa y de gobierno. La teoría del federalismo fiscal dentro de la ciencia económica es la que ha contribuido en mayor medida a justificar la descentralización, en base a que proporciona ganancias de eficiencia³.

Asimismo, no hay que olvidar la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, que en su artículo 4 establece: «El ejercicio de competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». Este principio de descentralización ha sido adoptado bajo el nombre de «*subsidiariedad*» dentro de la Unión Europea, traduciéndose en que el poder de gobierno debe ser ejercido por el nivel más bajo de gobierno posible.

3.2. Tipología de competencias a descentralizar

Las competencias tradicionales de los municipios han sido la ordenación urbana y el establecimiento y gestión de obras y servicios urbanos y de carácter colectivo (vías urbanas, transporte, limpieza, alcantarillado, agua, residuos, etc.). Los municipios pueden crecer competencialmente poco en estos servicios, ya que los intereses supralocales tienen un impacto cada vez más intenso en los mismos.

En cambio, los gobiernos locales pueden crecer competencialmente en el ámbito de las políticas de cohesión social, de integración social o de lucha contra la exclusión, políticas absolutamente prioritarias en nuestra sociedad actual, que a menudo ha de afrontar factores de conflictividad y de fractura social. Además, estas políticas de cohesión social requieren cada vez más acciones integradas y transversales, y solo desde la proximidad se pueden diseñar y ejecutar tales políticas, lo que también contribuye a plantear su descentralización.

Los sectores de actividad pública más directamente relacionados con las políticas de integración y de cohesión social son la educación, el trabajo, la vivienda y los servicios sociales. Estos últimos ya están bastante descentralizados hacia los ayuntamientos. En cambio, las competencias públicas en materia de educación, trabajo y vivienda se mantienen fuertemente centralizadas a nivel estatal y autonómico.

³ Véase Bosch (2005).

Por tanto, creemos que hay un campo a explorar en la descentralización de materias como educación, trabajo y vivienda hacia los gobiernos locales. Varias son las razones que justifican su descentralización⁴.

En el caso de la educación, las principales razones para su descentralización al nivel local de gobierno son las siguientes:

- Diversidad creciente de las estructuras sociales y de las opciones locales para afrontar proyectos diferentes de desarrollo sostenible.
- Importancia decisiva de la educación para el desarrollo, la integración social y la gobernabilidad.
- De los factores anteriores se deriva la conveniencia de gestionar la educación desde la proximidad, a fin de adecuarla a las realidades sociales y a los proyectos de desarrollo de cada colectividad.

En el cuadro 16 se describen las competencias que en materia de educación se pueden descentralizar a nivel local.

Por lo que se refiere al trabajo, parece conveniente descentralizar las políticas activas de ocupación. Ello se justifica principalmente por la dimensión integradora de las mismas y por el hecho de que los entes locales tienen un mayor conocimiento de los diversos aspectos relacionados con la creación de ocupación. Estos factores han llevado a que la descentralización devenga uno de los ejes principales de las políticas europeas de fomento del trabajo. También en el cuadro 16 se describen las competencias que en esta materia se pueden descentralizar a nivel local.

En el caso de la vivienda, los argumentos para su descentralización son los siguientes:

- Su estrecha relación con el proceso urbanístico, en el que el protagonismo local es esencial. La vivienda y la construcción son fenómenos muy vinculados al territorio, que solo pueden ser tratados desde la más estricta proximidad.
- Mejor conocimiento de la realidad social y de los posibles beneficiarios de esta política. Dada nuestra realidad social actual, las políticas públicas

⁴ Véase Mir (2003).

de vivienda han de afrontar básicamente problemas de acceso a la vivienda a partir de colectivos determinados, afectados por situaciones especiales de marginación, colectivos que se localizan en determinadas zonas y que solo se pueden conocer y acceder debidamente desde los entes locales, que son también la mejor manera de aplicar políticas integrales.

En el cuadro 16 se especifican las políticas a descentralizar en materia de vivienda a los entes locales.

3.3. Limitaciones de los ayuntamientos a la hora de asumir estas competencias y aplicación de las mismas⁵

A la hora de descentralizar las competencias propuestas, hay que tener en cuenta una serie de factores que pueden jugar en contra de su descentralización hacia los ayuntamientos. Estos son básicamente los siguientes:

- El minifundismo municipal actual. La estructura municipal vigente se caracteriza por un grado enorme de fragmentación del mapa municipal, con un número muy elevado de municipios de pequeña población, pocos recursos y limitadas posibilidades de gestión. Es más, muchos municipios ni siquiera tienen escuela pública susceptible de ser asumida por el ayuntamiento. Ello no habría de impedir, sin embargo, la descentralización de dichas competencias a los municipios que sí tienen capacidad de gestión y medios para asumirlas. Esto lleva, por tanto, a proponer una descentralización flexible, que no ha de ser igual para todos los municipios.
- En el caso de la educación, la existencia de un modelo de función pública docente centralizado puede provocar que el personal docente se oponga a su descentralización hacia los municipios. Por tanto, en una primera etapa conviene hacer propuestas moderadas de descentralización del personal docente.
- En el caso de las competencias en ocupación, hay que tener en cuenta que la realidad del mercado de trabajo trasciende en la mayoría de los casos del ámbito municipal, de manera que hay que evitar que la descentralización lleve a una atomización del mercado de trabajo.

⁵ Este apartado se basa en Mir (2003).

- La mayor proximidad que puede llevar la descentralización no está exenta de posibles riesgos como el caer en el favoritismo y el clientelismo, lo que es especialmente peligroso en el caso del urbanismo y la vivienda, donde las presiones económicas y sociales pueden ser muy intensas. Pero está demostrado que la centralización no evita estos comportamientos. La garantía es la transparencia y el control político, y donde hay más garantías que se den estas condiciones es en el nivel local de gobierno.
- La financiación de estas competencias. Obviamente, ello ha de ir ligado al traspaso de los recursos necesarios para ejercitarlas.

Por tanto, a la hora de descentralizar las competencias enumeradas hay que conseguir que el proceso de descentralización sea gradual, comenzando por los ayuntamientos más interesados en recibir estas competencias, y asegurar que la descentralización propuesta se haga a favor de entidades que tengan la capacidad de gestión necesaria. Así, hay que contar con el nivel supramunicipal, ya sea a través de mancomunidades o comarcas, donde las haya, e incluso en algunos casos podría considerarse el que la provincia asumiera dichas competencias.

3.4. Financiación de las competencias a descentralizar

Al ser la Comunidad Autónoma la titular de las competencias propuestas a traspasar a los entes locales, el ajuste correspondiente en la financiación debería tener lugar, en buena parte, entre la administración autonómica y la local, sin olvidar que el gobierno central ha de participar en el proceso como responsable último de las principales fuentes impositivas.

Obviamente, si se modifica el marco competencial de los municipios éstos deberían recibir la financiación adicional necesaria para cubrir el incremento de gasto correspondiente. No obstante, la administración local responsable de asumir las competencias traspasadas no siempre podrá ser el municipio. Ya se ha dicho que se han de atribuir las nuevas competencias locales a las administraciones capaces de ejercitarlas con responsabilidad, y esto querrá decir que, en algunos casos, la administración responsable habrá de tener carácter supramunicipal.

Partiendo de esta situación, en una primera etapa de traspaso de competencias y en la que no todos los entes locales disfrutasen aún de las mismas, la fórmula más plausible de financiarlas sería mediante una subvención específica que el go-

bierno autonómico otorgaría a los gobiernos locales, de acuerdo con el coste de estas transferencias en cada jurisdicción.

En el repartimiento de la subvención se deberían tener en cuenta los factores que inciden sobre el coste de los servicios. Por ejemplo, en el caso de la educación, por un lado, variables que midiesen el número de usuarios del servicio traspasado, como la población comprendida entre 0 y 12 años (entre 0 y 3, entre 3 y 12) y, por otro lado, variables relacionadas con el coste del servicio, como por ejemplo, la dispersión de la población (a mayor dispersión, mayor gasto en transporte escolar).

A más medio o largo plazo, una vez se hubiese completado el traspaso de las competencias propuestas a los entes locales, se podrían considerar otras fórmulas de financiación, como una participación territorializada en el IRPF autonómico, ya que su naturaleza es adecuada para financiar servicios de carácter personal, como es el caso de las nuevas competencias propuestas a traspasar. Esta participación sería aplicable solo en el caso de los municipios que hubiesen asumido la responsabilidad de las competencias analizadas. Si la responsabilidad correspondiese a los entes locales supramunicipales, éstos se deberían seguir financiando mediante subvenciones específicas, debido a la heterogeneidad de los posibles entes supramunicipales responsables de proveer estos servicios y sus diferentes sistemas de financiación. Así pues, en algunos casos serán los entes comarcales (donde los haya), en otros las diputaciones o mancomunidades de municipios.

Asimismo, se ha de tener en cuenta que el rendimiento de esta participación sería bastante desigual entre los municipios, debido a la dispersión en el valor de las cuotas liquidadas medias del IRPF por habitante en cada jurisdicción. Por tanto, sería necesario acompañar la introducción de la participación en el IRPF con la fijación de criterios niveladores a través de una subvención otorgada desde el gobierno autonómico, que tuviese en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades y costos de los municipios en estos servicios, básicamente en el de educación. Esta nivelación se podría implantar mediante la reforma de los fondos de cooperación local que ya tienen muchas Comunidades Autónomas, tanto por lo que se refiere a la dotación inicial de recursos como a los criterios de reparto.

Con todo, hay que decir que todo sistema de financiación que se aleje de las subvenciones específicas, como es la participación en el IRPF autonómico, puede ser difícil de implantar si todos los municipios no asumen el mismo nivel de competencias. Por ejemplo, si algunos solo asumen la educación infantil o la educación de adultos, y otros asumiesen todas las competencias en educación que se proponen descentralizar en este artículo.

CUADRO 16. Resumen de las competencias que se propone descentralizar a los entes locales

<i>Competencias que se propone descentralizar</i>	<i>Entidades a favor de las cuales se ha de descentralizar</i>	<i>Calidad en que se han de descentralizar estas competencias</i>
Primer ciclo de educación infantil (titularidad de los centros y del servicio, profesorado, matriculación)	Todos los municipios. Otros entes locales o comunidad autónoma, con carácter supletorio	Competencias municipales propias
Segundo ciclo de educación infantil y primaria (titularidad de los centros, gestión del servicio y del profesorado, matriculación)	Municipios en los que haya escuela pública de este nivel. Entes supramunicipales, si así lo quieren los municipios afectados	Competencias delegadas. Proceso gradual
Educación secundaria (mayor participación en la programación y en la planificación educativas)	Todos los municipios	Competencias propias
Educación secundaria (gestión de actividades complementarias y de enseñanzas no oficiales)	Los centros y los municipios (entes supramunicipales, con carácter supletorio) en los que haya centros de secundaria, en régimen de colaboración	Competencias propias. Proceso gradual
Educación de adultos (titularidad de los centros y del servicio, profesorado, matriculación)	Todos los municipios. Otros entes locales o comunidad autónoma, con carácter supletorio.	Competencias municipales propias
Oficinas de ocupación en el territorio (gestión del servicio y de las funciones de información, intermediación y otros)	Municipios o entes supramunicipales, según el ámbito de cada oficina, de acuerdo con la planificación de cada comunidad autónoma.	Competencias delegadas. Proceso gradual
Mesas locales de ocupación (gestión e impulso)	Los mismos municipios o entes supramunicipales que asumen las competencias de la fila anterior	Competencia municipal propia o supramunicipal propia. Proceso gradual
Pactos locales para la ocupación (impulso y gestión)	Municipios, entes supramunicipales, según el ámbito de cada pacto local	Competencia local propia

CUADRO 16. Resumen de las competencias que se propone descentralizar a los entes locales (Cont.)

Competencias que se propone descentralizar	Entidades a favor de las cuales se ha de descentralizar	Calidad en que se han de descentralizar estas competencias
Mayor representación municipal en los organismos de ocupación de la Comunidad Autónoma	Todos los municipios	Competencia municipal propia
Gestión con carácter preferente, de programas de formación y de asesoramiento para la ocupación	Los entes locales interesados, con prioridad para los municipios	Delegaciones, convenios o subvenciones condicionadas
Tramitación y aprobación de todo el planeamiento urbanístico derivado	Municipios de más de 10.000 habitantes y los otros que acrediten capacidad técnica	Competencia municipal propia
Mayores facilidades para obtener suelo para promover la vivienda protegida	Todos los municipios	Competencia municipal propia
Control de la habitabilidad de las viviendas	Municipios que acrediten capacidad técnica y entes supramunicipales con carácter supletorio	Competencias delegadas
Gestión de las ayudas individuales a la vivienda, principalmente rehabilitación	Los mismos entes locales de la fila anterior	Competencias delegadas
Promoción pública de nuevas viviendas y de rehabilitación de barrios o edificios, con carácter preferente	Los municipios interesados. Los entes supramunicipales o la comunidad autónoma, con carácter supletorio.	Competencia municipal propia

Fuente: J. Mir (2003): «Formulació de propostes concretes de descentralització», en *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, págs. 80-82.

REFEENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCH, N. (2005), «La descentralización del poder de gobierno y la eficiencia», *Economistas*, 105, págs. 6-11.
- BOSCH, N. y ESPASA, M. (2009), «La financiación del gasto social local en la Unión Europea de los Quince», en Vicenç Navarro (Dir.), *La situación social en España*, Programa de Políticas Públicas y Sociales-UPF, Fundación F. Largo Caballero, Biblioteca Nueva, págs. 151-184.
- BOSCH, N. y ESPASA, M. (2007): «El gasto social de la administración local», en NAVARRO, V. (dir.): *La situación social de España*. Volumen II, ed. Biblioteca Nueva, Madrid, págs. 151-184.
- BOSCH, N. y ESPASA, M. (2006), *La hisenda local a la Unió Europea UE-15*, Diputació de Barcelona, Colecció Món Local, n.º 18, Barcelona.
- COMITÉ DE LAS REGIONES: Descentralización del proceso europeo de toma de decisiones
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2004): *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington D.C.
- MIR, J. (2003), «Formulació de propostes concretes de descentralització», en *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, págs. 63-82.

Apuntes

Corrupción: la amarga verdad¹

(Resumen del capítulo 4 del *Informe sobre la Democracia en España 2010*, dirigido por Joaquín Estefanía y elaborado por el Laboratorio de la Fundación Alternativas. Madrid, noviembre de 2010)

Queremos expresar nuestro agradecimiento a la Fundación Alternativas por permitirnos reproducir este texto, que acaba de publicarse, y darnos la libertad de hacer el resumen.

¹ Texto inicial realizado por Manuel Villoria, catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid.



Paisaje de invierno, 1911. Aureliano de Beruete.

Incluimos en esta sección de Apuntes un resumen del capítulo 4, dedicado a la corrupción, del *Informe sobre la Democracia en España 2010* de la Fundación Alternativas, dirigido por Joaquín Estefanía.

La corrupción supone una pérdida de la calidad democrática vinculada no solo a la participación en las elecciones sino, como se señala en estas páginas, a «un gobierno que rinde cuentas, sistemas electorales limpios y justos y una sociedad civil estructuralmente democrática», un pilar fundamental del Estado de bienestar que explica el interés de incluirlo en este monográfico.

El capítulo consta de tres partes: una breve introducción; una segunda parte en la que se exponen resumidamente algunos de los casos más importantes de corrupción investigados durante 2009; y una tercera parte en la que se detallan los datos de percepción de la corrupción en España. En las conclusiones finales se hacen algunas propuestas de mejora del sistema de prevención de la corrupción y de su combate.

Este resumen se centra en la tercera parte y las conclusiones, por considerar que son las más relevantes para nuestros propósitos.

ESTA contribución al Informe 2010 tiene un doble objetivo: por una parte, avanzar en el estudio de la corrupción con datos recopilados de este último año en España, afrontando el reto desde una perspectiva metodológica híbrida y sintética; por otra, realizar un ejercicio de síntesis sobre lo que hemos aprendido, a través de estos casos, de la corrupción política de alto nivel en España, realizando unas propuestas finales de mejora del sistema de prevención y combate.

LOS DATOS DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

En principio, es evidente que los datos de percepción sobre la corrupción en España, medidos por el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (IPC)², han ido empeorando en los últimos cinco años, y especialmente en este último (Tabla 1), tras un proceso de mejora que comienza en 1997 y alcanza sus mejores resultados en 2002 y 2004.

Estos datos se confirman con el Eurobarómetro Especial 291, sobre corrupción, de 2008, donde el 83% de los españoles encuestados consideraban que la corrupción era un problema importante en nuestro país. En dicho Eurobarómetro se reflejaba un hecho preocupante: España era junto a Italia el país en el que más había aumentado el número de personas que consideraban importante el problema, en concreto, había aumentado un 10% desde el otoño de 2005.

Ello significaría, si se hiciese un análisis apresurado, que la corrupción en España está aumentando. Sin embargo, lo que el índice expresa es, simplemente, que los expertos, empresarios y ejecutivos encuestados creen que la puntuación correcta para España, de acuerdo a lo que experimentan, leen y escuchan es en 2009 de 6,1. Este dato implica que probablemente las puntuaciones del lustro previo eran demasiado optimistas, dado que los casos que ahora están conociéndose y las redes que empiezan a destejarse surgen entre 6 y 10 años antes. En suma, sobre todo

² Puntuación del IPC. Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Van desde 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

TABLA 1. España en el IPC de Transparencia Internacional 1995-2009

Puntos y variación en porcentaje							
	Puntos	Variación*	Puesto en el ranking	N.º de países	Puesto UE-15	Puesto UE-25	N.º de Estudios
2009	6,1	5,5-6,6	32º	180	12º	15º	6
2008	6,5	5,7-6,9	28º	180	12º	14º	6
2007	6,7	6,2-7,0	25º	179	12º	12º	6
2006	6,8	6,3-7,2	23º	163	12º	12º	7
2005	7,0	6,6-7,4	23º	159	12º	12º	10
2004	7,1	6,7-7,4	22º	146	11º	11º	11
2003	6,9	5,2-7,8	23º	133	11º	11º	11
2002	7,1	5,2-8,9	20º	102	9º	9º	10
2001	7,0	5,8-8,1	22º	91	10º	10º	8
2000	7,0	5,9-8,0	20º	90	10º	10º	8
1999	6,6	s.d. 0,7	22º	99	11º	11º	10
1998	6,1	s.d. 1,3	23º	85	12º	12º	10
1997	5,9	s.d. 1,8	24º	52	12º	12º	6
1996	4,3	s.d. 2,4	32º	54	14º	17º	6
1995	4,3	s.d. 2,5	26º	41	13º	13º	4

* Hasta 1999 la variación en las puntuaciones de los diversos estudios empleados se media en desviación típica. Desde 2000 aparece el rango.

Fuente: IPC, Transparency International.

en estos últimos 2 años existe un ajuste de perspectiva, dado el elevado número de casos de corrupción que se están destapando. Por ello, podemos afirmar que ahora estamos ajustando cuentas con un pasado en el que no se investigaba suficientemente y que generaba una percepción errónea del fenómeno. Posiblemente los éxitos de la Fiscalía, con la Guardia Civil y la Policía, unidos al estallido de la burbuja inmobiliaria, estén provocando un descenso real de la corrupción en este momento, pero ello lo notaremos en unos años, cuando los casos dejen de salir tan continuamente. Si no fuera así y los casos de corrupción se convirtieran en algo recurrente, podríamos decir que nuestro país habría entrado en una fase de consolidación de la corrupción, y que ésta empezaría a ser sistémica y no excepcional. Lo cual sería una tragedia económica y social para España.

Además, la corrupción que da pie a estas valoraciones es esencialmente la corrupción política de alto nivel, no la corrupción en el ámbito administrativo. Los datos sobre sobornos pagados por los españoles se mantienen muy bajos y son similares

en los últimos años. No se puede, por tanto, afirmar que la corrupción administrativa haya aumentado, es decir, la percepción de corrupción no conlleva que en España la administración exija ahora más sobornos para acceder a servicios públicos.

Los datos sobre sobornos pagados por ciudadanos en España en 2009 son muy semejantes a los de los países europeos menos corruptos. No obstante, sí es cierto que existen algunas pequeñas diferencias de matiz entre las áreas donde se producen los sobornos. Así en España, según los encuestados, los sobornos a la policía son prácticamente inexistentes, los sobornos en el área educativa, sanitaria, tributaria y judicial apenas llegan al 2% y los sobornos en el área urbanística y de permisos de construcción suben hasta el 3%. Es decir, que el área urbanística aparece como el espacio privilegiado para la corrupción en España.

Parece claro, por tanto, que la corrupción en España está mayoritariamente vinculada a la acción de los actores políticos, se da sobre todo en el ámbito urbanístico, en la Administración local y, en gran medida, está conectada con la financiación partidista. Por ello, no es de extrañar que para los españoles los gobiernos locales sean los gobiernos más corruptos, ni que los partidos políticos sean la institución percibida como más corrupta (Tabla 4).

Todo ello tal vez también explique los sorprendentes resultados de los últimos tres barómetros del CIS de 2009. En concreto, la corrupción ha vuelto a estar entre los problemas considerados como más importantes por los españoles, aunque a mucha distancia de los problemas económicos y el desempleo. Desde marzo de 1996 no había habido un número tan alto de personas que citaran la corrupción como uno de los tres problemas más importantes del país. Durante más de 13 años la corrupción nunca había sido incluida como problema por más del 3% de los encuestados, pero en noviembre de 2009³ el 10,4% de respuestas incluían este ítem, que llegó a estar por encima de la vivienda como problema principal de España, aunque muy alejado del 79% que citaban el paro o el 47% los problemas económicos. Si a esta respuesta añadimos la de la consideración como problema de 'la clase política, los partidos políticos', el cuadro aparece más nítido. Los españoles han asumido a finales de 2009 la actuación corrupta de la clase política como un problema importante.

Estos datos no se habían dado de forma continuada desde marzo de 1996, lo que lleva a considerar que desde los escándalos de fines de 1993, y su lógica uti-

³ Barómetro de noviembre, Estudio n.º 2.820, noviembre 2009.

TABLA 4. *Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones en España 2005-2009*

<i>¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/territorio por la corrupción? (1: nada corrupto, ... 5: muy corrupto)</i>				
	2005	2006	2007	2009 ²⁰
Partidos políticos	3,4	3,9	3,9	3,6
Parlamento/Asamblea legislativa	3,2	3,3	3,1	3,1
Negocios/sector privado	3,3	3,7	3,6	3,5
Policía	3,1	2,9	2,8	—
Sistema legal/judicial	3,2	3,1	3,0	3,0
Medios de comunicación	3,1	3,4	3,4	3,1
Hacienda	3,3	3,1	3,0	—
Servicios médicos	2,9	2,3	2,2	—
Sistema educativo	2,7	2,3	2,3	—
Ejército	2,9	2,7	2,5	—
Servicios públicos	2,9	2,9	3,1	—
Servicio de registro y permisos	2,8	3,4	2,9	—
ONG	2,7	2,4	2,7	—
Entidades religiosas	3,0	3,0	2,8	—

²⁰ En 2009 sólo se incorporaron 6 categorías. La sexta, que es novedosa, en «Funcionarios / empleados públicos», a la que se dio una puntuación de 3,0.

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2009. Transparency International.

lización política en 1994 y 1995, no ha habido en España una preocupación por la corrupción tan alta como ahora. En todo caso, no se ha llegado aún a la preocupación entonces existente, entre otras razones porque ahora el Gobierno de España no aparece implicado en los escándalos.

En un excelente estudio, Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000) demostraron, con datos de 1994, que la evaluación que los ciudadanos hacían sobre la forma en la que el gobierno reaccionaba ante las denuncias de corrupción tenía una influencia importante en sus intenciones de voto. Extrapolando este estudio, también podríamos decir que la forma en que los partidos reaccionen a los escándalos de corrupción que les aquejan será importante para los resultados electorales. Por ahora, tenemos datos sobre cómo los ciudadanos ven la actuación del gobierno contra la corrupción (Tabla 5). En estos datos se observa que, a pesar de los esfuerzos del gobierno, la percepción de su eficacia ha ido disminuyendo en los últimos años, aun cuando sigue siendo comparativamente un gobierno relativamente bien valorado en su lucha contra la corrupción.

TABLA 5. *Cómo valoran los encuestados la lucha de su gobierno contra la corrupción*

<i>En porcentaje. ¿Cómo valoraría las acciones que su gobierno realiza actualmente para luchar contra la corrupción?</i>						
	<i>Muy eficaces</i>	<i>Eficaces</i>	<i>Ineficaces</i>	<i>No lucha contra la corrupción</i>	<i>No lucha contra la corrupción sino que, además, la fomenta</i>	<i>NS/NC</i>
España 2006	18	15	36	13	10	8
España 2007	6	36	6	27	23	2
España 2009	6	22	27	23	20	3
<i>Media de los países de la UE-27 y otros países del Oeste de Europa en 2009</i>						
	8	21	13	26	26	7

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2009. Transparency International.

CONCLUSIONES

En general, la corrupción en España está muy vinculada al urbanismo y la contratación pública, es sobre todo política —no funcional— y se ha expandido en los gobiernos locales y, hasta cierto punto, en algunos autonómicos.

Sobre el urbanismo en España y la corrupción ya han incidido suficientemente los informes previos de la Fundación Alternativas. Sobre la contratación pública tal vez sea necesario incidir en un futuro, pues los datos existentes nos indican que, a pesar de las reformas legislativas y la presión europea, todavía existen lagunas de difícil corrección.

Las causas de la expansión de la corrupción en España son muy complejas. Además, conviene destacar que las variables que explican la corrupción son, a su vez, explicadas por ésta. Es decir, que la corrupción se entiende mejor inmersa en un círculo vicioso en el que distintas variables producen corrupción y, a su vez, ésta produce la expansión de dichas variables, sin que se sepa muy bien la causalidad en la mayoría de los casos. Aun así, podríamos decir que hay algunas condiciones estructurales que se dan en casi todos los casos de corrupción conocidos. Estas condiciones son las que generan los máximos incentivos para los comportamientos corruptos. Los resultados de todo ello son un Estado que paga demasiado por sus adquisiciones y recibe demasiado poco por las privatizaciones y la adjudicación de concesiones y permisos (Rose-Ackerman, 2001). Trabajar por reducir monopolios

en la toma de decisiones, reducir la discrecionalidad y mejorar los controles siempre redundará en beneficios en este ámbito.

Para la corrupción política de alto nivel, además, se suelen dar otros elementos causales. Entre ellos, la necesidad de financiación de los partidos. La cual, a su vez, tiene su origen en cambios en la cultura política. El proceso de mediatización y publicidad de la política está generando unas demandas de gastos de campaña y sostenimiento de los partidos cada vez mayor. Otra causa, ésta de naturaleza profundamente estructural, es la separación gradual entre el poder y la política en el mundo actual. Ello provoca la presencia cada vez mayor del negocio privado en la propia política (Bauman, 2001). Una de las modalidades de corrupción más influyentes, rentables y dañinas consiste en la «captura de políticas», es decir, en el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado, de forma tal que los gobernantes no pueden —ni muchas veces quieren— formular políticas autónomamente en este ámbito. La política urbanística en España ha sido un ejemplo, hasta hace muy poco, de política capturada por los propietarios del suelo.

Un adecuado rediseño institucional podría ayudarnos a afrontar estos problemas (Lapuente, 2009). Por ejemplo, cambios en la normativa de financiación de los partidos, con mayores límites a los gastos electorales, mayor democracia interna en los partidos y mayor transparencia; una mayor independencia política del órgano encargado de controlar los conflictos de interés y las incompatibilidades de nuestros políticos; una dirección pública profesional; una función pública meritocrática, pero con evaluación rigurosa del desempeño; una mejor capacidad regulatoria del Estado (lo cual no implica más normas, sino menos y mejores normas), etc.

Finalmente, no compartimos la idea de que baja calidad de la democracia, bajo nivel de confianza intersubjetiva generalizada, bajo nivel de confianza institucional y factores culturales de diverso tipo no sean también explicativos de la corrupción en España. Numerosos estudios indican que la calidad democrática —vinculada no a la mera participación en las elecciones (hay países con democracia de baja calidad y voto obligatorio), sino a un gobierno abierto y que rinde cuentas, sistemas electorales limpios y justos y una sociedad civil estructuralmente democrática— correlaciona negativamente con corrupción: a más, calidad, menos corrupción (Treisman, 2000). La democracia española tiene mucho que mejorar en cultura de la transparencia y rendición de cuentas, y esas mejoras probablemente reducirían de forma sustancial la corrupción.

gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº15. dic. 2010

Carlos L. Alfonso
Luis Enrique Alonso
Jorge Aragón
Luis Ayala
Nuria Bosch
Carlos Bravo
Lorenzo Cachón
Joan Coscubiela
Ricardo Escudero
Marta Espasa
Juan A. Fernández Cerdón
Pilar Iglesias
Miguel Laparra
Paloma López
Héctor Maravall
Enrique Martín-Serrano
Fernando Moreno
Carlos Prieto
Gregorio Rodríguez Cabrero
Nicolás Sartorius
Juan Torres
Carmen Vizán

DEFENSA Y PROYECCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR



confederación sindical
de comisiones obreras