

US gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº28. junio 2017

Irene Albertos Carlos L. Allonso Eva Antón Jorge Aragón Ana Arriba Antonio Cabrera Pilar Carrasquer Inmaculada Cebrián Begoña Cueto Juan A. Fernández Cordón Ignacio Fernández Toxo Francisco Garcia Domingo Jiménez Beltrán Fernando Lezcano Vicente López Vicente Marbán **Carlos Martin** Salvador Moncada Gloria Moreno Nuria Moreno-Manzanaro Rafael Muñoz de Bustillo Juan Ignacio Palacio **Yolanda Ponce** Fernando Rocha **Gregorio Rodriguez Cabrero Montserrat Ros** Jesús Ruiz-Huerta **Amat Sánchez** Eduardo Sánchez





gaceta sindical

nueva etapa nº28. junio 2017



Edita:

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

Dirección:

Jorge Aragón jaragon@ccoo.es

Coordinación:

Aida Sánchez aida@ccoo.es

Consejo Editorial:

Julian Ariza Máximo Blanco Isidor Boix Salce Elvira Ramón Górriz Ana Herranz Fernando Lezcano Enrique Lillo Javier López Héctor Maravall Montserrat Mir

Empar Pablo Carlos Prieto

Rosa Sans

Administración:

Pilar Álvarez palvarez@ccoo.es

Diseño:

Juan Vidaurre Ediciones Cinca, S.A.

Producción editorial, maquetación e impresión:

Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135

Depósito legal: M. 42.536-2001

Ilustración de cubierta e interiores:

Kazimir Severinovich

Malévich

Ilustración de cubierta:

Carpintero,

Kazimir Severinovich Malévich

índice

Jorge Aragón Notas sobre modelo productivo, empleo y protección social en España	11
Ignacio Fernández Toxo Fernando Lezcano Disputar la salida de la crisis	19
Rafael Muñoz de Bustillo Sobre la recuperación de la economía española y el modelo productivo que se perfila. ¿Cambiar para quedarnos donde ya estábamos?	29
Juan Ignacio Palacio Crecimiento y modelo productivo: competencia versus ajuste de precios	43
Juan Antonio Fernández Cordón De los cambios demográficos a la economía del cuidado	65
Jorge Aragón La economía española en el contexto internacional. Riesgos coyunturales, debilidades estructurales	83
Jesús Ruiz-Huerta Política fiscal y gasto público: consideraciones sobre la suficiencia y las carencias de los pilares del Estado de Bienestar en España	113

Eduardo Sánchez	135
Inmaculada Cebrián	161
Carlos Martín	179
Fernando Rocha Precariedad del empleo y riesgo de pobreza	193
Amat Sánchez Salvador Moncada Vicente López Empleo y salud laboral: los efectos tóxicos de la precariedad	213
Carlos L. Alfonso Las relaciones laborales y la negociación colectiva en los últimos años	233
Pilar Carrasquer Tiempo de trabajo y conciliación: reflexiones para la negociación colectiva	251
Eva Antón Las políticas de igualdad de género: una visión crítica y propuestas para la acción transformadora	267
Begoña Cueto	283
Ana Arriba Gloria Moreno Vulnerabilidad y desprotección: los desempleados sin cobertura	299

Nuria Moreno-Manzanaro	319
Vicente Marbán Gregorio Rodríguez Cabrero Servicios sociales y atención a la dependencia	337
Irene Albertos Yolanda Ponce	355
Francisco García Montserrat Ros	381
Antonio Cabrera Protección de la salud y sistema sanitario	403
Domingo Jiménez Beltrán	413
APUNTES Declaración del Grupo Laboral L20 a la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20	429
Nota biográfica de Kazimir Malévich	441

autores

Irene Albertos

Economista
Asistencia Técnica CCOO en la FUNDAE
(Fundación Estatal de Formación para el Empleo)
Secretaría de Formación de CCOO

Carlos L. Alfonso

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

Eva Antón

Filóloga Secretaría de Mujer e Igualdad de CCOO

Jorge Aragón

Economista

Director de Gaceta Sindical: Reflexión y debate

Ana Arriba

Profesora de Economía Universidad de Alcalá

Antonio Cabrera

Secretario general Federación de Sanidad de CCOO

Pilar Carrasquer

Profesora de Sociología Universidad Autónoma de Barcelona

Inmaculada Cebrián

Profesora de Economía Universidad de Alcalá

Begoña Cueto

Profesora de Economía Universidad de Oviedo

Juan Antonio Fernández Cordón

Demógrafo y economista

Ignacio Fernández Toxo

Secretario general de CCOO

Francisco García

Secretario general

Federación de Enseñanza de CCOO

Domingo Jiménez Beltrán

Presidente

Fundación Renovables

Fernando Lezcano

Secretario de Organización y Comunicación de CCOO

Vicente López

Economista y licenciado en Ciencias del Trabajo Director del Instituto de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) – CCOO

Vicente Marbán

Profesor de Economía Universidad de Alcalá

Carlos Martín

Economista

Responsable del

Gabinete Económico confederal de CCOO

Salvador Moncada

Doctor en Salud Pública

Técnico del Centro de Referencia en Organización del

Trabajo y Salud

Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud

(ISTAS) - CCOO

Gloria Moreno

Profesora de Economía Universidad de Alcalá

Nuria Moreno-Manzanaro

Politóloga y jurista Área de Estudios y Análisis Consejo Económico y Social de España

Rafael Muñoz de Bustillo

Catedrático de Economía Universidad de Salamanca

Juan Ignacio Palacio

Catedrático de Economía Universidad de Castilla-La Mancha

Yolanda Ponce

Socióloga
Asistencia Técnica CCOO en la FUNDAE
(Fundación Estatal de Formación para el Empleo)
Secretaría de Formación de CCOO

Fernando Rocha

Sociólogo Coordinador del Área de Estudios y Proyectos Fundación 1º de Mayo

Gregorio Rodríguez Cabrero

Catedrático de Sociología Universidad de Alcalá

Montserrat Ros

Secretaria de Política Educativa Federación de Enseñanza de CCOO

Jesús Ruiz-Huerta

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

Amat Sánchez

Profesor de Economía Universidad de Valencia

Eduardo Sánchez

Profesor de Sociología Universidad Complutense de Madrid

Jorge Aragón

Notas sobre modelo productivo, empleo y protección social en España

Notas sobre modelo productivo...

A economía española ha vivido tres años de recuperación –desde 2014– tras los dos graves períodos de recesión que comenzaron en 2008. Una recuperación todavía frágil, cuyos efectos positivos no se han extendido al conjunto de la población, que se desarrolla en un contexto internacional marcado por la incertidumbre y en la que subyacen desequilibrios estructurales internos que, si no se actúa para resolverlos, pueden tener implicaciones muy negativas en su proyección futura en las condiciones de empleo y de vida de una parte importante de la sociedad española.

Aunque no pocos propagandistas estén utilizando los datos de la evolución de la coyuntura española en los últimos años para afirmar los "éxitos" de las políticas aplicadas, tanto en las recesiones como en la recuperación –algunos incluso las ponen como ejemplo para el resto de la Unión Europea— la precariedad de una parte importante del empleo que se está generando, los altos niveles de desempleo, el aumento de las desigualdades o la gravedad de la situación de familias y personas en condiciones o riesgo de pobreza muestran una realidad diferente.

Este cambio de tendencia del ciclo económico abre el debate sobre la solidez o la fragilidad de la incipiente recuperación, de la mejora en la capacidad de generar una actividad económica sostenible y de crear empleo de calidad, en estrecha relación con el desarrollo de las políticas públicas que han caracterizado al Estado de bienestar como pilar vertebrador de la convivencia y la cohesión social, partiendo de una idea básica que hemos abordado en las páginas de esta Gaceta Sindical: hemos salido de la recesión pero no de la crisis.

El contenido de este monográfico se centra en el análisis de las principales tendencias que caracterizan a estos años de recuperación, buscando no un análisis de coyuntura –bastante ajeno a los propósitos de Gaceta Sindical– sino desentrañar sus implicaciones más estructurales en relación a tres aspectos principales: los cambios en el modelo productivo y su sostenibilidad; la evolución de la ocupación y de las condiciones laborales, como aproximación a la evolución de la primera distribución de la renta y teniendo como principal referente la calidad del empleo; y el papel de la intervención pública y de los sistemas de protección social, la segunda distribución de la renta, para garantizar niveles esenciales de los derechos de ciudadanía y de cohesión social.

Para comprender la estructura del monográfico es necesario tener en cuenta, por una parte, las características de la recuperación en España y analizarlas en el contexto de las dos graves recesiones vividas, que permiten extraer enseñanzas de interés en su proyección futura y servir de marco crítico de las políticas aplicadas y reivindicar otras políticas alternativas. Por otra, considerando los factores que dibujan los posibles escenarios de los próximos años, porque posiblemente vamos a vivir un período de intensos cambios que poco tendrá que ver con el de la recesión pero tampoco con el de la coyuntura de la reciente recuperación.

Estamos ante un panorama nuevo e incierto, del que trató Gaceta Sindical en su nº 26 — Incertidumbres y retos del nuevo escenario mundial— al que se han añadido desafortunadamente algunos "cisnes negros", como la elección de Donald Trump como nuevo presidente de los EEUU y sus propuestas proteccionistas, antisociales y belicistas. Propuestas que pueden conllevar una desaceleración del ya escaso impulso del comercio y de la actividad internacional en los últimos años, que se vendría a sumar al incremento de los precios de los hidrocarburos y al aumento de los tipos de interés comenzados a final del pasado año por la Reserva Federal de los EEUU, y que podrían tener un significativo impacto en una economía como la española, en la medida en que es una economía abierta y con un elevado nivel de endeudamiento exterior —privado y público—. El principio del fin de los favorables "vientos de cola" que tanto han apoyado la reciente recuperación.

También es necesario tener en cuenta el contexto europeo, marcado por los efectos de otro "cisne negro" como la decisión por referéndum del Reino Unido de dejar de formar parte de la Unión Europea —el llamado *Brexit*—, y las graves implicaciones de la creciente presencia de movimientos y partidos políticos no solo euroescépticos sino directamente eurófobos y, lo que es más grave, xenófobos y racistas. De ello dan cuenta las últimas elecciones en Austria, Holanda o Francia, aunque se hayan saldado con ajustadas victorias de partidos de derecha frente a partidos pre o directamente fascistas. Una realidad cambiante y compleja que requiere reforzar el proyecto de construcción europea, pero al que se están dando respuestas muy débiles desde las instituciones comunitarias como pone de manifiesto el reciente Libro Blanco sobre el Futuro de Europa de la Comisión Europea.

Notas sobre modelo productivo...

Pero, más allá de tener en cuenta este escenario incierto, es imprescindible centrar la atención en las propias características de la recuperación de la economía española. Si la gravedad de la crisis en nuestro país tuvo como principal elemento explicativo la creación de una importante burbuja financiera e inmobiliaria, en los últimos años de crecimiento se puede observar que una parte de los sectores base del crecimiento son de bajo valor añadido y productividad. El modelo productivo ha cambiado, se ha llevado por delante gran parte del sector de la construcción —y actividades relacionadas— y parte del sector financiero, pero no parece que se estén impulsando nuevos y sostenibles sectores tractores basados en la innovación, necesarios en el contexto de la economía digital.

El patrón de crecimiento de los últimos años se está basando en un modelo laboral en el que la competitividad de las empresas se apoya en bajos salarios y la precariedad en el empleo. Un modelo que han conformado las distintas reformas laborales que han llevado a reproducir una de las mayores debilidades estructurales de la economía española, la escasa capacidad de innovación y la elevada dependencia tecnológica del exterior, dificultando el fomento de actividades con un mayor valor añadido y la inserción en las cadenas de valor con mayor contenido tecnológico. La estrategia de competir vía precios frente a la competencia vía innovación es un factor explicativo fundamental de la escasa capacidad de generación de empleo que ha caracterizado la historia de la economía española y de su baja calidad.

Igualmente, las políticas públicas que deberían garantizar unas redes de protección social suficientemente extensas para amortiguar los efectos de la crisis y recobrar su intensidad en la recuperación están siguiendo inercialmente los caminos de los recortes de las prestaciones sociales, las rebajas fiscales y la insolidaridad. Los datos sobre las crecientes desigualdades, la amplitud de los colectivos en situación o riesgo de pobreza y de las personas con carencias de recursos básicos como el acceso a la vivienda o a la energía son significativos por sí mismos.

Los principales retos de la sociedad española se centran en la creación de empleo de calidad, la lucha contra las desigualdades y la protección social. CCOO los ha defendido tanto en las etapas de crisis como en la recuperación, tanto desde el diálogo social y la negociación como desde las movilizaciones, todos ellos inseparables. Este es el empeño en el que intenta colaborar esta Gaceta Sindical, que se publica pocos días antes de la celebración del 11 Congreso de la Confederación Sindical de CCOO, al que quiere contribuir como espacio de reflexión y debate, y saludar su compromiso solidario y de clase.

PLANTEAMIENTO DEL MONOGRÁFICO

El monográfico se abre con el análisis del modelo productivo, el empleo y la protección social en España de **Ignacio Fernández Toxo** y **Fernando Lezcano**, reflexionando sobre la interrelación entre estos ejes que han orientado la acción sindical de CCOO, sus retos de futuro y las propuestas sindicales. Un planteamiento que tiene su continuidad en los análisis de **Rafael Muñoz de Bustillo** sobre la recuperación de la economía española y el modelo productivo que se perfila –¿cambiar para quedarnos donde ya estábamos? –; el estudio de las principales teorías económicas y los debates sobre el crecimiento y los modelos productivos –competencia *versus* ajuste de precios– de **Juan Ignacio Palacio**, y las aportaciones de **Juan Antonio Fernández Cordón** sobre la necesidad de abordar el análisis de los cambios demográficos en relación al nuevo paradigma de la economía del cuidado.

Tras estos análisis generales, se desarrollan aspectos más específicos de la economía española relacionados con su encuadramiento en el contexto internacional, la prioridad de la creación de empleo de calidad y su elevado endeudamiento de **Jorge Aragón**; la evolución de la política fiscal y el gasto público en España como pilares del Estado de bienestar de **Jesús Ruiz-Huerta**, y la dependencia tecnológica como rasgo determinante del modelo productivo español de **Eduardo Sánchez**.

Una segunda área de reflexión se centra en el estudio del empleo y las condiciones laborales, partiendo del análisis de **Inmaculada Cebrián** sobre la evolución de la ocupación en España y su relación con las reformas laborales, que tiene su continuidad con el análisis de **Carlos Martín** sobre las relaciones entre las reformas laborales, la evolución del empleo y el rendimiento de los estudios, y de **Fernando Rocha** sobre la precariedad del empleo y el riesgo de pobreza. Trabajos que dan paso al estudio de la evolución de las relaciones laborales y la negociación colectiva en España en los últimos años de **Carlos L. Alfonso**, al análisis del tiempo de trabajo y la conciliación en la negociación colectiva de **Pilar Carrasquer**, al papel de las políticas de igualdad de género desde una visión crítica de **Eva Antón**, y a la relación entre empleo y salud laboral de **Amat Sánchez, Salvador Moncada** y **Vicente López.**

Un tercer bloque aborda la evolución del desempleo, las políticas activas de empleo y los servicios públicos de empleo de **Begoña Cueto**; el sistema de formación profesional para el empleo durante el gobierno del Partido Popular de **Irene Albertos** y **Yolanda Ponce**; la protección social en relación a los colectivos socialmente más vulnerables —los desempleados sin cobertura— de **Ana Arriba** y **Gloria Moreno**; la pobreza y políticas públicas para combatirla de **Nuria Moreno-Manzanarro**, y el papel de los servicios sociales y la atención a la dependencia de **Gregorio Rodríguez Cabrero**.

Notas sobre modelo productivo...

Posteriormente, se recogen tres artículos de carácter trasversal que abordan el análisis del sistema educativo y la necesidad de un pacto por la educación de Francisco García Suarez y Montserrat Ros, la protección de la salud y sistema sanitario de Antonio Cabrera, y las reflexiones y propuestas de Domingo Jiménez Beltrán sobre las relaciones del medio ambiente y el cambio climático, apostando por la sostenibilidad energética como vector de cambio.

La habitual sección de Apuntes cierra el monográfico con la Declaración del Grupo Laboral L20 a la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20, celebrada en Alemania el 18 y 19 de mayo, que aporta un interesante análisis y propuestas de actuación desde el sindicalismo internacional.

La obra de Kazimir Malevich ilustra las páginas de este monográfico. Este pintor, que exploró el impresionismo, el cubismo y el futurismo, transformó estos movimientos en un estilo personal que supuso una transición a una nueva concepción artística del mundo: el suprematismo. Figura fundamental de la efervescencia creadora del arte ruso de las primeras décadas del siglo XX, creador con Mondrian de la abstracción geométrica, fue punto de partida de la posterior evolución del arte abstracto europeo.

AGRADECIMIENTOS

Este nuevo monográfico de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate, que inició Manuel Morales en 2001 aunque tuviera otros formatos en etapas anteriores, incluso en la dictadura franquista, y al que queremos recordar en estas páginas, es posible gracias a la contribución desinteresada de las personas que nos han aportado sus trabajos y análisis, sobre temas de especial importancia para la acción sindical de CCOO y que refuerzan nuestro compromiso por contribuir a una sociedad más democrática, justa e igualitaria: conocer para transformar. A todas ellas, nuestro profundo agradecimiento.

Jorge Aragón Director de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate

Ignacio Fernández Toxo Fernando Lezcano

Disputar la salida de la crisis

L presente número de *Gaceta Sindical Reflexión y Debate* es el último de este período (mandato) y coincide en su distribución con la celebración del 11 Congreso de la Confederación Sindical de CCOO. Esta coincidencia animó al Consejo de Redacción a orientar su contenido a abordar aquellas cuestiones que puedan contribuir al debate que debe alumbrar la estrategia para el presente y el futuro próximo.

Es obvio que esto mismo pretenden las ponencias que en forma de propuestas de resolución se han sometido a discusión en las miles de asambleas convocadas al efecto, pero por definición el debate estratégico ni empieza al iniciarse el proceso congresual ni finaliza al clausurarse éste. Antes al contrario, nuestras propuestas estratégicas las venimos construyendo al calor de las distintas coyunturas por las que hemos ido atravesando y se irán ajustando a medida que éstas vayan cambiando. En esa medida los trabajos aquí recogidos seguirán siendo de interés y utilidad mucho tiempo después de que se inicie un nuevo mandato congresual.

Esta convicción es la que nos ha llevado a abrir este número con aquellas reflexiones que fundamentan la apuesta estratégica para el presente período y que, en esencia, explican el catálogo reivindicativo que recogen los materiales congresuales.

* * *

"La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es una historia de lucha de clases". Esta máxima marxiana contenida en el *Manifiesto Comunista* ayuda a interpretar los cambios que ha experimentado la humanidad como la pulsión dinámica y permanente entre las clases antagónicas en cada período histórico hasta que una acaba imponiendo su hegemonía y se inicia un nuevo ciclo histórico. En el modo de producción capitalista es la tensión entre capital y trabajo la que en cada momento ha marcado los avances, y en su caso retrocesos, sociales.

Ignacio Fernández Toxo Fernando Lezcano

Esta tensión entre capital y trabajo ha tenido su expresión en el pensamiento político en dos construcciones ideológicas que las sustentan y animan; una conocida como liberal y otra social.

El liberalismo es el esquema de valores que mejor sirve al capitalismo, pues justifica su existencia, le da fundamento doctrinario y estimula su desarrollo. En esencia, consiste en considerar que las personas son responsables de su destino, que los condicionantes de origen no pueden servir para justificar su éxito o fracaso en la vida, que la ambición y el esfuerzo son lo único que cuenta y en esa medida no debe haber ningún tipo de límites para que estos valores se desarrollen en plenitud como expresión del progreso de las personas y de las sociedades.

Esta teoría es tan útil al capital porque asocia éxito a acumulación de riqueza y a estatus social; éxito y estatus que hay que alcanzar a cualquier precio si quieres evitar sentirte y ser visto como una persona fracasada. La ausencia de límites es indispensable para que la búsqueda del máximo beneficio que define al capitalismo se pueda desarrollar plenamente.

Pero la historia ha puesto de manifiesto las debilidades de estas teorías para la expansión del capital, cuya mejor expresión son las crisis cíclicas que el sistema padece; igual que ha demostrado las profundas desigualdades e injusticias que es capaz de acarrear.

De ahí que se haya contrapuesto a la visión liberal otra de carácter social, que concibe al individuo inserto en un colectivo social, en una comunidad donde las diferencias entre las personas no son tanto de carácter como de origen, que hay que establecer compensaciones de esta desigualdad de origen para que se dé una verdadera igualdad de oportunidades y donde el progreso de unos viene asociado al de todos.

De aquí surge una determinada visión del papel de la organización social y de la administración pública, del Estado. Mientras para el liberalismo el Estado debe ser mínimo y limitarse a garantizar la libertad de empresa y la discrecionalidad de los empresarios, la concepción social preconiza un Estado capaz de atender al bienestar del conjunto de la ciudadanía y, por tanto, armonizador de las desigualdades sociales.

Como es de sobra conocido, estas dos grandes concepciones tienen una gama de interpretaciones y desarrollos doctrinarios que van de las versiones más moderadas a las más radicales y que se manifiestan en la pluralidad del espectro político ideológico que forma parte de nuestra vida política cotidiana.

Disputar la salida de la crisis

La pugna entre estas dos concepciones, que expresa la confrontación de intereses contrapuestos, ha marcado la historia contemporánea, y la prevalencia de una sobre la otra ha sido fruto de la relación de fuerzas entre los colectivos humanos que se adscriben a ellas.

Lo que conocemos como sociedad del bienestar es un buen ejemplo de ello.

Existe la convención de que el Estado del Bienestar es un fenómeno esencialmente europeo, expresado en términos de "contrato o pacto social", a medio camino de la necesidad de una nueva acumulación de capital tras una Europa devastada que había que reconstruir; una relación de fuerzas fraguada en la guerra contra el nazismo, donde los sectores populares jugaron un papel decisivo y la existencia de países "socialistas", con la Unión Soviética al frente, ejercía de acicate en la medida en que amenazaba a unos y animaba a otros.

El Estado del Bienestar, en la Europa de posguerra, abrió un período de fuerte crecimiento en condiciones de mayor justicia social y equidad.

Las bases de este modelo también son conocidas: una fuerte regulación del derecho del trabajo, con el pleno reconocimiento de la libertad sindical, la participación de los trabajadores y trabajadoras en la economía y las empresas, el equilibrio entre las partes en las relaciones laborales, la negociación colectiva como expresión de la armonización de intereses; una potente red de protección social que atiende a las personas desde que nacen hasta que fallecen, con sólidos sistemas públicos de pensiones; unos servicios públicos sanitarios y educativos universales y gratuitos...; todo ello financiado con políticas fiscales fuertemente redistributivas.

Este modelo dio notables resultados durante casi tres décadas y su progresiva degradación posterior ha venido de la mano de la alteración en la relación de fuerzas que se ha dado en cada una de las crisis acaecidas desde entonces.

En efecto, las crisis económicas se han cebado en el empleo, tanto en su destrucción –ampliando "el ejército de reserva" – como en su calidad –salarios, precariedad –, con lo que se han conseguido las condiciones necesarias para alterar las relaciones de fuerzas e imponer soluciones a la medida de los intereses del capital.

La crisis de mediados de los setenta propició el encumbramiento mundial de la "revolución conservadora" auspiciada por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, que personificaban la ofensiva del liberalismo más radical y despiadado. **Desde entonces, a cada crisis mayor devaluación del Estado del Bienestar.**

Ignacio Fernández Toxo Fernando Lezcano

Desde esta perspectiva, la crisis iniciada en 2008, suficientemente analizada en sus causas y efectos, se ha demostrado como la mejor coartada para imponer el desmantelamiento del modelo social europeo, al que las élites económicas y políticas que profesan el neoliberalismo más rancio consideran un lastre para que la economía europea pueda competir con éxito con los países asiáticos y con EEUU, caracterizados por una fuerte desregulación de derechos.

En esa medida, las decisiones de todo tipo que se han impuesto bajo la dictadura de la austeridad –promovida por las instituciones europeas e inspirada por los intereses económicos y financieros de Alemania– no tienen carácter coyuntural. No estamos ante medidas que suponen sacrificios compartidos para superar un período difícil y cuando éste pasa se reparten los beneficios y se vuelve a la situación anterior; no, estamos ante cambios que pretenden ser estructurales.

Pretenden que se consoliden alumbrando otro modelo de organización social, contrapuesto al modelo europeo, que en esencia se basa en dar total libertad de actuación al capital esperando que el enriquecimiento de los menos acabe llegando a los más, aunque sea en forma de migajas. Se olvida interesadamente la experiencia histórica que demuestra que el enriquecimiento de unos pocos nunca llega a la mayoría si no es porque hay fuertes políticas redistributivas que les obligan a ello, políticas que sólo pueden venir del papel intermediador del Estado. También se olvida que la fase financiero-especulativa por la que transita en la actualidad el capital, en ausencia de controles democráticos, genera "burbujas" que cuando estallan acarrean consecuencias desastrosas para las mayorías sociales.

Veamos, aunque sea de forma somera, cómo ha operado esta lógica en España.

¿Qué tienen en común las medidas que se han ido adoptando por gobiernos de distinto signo a lo largo de todos estos años? Favorecer la recuperación de la tasa de beneficios de las empresas por la vía de movilizar una ingente transferencia de rentas del trabajo a rentas del capital.

No es casual que la primera medida adoptada haya sido la reforma laboral, que ha servido de ejemplo para la mayoría de países del sur de Europa y que tiene un objetivo fundamental: contribuir a esa transferencia de rentas por la vía de deprimir cuantitativa y cualitativamente el factor trabajo.

Con este fin se ha roto el equilibrio en las relaciones laborales, dando mayor poder discrecional a los empresarios y restando capacidades a la acción colectiva de los trabajadores y trabajadoras; se ha facilitado y abaratado el coste del despido

Disputar la salida de la crisis

tanto individual como colectivo, lo que ha supuesto triplicar la tasa de desempleo, que a su vez ha contribuido a presionar a la baja los salarios; se ha facilitado la contratación temporal sin costes indemnizatorios, lo que abunda en la precariedad laboral y también afecta negativamente a los salarios, y así podríamos repasar todas y cada una de las piezas que componen el *puzzle* de la reforma.

En el sector público, donde las debilidades de la negociación colectiva hacen que el Gobierno de turno pueda imponer sus condiciones dependiendo de las coyunturas, se procedió a congelar primero y a reducir después los salarios de los empleados públicos.

Los recortes que han sufrido la sanidad y la enseñanza pública, la paralización de la aplicación de la Ley de atención a personas dependientes, la reducción de programas sociales, la lamentable reforma fiscal y un conocido etcétera tienen el mismo denominador común: "quitarle a los más para dárselo a los menos".

El ejemplo más grotesco, por la forma en la que se produjo y el fondo de su contenido, fue la reforma exprés de la Constitución y el redactado de su artículo 135, que viene a anteponer los derechos de los acreedores a los de todo un pueblo.

El cambio de modelo que se ha venido operando y que se pretende hacer irreversible, se complementa con una reconsideración del papel del Estado en lo que a provisión de servicios se refiere, con una clara apuesta por reducir su intervención al tiempo que se favorece la privatización; con una limitación de los derechos civiles que corre pareja a un incremento de las actitudes autoritarias que hemos sufrido directamente los sindicalistas y que nos conduce a una suerte de "democracia vigilada", y con una ofensiva ideológica que en esencia persigue convencer a la mayoría de que el único modelo de sociedad posible es el que le conviene a la minoría.

El resultado de estas medidas ha sido el deseado, como atestiguan la recuperación de los beneficios empresariales y el mayor peso adquirido por las rentas de capital en detrimento de las rentas del trabajo en la distribución de la renta nacional, pero el precio que ha pagado y sigue pagando la mayoría social ha sido y es altísimo: desempleo, pobreza y exclusión social en una democracia devaluada y carcomida por la corrupción.

En efecto, hemos superado las dos recesiones, el crecimiento de la actividad económica es alto y en todo caso mayor que el de los países de nuestro entorno, pero mientras se recuperan los beneficios empresariales a los niveles previos a la crisis, los salarios siguen muy lejos de lograrlo. El empleo que se crea sigue siendo

Ignacio Fernández Toxo Fernando Lezcano

marcadamente estacional, asociado a actividades de bajo valor añadido y sumamente precario; se está procediendo a una progresiva sustitución de empleo fijo y a tiempo completo por temporal y a tiempo parcial. Los jóvenes mejor formados se ven empujados a emigrar, con la descapitalización del país que eso supone. La desigualdad y la pobreza –que tiene rostro de mujer, joven e inmigrante– amenazan con enquistarse...

En estas condiciones, la contradicción fundamental con la que nos encontramos ante la salida de la crisis es la que se establece entre institucionalizar el modelo de desregulación de derechos que se ha ido imponiendo con el pretexto de la misma, o recuperar las bases del modelo social por el cual se ha venido reconociendo a Europa.

De ahí que la estrategia del movimiento sindical y del conjunto de las fuerzas de progreso, en el presente y el futuro próximo, deba ser disputar el programa y los términos en los que se sale de la crisis y, en concreto, generar la acumulación de fuerzas necesaria para conseguir la reversibilidad de las medidas, así como la recuperación y profundización del modelo social y la calidad de nuestra democracia.

El terreno en el que se produce esta disputa está mediatizado por la crisis político-institucional por la que atraviesa Europa y nuestro propio país, donde la concurrencia del fenómeno de la corrupción asociada al partido en el Gobierno, la interiorización y desconcierto del partido socialista y la ofensiva independentista desde Catalunya amenazan con distraer el objetivo fundamental.

Pero, al mismo tiempo, la gestión neoliberal de la crisis ha generado una reacción ciudadana que ha puesto en cuestión el *establishment*, en todos los rincones del globo en los que se ha llevado a cabo. Una ciudadanía que reacciona harta de que se le impongan sacrificios por parte de unas élites que se escapan de los controles democráticos; harta de que los sacrificios los asuma la mayoría mientras una minoría sigue enriqueciéndose; harta, como en el caso de España, de que afloren casos de corrupción asociados al maridaje entre poder político y economía.

Una reacción ciudadana que, a pesar de cobrar distintas expresiones y de ser descalificada tildándola peyorativamente de populista, exige otra política y otra manera de hacerla.

En el caso de nuestro país, su máxima expresión se puso de manifiesto en las grandes movilizaciones en torno a las Huelgas generales, el 15M, las mareas blan-

Disputar la salida de la crisis

cas y verdes en defensa de la sanidad o la enseñanza pública respectivamente, en las luchas contra los desahucios y un largo etc. De ahí que, pese a la complejidad antes señalada, se den condiciones objetivas y subjetivas para levantar un potente movimiento social que dispute la salida de la crisis.

Desde la perspectiva sindical, hay que superar la etapa de las luchas resistencialistas para colocarse a la ofensiva, y para ello necesitamos cuando menos tres cosas:

En primer lugar, una organización más fuerte y cohesionada capaz de combinar adecuadamente la lucha por las reivindicaciones más inmediatas de los trabajadores y trabajadoras con las más estratégicas que se dirimen en el terreno sociopolítico.

En segundo lugar, un programa reivindicativo que, dando forma a lo particular y lo general, contenga los elementos esenciales que configuran un modelo alternativo al que se pretende imponer. Ese programa debería girar, cuando menos, en torno a seis ejes fundamentales:

- La refundación de la Unión Europea sobre la recuperación del "contrato social" que ha definido históricamente su modelo.
- Una política económica que procure un crecimiento inclusivo, donde el empleo de calidad sea el objetivo fundamental, la inversión pública juegue un papel dinamizador de la actividad económica, los salarios cobren un papel protagónico y se aborde ineludiblemente la brecha salarial de género, lo cual debería complementarse con un Plan integral contra la violencia hacia las mujeres.
- El cambio de patrón de crecimiento impulsando políticas industriales que pivoten sobre la I+D+i.
- La recuperación de los derechos laborales y sociales secuestrados por reformas y recortes. Esto implica la derogación de las reformas laborales; la reconfiguración de las políticas de protección social donde la revisión del sistema de protección al desempleo y la regulación de una renta mínima sean las prioridades; la garantía de viabilidad de nuestro sistema público de pensiones y la calidad de las mismas; unos servicios públicos de sanidad, educación y dependencia universales y gratuitos.
- Una potente reforma fiscal que garantice las políticas redistributivas y una banca pública que facilite las mismas.

Ignacio Fernández Toxo Fernando Lezcano

 Una mejora de la calidad de nuestra democracia que necesariamente debe pasar por la derogación de la ley mordaza, la revisión del Código Penal en lo que al derecho de huelga se refiere; la reforma de la ley electoral y una reforma constitucional que facilite una nueva articulación territorial del Estado.

En tercer lugar necesitamos tejer amplias alianzas político-sociales para generar la movilización capaz de resituar la relación de fuerzas.

En torno a estas cuestiones giran los debates del 11 Congreso de CCOO. En torno a ellas se mueven también los artículos y trabajos que contiene el presente número de *Gaceta Sindical Reflexión y Debate*. Esta coincidencia intencionada tiene un mismo objetivo: contribuir a la construcción de la alternativa a la salida de la crisis.

Ignacio Fernández Toxo Secretario general de CCOO

Fernando Lezcano Secretario de Organización y Comunicación de CCOO

Rafael Muñoz de Bustillo

Sobre la recuperación de la economía española y el modelo productivo que se perfila. ¿Cambiar para quedarnos donde ya estábamos?



Dos figuras en un paisaje. Kazimir Severínovich Malévich.

Partiendo del reconocimiento de la importancia que tiene en los procesos de desarrollo económico el tipo de estructura económica existente en los países y sus transformaciones a lo largo del tiempo, estas páginas tienen como objetivo repasar hasta qué punto la política económica aplicada durante la Gran Recesión ha contribuido a la transformación del modelo productivo español hacia una economía de mayor productividad y potencial de crecimiento. El trabajo concluye planteando algunas líneas de actuación dirigidas a conseguir la "cuadratura del círculo", que en lo que a estas páginas respecta significaría actuar simultáneamente en la mejora de la productividad, para garantizar un mayor crecimiento futuro, y la potenciación de la creación de empleo, para acabar con la maldición económico-social nacional par excellence del desempleo.

1. INTRODUCCIÓN

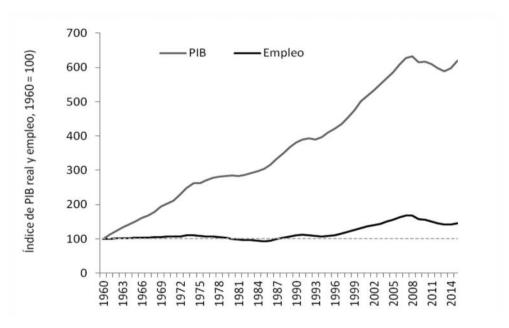
L empezar a redactar estas páginas planean en mi ánimo las ya clásicas palabras de la novela de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, El Gatopardo: "Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi"; si queremos que todo siga como está es necesario que todo cambie. Parece que todas las ampulosamente denominadas reformas estructurales, más que para dar paso a un nuevo modelo productivo, hayan servido para apuntalar el viejo modelo: cambiar todo para que todo siga igual. La Gran Recesión de 2008-2013 ha sido de una intensidad y duración tal que casi una década después de su comienzo todavía es visible su marca tanto en términos de PIB como, sobre todo, de empleo. En términos de PIB puesto que la tan anunciada recuperación del PIB de 2008 en el presente año (2017) olvida que ello supone la certificación de una auténtica década perdida de actividad económica, donde cualquier mejora individual que haya podido producirse se habría visto compensada necesariamente con el empeoramiento de otra u otras personas.

El gráfico 1 no deja lugar a dudas en lo que a esto respecta. Ni la crisis de 1993, ni el estancamiento de los años de la Transición y hasta la entrada de España en la UE ofrecen un paisaje tan desolador en términos de caída de PIB¹. En lo que se refiere al empleo, estamos hablando de una pérdida desde el segundo trimestre de 2008 al primero de 2013 de 3,6 millones de empleos, de los cuales a finales de 2016 todavía quedaban por recuperar más de 2 millones. En términos de distribución

¹ Para hacernos una idea, si en vez de recesión la economía hubiera crecido durante estos años a una tasa nada rumbosa del 1,5%, hasta 2017 el PIB habría aumentado un 14%. Incluso permitiendo una caída del PIB como la experimentada en 2009 y 2010, si la recuperación de 2011 no se hubiera frustrado y se hubiera crecido desde entonces a la misma tasa de 1,5% anual, el PIB de 2017 sería un 8% superior.

funcional, la caída en la producción y el empleo entre los años 2008 y 2013 ha afectado tanto a los Beneficios como a la Masa Salarial, aunque con un reparto ciertamente desequilibrado ya que los primeros habrían soportado una cuarta parte de la misma, frente a las ¾ partes absorbidas por la caída de la Masa Salarial. A este respecto, es interesante señalar que mientras que en la primera fase de la crisis, 2009-2010, las rentas de trabajo y capital se reparten prácticamente al 50 % la caída de la producción, en la segunda, 2011-2013 (coincidiendo con el cambio de estrategia de política económica acontecido en mayo de 2010), son las rentas de trabajo las que prácticamente asumen todo el peso del ajuste (el 90%). Estamos por lo tanto frente a una crisis con un efecto global, pero desigualmente repartido entre los factores productivos² y las personas.

GRÁFICO 1 Índice de PIB real y empleo de España, 1960-2016 (1960 = 100)



Fuente: AMECO y elaboración propia.

² El impacto sobre las rentas de capital y trabajo de la caída en el PIB se ha calculado a partir de las variaciones de Excedente Bruto de Explotación y Masa Salarial entre los años señalados (2008-2010, 2010-2013 y 2008-2013) según las estadísticas macroeconómicas de AMECO (Gross operating surplus: total economy, UOGD; Compensation of employees: total economy, UWCD).

Más allá de las implicaciones en términos de justicia distributiva de este reparto de los costes de la crisis entre las rentas de trabajo y las rentas de capital, se puede argumentar, siguiendo la literatura sobre el papel del salario y de los beneficios como determinantes del crecimiento económico³, que tales cambios pueden tener implicaciones importantes sobre el crecimiento futuro de la economía española, tanto en términos de su intensidad como de sus características.

Estas páginas tienen como objetivo reflexionar sobre las potenciales implicaciones de la política económica seguida durante la crisis para el crecimiento futuro de la economía española. Para ello, en una primera sección se repasarán las debilidades del modelo productivo español y de la inserción de la economía española en la economía mundial antes de la crisis. En una segunda sección se analizarán cuáles pueden ser las consecuencias, en materia de estructura productiva y demanda efectiva de las políticas económicas desarrolladas en la segunda parte de la crisis y durante la recuperación. Por último, se presentan las principales conclusiones obtenidas en el trabajo.

2. EL MODELO PRODUCTIVO ESPAÑOL ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS

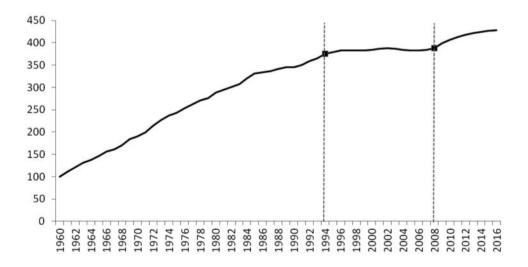
Cuando se habla de modelo productivo de un país se está hablando de qué es lo que se produce y cómo se produce. Esto es, cuál es el peso relativo de los distintos sectores productivos en la economía de un país, y qué tipo de tecnología se utiliza en la producción. La estructura productiva de un país y las características de las tecnologías (entendidas como relación capital/trabajo) de sus sectores productivos son importantes por tres razones principales. Primero, porque los distintos sectores tienen distintas posibilidades tecnológicas y por lo tanto distintas productividades, de forma que la productividad total de la economía, de la que depende, junto con la tasa de empleo, el nivel de PIB per cápita, estará determinada por la combinación de sectores productivos existentes. En segundo lugar, porque aunque las características productivas de los sectores determinen en cierto modo las tecnologías utilizadas en la producción, las empresas tienen cierto grado de libertad a la hora de adoptar una u otra tecnología; una decisión que tiene implicaciones en la productividad del sector. Ello implica que dentro de los mismos sectores coexisten, no solamente entre países sino incluso dentro de un mismo país, empresas con productividades

³ Nos referimos al análisis desarrollado a partir de la obra del economista polaco Michał Kalecki (1899 – 1970) e impulsada por múltiples aportaciones dentro de lo que se conoce como la Escuela Post-Keynesiana, sobre todo a desde la publicación del artículo de Badhury y Marglin (1990).

muy distintas. Por ejemplo, en Estados Unidos, partiendo de definiciones muy precisas y homogéneas de sectores manufactureros, Syverson (2004) concluye que el 10% de las empresas con mayor productividad tiene una productividad cuatro veces superior al 10% de empresas con productividad más baja. Tercero, porque los distintos sectores tienen distinto recorrido futuro en términos de demanda efectiva. Hay sectores que se enfrentan a demandas estancadas, mientras que otros tienen futuros más prometedores en este ámbito.

Si observamos el comportamiento de la productividad en España en el último medio siglo (gráfico 2), que incluye periodos de fuerte crecimiento económico y periodos de estancamiento y recesión, se puede apreciar cómo la economía española ha tenido dos fases claramente diferenciadas en términos del comportamiento de la productividad (por persona ocupada): un primer periodo que iría desde el comienzo de la década de 1960 hasta finales de la década de 1980 en donde, por distintas razones, se produce un fuerte crecimiento de la productividad; y un segundo periodo, desde esta fecha hasta la Gran Recesión de 2009, en donde la productividad se estanca. El comienzo de la crisis cambia esta tendencia como resultado de una destrucción de empleo de mayor intensidad que la caída del PIB, dinámica que conduce a un aumento de la productividad.

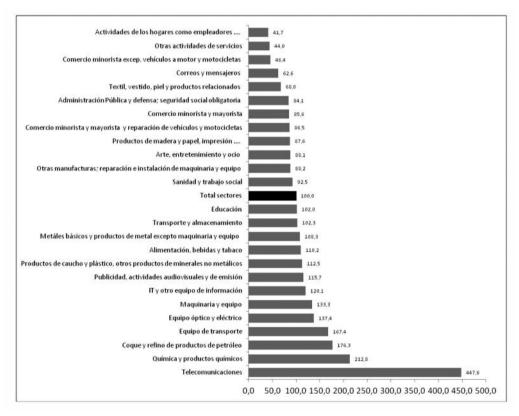
GRÁFICO 2 Índice de productividad aparente del trabajo en España*: 1960-2016 (1960 = 100)



(*)Employment, persons: all domestic industries (National accounts) (NETD)/ Gross domestic product at 2010 reference levels (OVGD) Fuente: AMECO y elaboración propia.

La comparación del gráfico anterior con el gráfico 1, que recoge el comportamiento, también en números índices, del PIB y el empleo, pone de manifiesto cómo los años de fuerte crecimiento del empleo están relacionados con años de menor crecimiento de la productividad, y viceversa. Ello está vinculado a la relación contable que existe entre productividad, empleo y PIB, donde éste último es el resultado de multiplicar productividad y empleo, y por lo tanto su crecimiento igual a la suma de las variaciones de empleo y productividad. Por ello, tautológicamente, para un crecimiento dado del PIB, cuanto mayor sea el crecimiento de la productividad menor será el crecimiento del empleo (y viceversa).

GRÁFICO 3 Índice de productividad por hora en 26 sectores de la economía española, 2014* (Total sectores = 100)



(*)Calculado como: Valor añadido neto a precios básicos/Total de horas trabajadas. Fuente: elaboración propia a partir de Jäger (2016).

Esta relación global, esconde, sin embargo, el hecho de que la productividad media de la economía es el resultado de sumar productividades muy distintas en sectores muy diferentes. Las diferencias de productividad entre países están así muy relacionadas con la distinta composición sectorial de sus economías. Es por ello que la composición sectorial importa y es por ello que el crecimiento económico está muy vinculado al cambio estructural, al paso de trabajadores de unos sectores menos productivos —en el modelo tradicional de cambio estructural, la agricultura— a otros de mayor productividad. A modo de ejemplo, en el gráfico 3 se reproduce una estimación de la productividad sectorial por hora de trabajo de 2014, expresada con respecto a la media nacional de 100, para 26 subsectores de actividad. Más allá de los valores concretos de los mismos, lo que interesa resaltar con este gráfico es la fuerte disparidad existente entre unos y otros, y por lo tanto las repercusiones de todo tipo que tiene que un país dirija su estructura productiva hacia uno u otro ámbito de actividad económica.

Ahora bien, como señalan McMillan y Rodrik (2011) y Diao *et al.* (2017), para que el cambio estructural tenga un impacto positivo en el crecimiento económico de un país no basta con que aumente la productividad a lo largo y ancho de los sectores de la economía y crezca el peso en el PIB en aquellos sectores más dinámicos y con productividades mayores, sino que también es necesario que el empleo desplazado de los sectores en transformación (o decadencia) encuentre acomodo en otros cuya productividad sea también razonablemente alta. Si el cambio estructural genera desempleo o empleo en sectores de baja productividad, el resultado final en términos de crecimiento se verá muy minorado.

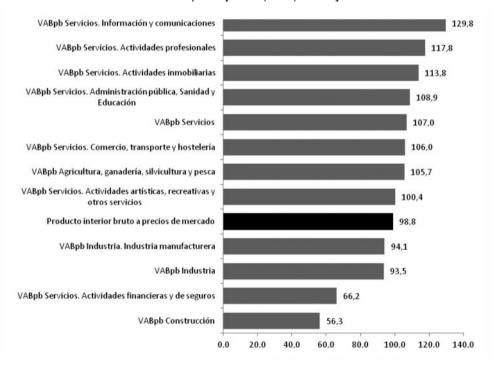
En este contexto, el desafío al que se enfrenta la economía española es doble: por un lado necesita mejorar la productividad con la finalidad de alcanzar mayores niveles de crecimiento, especialmente en un contexto futuro de atonía demográfica, y aumentar la calidad del empleo. Pero por otro lado, la existencia de un alto nivel de desempleo exige maximizar el efecto creador de empleo del crecimiento del PIB, lo cual significa favorecer sectores de baja productividad. Esta última estrategia aliviaría el desempleo y tendría por lo tanto réditos de forma inmediata, pero podría situar a la economía española en una senda de crecimiento de baja productividad y en última instancia, cuando se alcanzara el pleno empleo, de bajo PIB per cápita. Por otra parte, un crecimiento basado en sectores de baja productividad implicaría también optar por empleos de bajos salarios ya que, en última instancia, en el ámbito de la empresa, el salario se verá condicionado por la productividad global de ésta.

Hoy por hoy, cuando se analizan los cambios en la composición sectorial de la economía española acaecidos entre 2008 y 2016 se observa que, salvo el hundimiento del sector de la construcción, que en términos reales habría reducido su tamaño a poco más de la mitad (el 56%) y el sector financiero y de seguros (con un tamaño en 2016 equivalente a 2/3 del que tenía en 2008), el resto de los sectores tienen cambios más modestos, si se exceptúa el aumento de los servicios de información y comunicaciones (que habría crecido en términos reales un 30%) y las actividades profesionales (18%). Destaca también, por sumarse a una tendencia a largo plazo, la caída del peso de la industria manufacturera (que en 2016 tenía un tamaño equivalente al 94% del tamaño que tenía 2008). El gráfico 4 recoge estos valores para los grandes agregados de actividad económica. Aquellos sectores con valores superiores a la media del PIB (98,8%) serían sectores que habrían visto crecer su peso en el PIB en términos reales comparado con la situación en 2008.

GRÁFICO 4

Crecimiento real por grandes grupos de actividad entre 2008 (2° tr.) y 2016 (4° tr)

en España [2008 (2° tr.) = 100]



(*)Contabilidad Nacional Trimestral. Base 2010; PIB pm Oferta (Índices de volumen encadenado) Fuente: INE y elaboración propia.

3. POLÍTICA ECONÓMICA Y CAMBIO DEL MODELO PRODUCTIVO

Cuando se analiza la política económica realizada a partir de 2010 desde la perspectiva de sus efectos sobre el modelo productivo, la conclusión no puede ser más descorazonadora. Por un lado, mediante su énfasis en la deflación salarial y la austeridad fiscal, en una economía como la española de crecimiento impulsado por los salarios (Álvarez et al. 2017) —esto es, donde el crecimiento salarial tendría efectos positivos sobre la demanda efectiva vía consumo de mayor intensidad que los potenciales efectos negativos sobre la demanda efectiva vía caída de la rentabilidad de las empresas y posible efecto negativo sobre la inversión— la política económica desarrollada habría tenido como efecto el aumento de la intensidad y duración de la crisis, contribuyendo por lo tanto a una mayor destrucción de empleo y haciendo más imperiosa la priorización de la creación de empleo (frente a su calidad—productividad) en la recuperación.

Por otro lado, la política de deflación salarial en poco o nada contribuye al cambio en el modelo productivo y al aumento de la productividad, ya que hace viable actividades que, en contextos salariales más exigentes, no podrían subsistir por su baja productividad. En este sentido, los estudios internacionales disponibles sobre el impacto del aumento de los costes laborales sobre la inversión son claros. Tanto en el trabajo de Vergeer y Kleinknecht (2010) sobre 19 países de la OCDE de 1960 a 2004, como en la actualización de Bivens (2017) para 21 países de la OCDE y el periodo 1980–2015, son claros en el efecto positivo de los aumentos salariales sobre la inversión, como mecanismo para salvaguardar los beneficios mediante el aumento de la productividad asociado a la nueva inversión. A modo de ejemplo, en las estimaciones de Bivens, por cada punto porcentual de aumento en el ritmo de crecimiento salarial se produciría (por esta vía) un aumento del crecimiento de la productividad entre 0,25 y 0,3 puntos.

Por último, la austeridad fiscal se habría dejado sentir sobre la inversión en I+D pública (y privada), componente central a medio y largo plazo del cambio en el modelo productivo. En este sentido los datos de gasto en I+D de España son también descorazonadores. Aunque España nunca ha estado en la vanguardia del esfuerzo en I+D, la crisis trunca el aumento de inversión en I+D que se venía produciendo desde la década de 1980 (con el paréntesis de la crisis de 1993), de forma que tras la crisis el gasto público en I+D como porcentaje del PIB cae en un 11% (periodo 2008-15), lo que supone una reducción del gasto muy significativa si consideramos que en ese mismo periodo el denominador cae alrededor de un 5% (esto es, se hace un menor esfuerzo en I+D sobre un PIB también menor). Esta caída se ha visto acompañada de idéntico comportamiento del gasto en I+D privado, con lo que al

final el esfuerzo total en I+D pasa del 1,32% en 2008 a 1,22% en 2015 (como referencia, en el conjunto de la UE el gasto en I+D pasa del 1,84% al 2,03% del PIB, alcanzando el 3% en Austria, Dinamarca y Suecia). Todo ello en un momento en el que el debate mundial gira en torno a conceptos como Industria 4.0, digitalización de la economía, revolución de los robots, etc. Aunque es cierto que el cambio en el modelo productivo no se puede hacer solo a golpe de gasto en I+D, no lo es menos que detrás de las tecnologías más revolucionarias, tanto ahora como en el pasado, está un sector público activo en el apoyo directo o indirecto de nuevas ideas y nuevas formas de hacer las cosas (Mazzucato, 2013).

En conjunto, tras la crisis habría en España un amplio "ejército industrial de reserva" y un mercado de trabajo más desregulado que garantizaría bajos salarios y una mano de obra dócil, un sistema nacional de I+D todavía más raquítico con respecto al existente en los principales países de Europa, y una imperiosa necesidad de primar la creación de empleo sobre otros objetivos como la productividad y su calidad, una combinación que en poco contribuye a avanzar hacia un nuevo modelo productivo ya que las empresas, al menos aquellas más protegidas de la competencia internacional, pueden optar por subsistir simplemente reproduciendo las pautas del pasado, basando su competitividad en unos bajos costes laborales.

4. A MODO DE CIERRE: LA NECESIDAD DE UNA TERAPIA COMBINADA

Un contexto como el actual, en el que es imperioso crear empleo a altas tasas para luchar contra el principal reto a corto plazo de la sociedad española y al tiempo que es necesario facilitar y provocar un cambio en el modelo productivo, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad económica futura del país (especialmente, aunque no solo, en lo que se refiere a la restricción exterior), exige la adopción de una terapia combinada que, en términos muy generales, tendría que basarse en tres ejes de actuación:

1) Facilitar el desarrollo de sectores de alta capacidad de generación de empleo. Alguno de estos sectores, como el turismo, tienen ya un papel muy relevante en el mercado de trabajo español, pero ello no significa que éste no pueda incrementarse mediante políticas que tiendan a su diversificación y aumento de calidad (contribuyendo así al necesario aumento de la calidad del empleo del sector). Otros sectores con gran capacidad de generación de empleo, como aquellos vinculados a la provisión de servicios sociales y educación, tienen sin embargo un nivel de desarrollo inferior al que se esperaría para un país del nivel de renta de España. Según datos de la OCDE (2013), en 2011 Es-

paña, con un empleo público equivalente al 13% del empleo total, se situaba entre los países de la OCDE con menor intensidad de empleo público, por debajo de la media de la OCDE (15,5%) y a mucha distancia de los países escandinavos, con tasas del 30% en Dinamarca y Noruega o del 26% en Suecia. Incluso un país con un Estado de Bienestar de corte liberal como el Reino Unido tenía en idéntica fecha una tasa de empleo público del 18%, cinco puntos porcentuales por encima de España. Basta con pensar que cada punto porcentual de empleo equivale a unos ciento setenta mil trabajadores, para darnos cuenta de cómo el menor desarrollo del Estado de Bienestar es un elemento que está restando posibilidades de empleo en nuestro país.

Cuando se habla de cambio estructural normalmente se piensa en sectores de tecnologías de la información y las comunicaciones, economía verde, industria 4.0, etc., y no en el fortalecimiento del Estado de Bienestar; sin embargo su bajo desarrollo en España es sin duda un factor detrás tanto del menor empleo del país como de su menor productividad (cuando se considera que gran parte de los servicios producidos por el Estado de Bienestar, como la educación y salud, tienen importantes efectos sobre la productividad). Por otra parte, los empleos característicos del Estado de Bienestar se sitúan en gran parte en los grupos medios y altos en términos de calidad de empleo (Muñoz de Bustillo y Antón, 2016), y los que no lo son suelen tener mejores condiciones de trabajo que sus equivalentes en el sector privado (Antón y Muñoz de Bustillo, 2011), con lo que simultáneamente se mejoraría la calidad de empleo.

2) En la medida en que algunos sectores de alta capacidad de empleo tengan baja productividad y/o bajos salarios podría ser necesario la puesta en marcha de mecanismos para complementar los ingresos salariales con prestaciones públicas como existen en muchos países. Esta estrategia podría combinarse con el aumento del salario mínimo, con la finalidad de repartir los costes de financiación de la medida. En lo que a esto respecta, de acuerdo con las estimaciones de Eurostat, España, a pesar del incremento del 8% de 2017, se sitúa, junto con la República Checa, en el último lugar en términos del valor del salario mínimo con respecto al salario medio mensual, el (34,2% o 36% dependiendo de la agregación de utilizada)⁴. Esta última opción podría requerir, sin embargo, y dependiendo de su crecimiento, de una estrategia acompañante para aumentar la productividad en los sectores implicados, en

 $^{^4\,\}mbox{Salario}$ mínimo mensual como porcentaje de los ingresos medios mensuales (%)- NACE Rev. 2.

aquellos ámbitos donde la baja productividad pudiera poner en peligro la obtención de un tipo de beneficio mínimo (o de reserva) que asegure el mantenimiento del empleo (o minimice su destrucción).

La actuación en lo que se refiere a complementos fiscales salariales, así como el mayor desarrollo del Estado de Bienestar requeriría de una profunda reforma fiscal para dotar el Sector Público de los recursos necesarios. Esta tan retrasada reforma, normalmente planteada como necesaria pero ajena al cambio de modelo productivo, se convierte así en un elemento central del mismo.

3) Finalmente, es necesario recuperar, dentro del ámbito limitado de sus posibilidades en el contexto de la UE, una política industrial que contribuya a desarrollar sectores productivos con potencial de crecimiento. Tras analizar el papel de la política industrial en los procesos de crecimiento económico, el economista norteamericano Dani Rodrik (2010) concluía con tres recomendaciones que merece la pena reproducir en estas páginas a modo de cierre.

La primera de ellas es que la política industrial, más que un listado más o menos extenso de políticas, es un "estado de mente", una actitud de colaboración entre el sector público y privado. La segunda es la necesidad de utilizar una doble estrategia de apoyos y penalizaciones, o si se prefiere "palo y zanahoria". Los incentivos deben ser temporales y vinculados al comportamiento de las empresas, con la finalidad de que la política industrial no se convierta en un mecanismo de mantenimiento en el mercado de empresas ineficientes. En este sentido, lo importante no sería tanto el acertar en el tipo de sectores o empresas a las que hay que apoyar, sino ser capaces de dejar caer a las empresas que habiendo sido apoyadas en el pasado no hayan cubierto las expectativas con respecto a su potencialidad de crecimiento y dinamización productiva. Por último, hay que tener en cuenta que el objetivo final de la política industrial es la mejora de la capacidad productiva del país y el aumento del bienestar general, y no mejorar la situación de las empresas implicadas. Este es probablemente uno de los principales problemas de la política industrial, el riesgo de que sea capturada por los intereses de las empresas, de ahí la necesidad de garantizar la transparencia de las políticas aplicadas y la apertura a la competencia de los mercados sobre los que se actúa.

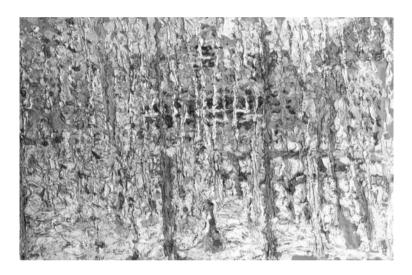
La alternativa a no hacerlo, el dejar hacer, dejar estar, podría significar, entre otras consecuencias, retomar una senda de crecimiento que exija de correcciones periódicas salariales a la baja para mantener la competitividad, en un contexto en el que el desarrollo económico de muchos países que antes estaban fuera el grupo de economías competidoras generará cada vez mayor número de competidores potenciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ, I., UXÓ J., y FEBRERO E. (2017): "Internal devaluation in a wage-led economy. The case of Spain", ICEI Working Papers, WP05/17, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.
- ANTÓN, J.I. y MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2013): "Public-private sector wage differentials in Spain. An updated picture in the midst of the Great Recession", *Investigación Económica*, vol. 74, N° 292, pp. 115-157.
- BHADURI, A. y MARGLIN, S., (1990): "Unemployment and the Real Wage: The Economic Basis for Contesting Political Ideologies", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14(4), pp. 375-93.
- BIVENS J. (2017): A 'high-pressure economy' can help boost productivity and provide even more 'room to run' for the recovery, Report, Economic Policy Institute, Washington. Disponible en http://www.epi.org/118665
- DIAO, X., MCMILLAN, M., y RODRIK, D. (2017): *The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural-Change Perspective*, NBER Working Paper No. 23132, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- JÄGER, K. (2016): "EU KLEMS Growth and Productivity Accounts 2016 release. Description of Methodology and General Notes", The Conference Board.
- MAZZUCATO, M. (2013): *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, London.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R., y ANTÓN J.I. (2016): "Knocking on heaven's door: Changes in the world of work and the middle class in Spain", en D. Vaughan-Whitehead (ed.) Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work, Edward Elgar. Cheltenham
- MCMILLAN, M., y RODRIK, D. (2011): *Globalization, Structural Change, and Productivity Growth.* NBER Working Paper 17143, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- OECD (2013): Government at a Glance 2013, OECD, Paris.
- RODRIK, D. (2010): "The global revival of industrial policy. Picking winners, saving losers", *The Economist*, 05/08/2010.
- SYVERSON, C. (2004): "Market Structure and Productivity: A Concrete Example." *Journal of Political Economy*, vol. 112(6), pp. 1181–1222.
- VERGEER, R., y KLEINKNECHT, A. (2010): "Jobs versus Productivity: The Causal Link from Wages to Labour Productivity Growth." TU Delft Working Paper.

Juan Ignacio Palacio

Crecimiento y modelo productivo: competencia *versus* ajuste de precios



Paisaje con una casa amarilla. Kazimir Severinovich Malévich.

Las teorías sobre el crecimiento económico tratan de explicar cuál es el origen del valor añadido, cómo se reparte entre los factores productivos y cómo se alcanza el equilibrio entre la oferta o producción agregada y la demanda o gasto agregado. Por eso, el artículo comienza con un breve repaso de las teorías del crecimiento. A continuación se examina la perspectiva de la producción que refleja la estructura productiva y de empleo. Seguidamente, la de la renta de los factores productivos que constituye la distribución primaria de la renta. Y por último, la del gasto en consumo e inversión. Las conclusiones intentan sintetizar los aspectos fundamentales analizados.

INTRODUCCIÓN

E denomina crecimiento económico al incremento del valor añadido bruto, Producto Interior Bruto (PIB) a escala agregada. Como valor de la producción de bienes y servicios de una economía es un reflejo de su estructura productiva. Equivale a la renta de los factores que contribuyen a dicha producción que constituye la denominada distribución primaria de la renta. También es idéntico al valor de la demanda, es decir a la suma de consumo e inversión. Producción (oferta), Renta que de ella se deriva y Gasto (demanda) son pues tres perspectivas desde las que se puede analizar el crecimiento económico.

Hablar de crecimiento de una economía es, por tanto, considerar cómo y dónde se genera dicho crecimiento (modelo productivo), de qué modo se reparten las rentas a que da lugar (distribución primaria de la renta) y cómo influyen los patrones de demanda (estructura del consumo y la inversión). No existe un modelo único de crecimiento puesto que la estructura productiva, la distribución de la renta y la estructura del gasto, así como la interrelación entre esos diferentes flujos, es muy distinta en cada momento y lugar. Los modelos de crecimiento reflejan las formas o patrones de distribución de la producción, la renta y el gasto.

Las teorías sobre el crecimiento económico tratan de explicar cuál es el origen del valor añadido, cómo se reparte entre los factores productivos y cómo se alcanza el equilibrio entre la oferta o producción agregada y la demanda o gasto agregado. Por eso se comienza con un breve repaso de las teorías del crecimiento. A continuación se examina la perspectiva de la producción que refleja la estructura productiva y de empleo. Seguidamente, la de la renta de los factores productivos que constituye la distribución primaria de la renta. Y por último, la del gasto en consumo e inversión. Las conclusiones intentan sintetizar los aspectos fundamentales analizados.

TEORÍAS DEL CRECIMIENTO

En las etapas coincidentes con el despegue industrial, el crecimiento se relaciona con la dotación de recursos naturales de cada economía. Las ventajas competitivas aparecen asociadas a una especialización basada en la abundancia relativa de recursos productivos, donde la tierra juega aún un papel predominante, junto al capital y el trabajo. De ahí que se justifique que cada territorio se especialice en aquello en lo que tiene ventajas relativas (teoría de las ventajas comparativas de Ricardo, posteriormente formalizada en el denominado teorema de Heckser-Ohlin).

Los primeros economistas consideran que el modelo de crecimiento está predeterminado por el rendimiento de la tierra. El esquema de Quesnay, conocido como el *Tableau Economique*, relaciona producción, renta y consumo partiendo de la premisa fisiócrata de que sólo crea valor la tierra. El único crecimiento posible es el que se deriva del aumento del rendimiento de la tierra. Si existen rendimientos constantes no habrá crecimiento y se alcanzará un estado estacionario. No obstante, se admite que puede haber rendimientos crecientes, hasta alcanzar un máximo a partir del cual comenzarán a ser decrecientes.

Progresivamente, el crecimiento deja de relacionarse exclusivamente con la tierra, que pasa a considerarse como si fuera un factor fijo inmutable, y se centra en el capital y el trabajo. La denominada Escuela Clásica, cuyo primer representante más destacado es Adam Smith, considera que el crecimiento, y el consiguiente reparto del producto y de la renta, no dependen sólo del rendimiento de la tierra sino de los términos de intercambio, los precios. Ahora bien, para los clásicos los precios no dependen de la demanda, que se considera dada, sino exclusivamente de la oferta o producción. De ahí que consideren que la distribución del excedente o valor añadido, y de la demanda o gasto de renta, está predeterminada por la forma en que se crea el valor en la producción. Se vincula el valor de intercambio (precio de mercado) con el valor o coste de producción (precio natural). Dicho coste se mide por la cantidad de trabajo necesario para la producción. Eso requiere que el trabajo tenga un valor fijo. Suponen que el salario viene determinado por el valor de subsistencia, equivalente a los bienes y servicios necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo (del trabajador y su familia).

Los diferentes matices que van introduciendo los autores clásicos parten de esa premisa. Algunos consideran que el rendimiento puede ser creciente. Eso implica un aumento de la productividad que permite elevar la remuneración del trabajo. Por eso Marx define el salario en relación con el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de una mercancía. Malthus cree que los rendimientos son decre-

cientes en relación al crecimiento de la población. La elevación del coste de producción implica un aumento de salario, puesto que se incrementa el tiempo de trabajo necesario para producir una misma cantidad. Al reducirse la producción (oferta) no se puede cubrir la demanda. Se produce una crisis que hace inevitable un descenso de la población.

Como bien señaló Keynes, esto implica poner en cuestión uno de los equilibrios que se derivan de la teoría clásica, que la oferta crea su propia demanda (Ley de Say). Eso da pie también a la idea de Keynes de que los salarios nominales son rígidos a la baja, pero los reales no. Un aumento de la productividad (rendimientos) en los bienes de consumo, superior a la de los bienes de inversión, permite reducir los salarios, puesto que se abarata el coste de subsistencia. Sin embargo, si se reducen los salarios nominales se frena el crecimiento, ya que es prácticamente imposible que todas las empresas reduzcan el salario a la vez y en la misma cuantía. Habrá resistencias de los trabajadores al descenso de los salarios nominales, lo que agravará la situación al reducir las ganancias de productividad. Eso se evita si se elevan los precios en vez de reducir los salarios, ya que no sólo se desactivan las resistencias obreras, sino que tiene un efecto generalizado sobre todos los salarios, sin que se creen diferencias relativas de salarios que no se correspondan con la productividad. Se incentiva incluso la demanda de consumo de los trabajadores por la ilusión monetaria que crea el aumento nominal de los salarios.

Los neoclásicos mantienen la ley de Say pero no porque consideren como los clásicos que las condiciones de producción que establecen el rendimiento determinen el reparto de la renta y el gasto, sino porque el ajuste de precios, si es completamente flexible, permite un equilibrio inmediato, automático. De ese modo, los precios relativos reflejan las diferencias de productividad y se logra la plena utilización de los recursos productivos disponibles. Si hay competencia ("competencia perfecta") se consigue un equilibrio total. Existe pleno empleo, la remuneración de los factores productivos tiende a igualarse a su productividad marginal y el desplazamiento de capital de las actividades menos productivas a las más productivas garantiza que dicha remuneración tienda a ser igual para todos. Beneficios y salarios relativos son nulos. Esto no significa que no haya beneficios o que el salario tienda a reducirse indefinidamente, ambos pueden incluso crecer si aumenta la productividad. Lo que implica es que las tasas de beneficio tienden a igualarse entre sí y lo mismo ocurre con los salarios.

La crítica de Keynes se limita a poner en cuestión que el equilibrio de oferta y demanda a escala agregada (Ley de Say) se produzca de forma automática, como suponen las corrientes de pensamiento anteriores. La razón fundamental es,

como ya se ha señalado, que los salarios nominales son rígidos a la baja. Esto impide el ajuste en el mercado de trabajo. La solución que propone es reforzar la demanda efectiva. Eso provoca un aumento de precios que posibilita el ajuste de los salarios reales a la productividad. Se alienta el consumo por la vía de la ilusión monetaria de los trabajadores y la inversión por medio del gasto público. Con ello se frenan los desequilibrios (crisis) a corto plazo. Sin embargo, al no poner en cuestión la concepción neoclásica de la competencia, mantiene la idea de tendencia la igualdad de las tasas de beneficio y de salarios, siempre que los mercados se puedan ajustar a través de los movimientos de precios. Hay que evitar que se fuercen ajustes a la baja de los precios porque eso no sólo agrava las recesiones, sino que distorsiona los precios relativos dificultando el ajuste de los beneficios y los salarios a la productividad. Una vez alcanzada la ocupación plena los postulados neoclásicos son plenamente válidos.

Los planteamientos keynesianos alientan políticas expansivas que efectivamente frenan las recesiones. A largo plazo, sin embargo, la inflación pierde efecto y las subidas de precios no logran aproximar al pleno empleo. Distintas teorías poskeynesianas han tratado de explicar por qué podía crecer al mismo tiempo la inflación y el desempleo. Las explicaciones se han limitado a señalar que no existe ilusión monetaria sino expectativas adaptativas que anulan el efecto de las subidas de precios (teoría de las expectativas racionales) o han introducido variables de carácter institucional para justificar la segmentación de los mercados. Ninguna de esas teorías ha cuestionado el concepto neoclásico de competencia, sino que han seguido defendiendo que se podía alcanzar el equilibrio en los mercados mediante los ajustes de precios.

Al identificar competencia con ajuste de precios, se considera que mientras se mantenga la flexibilidad de precios, incluido el salario o precio del trabajo, el crecimiento está asegurado y hay una tendencia al equilibrio en los mercados. Si ese equilibrio no se alcanza, existe desempleo y se mantienen diferentes tasas de beneficio y de salarios entre empresas, es un signo de que no existe competencia. Es necesario, por tanto, remover los obstáculos que impiden la competencia, lo que equivale a afirmar que se requiere evitar cualquier intervención, sea del Estado, de los sindicatos o de cualquier acción colectiva que distorsione el ajuste de precios y salarios.

Veremos en los siguientes apartados como esa concepción influye sobre las distintas vertientes del crecimiento, producción u oferta, renta o reparto del valor añadido y gasto o demanda. El concepto de competencia perfecta que identifica competencia con ajuste de precios, imposibilita comprender que la esencia de la

competencia es la innovación. Las empresas que se mueven en entornos competitivos tratan continuamente de mejorar el producto y la forma y condiciones en que se produce, en vez de adaptarse pasivamente a un producto que les viene dado por la tecnología que se supone más avanzada. Ésta tecnología al ser única (exógena) excluye la innovación, determina el nivel inferior de coste y precio que se puede alcanzar y al que necesariamente tienen que vender su producto las empresas si quieren estar en el mercado.

MODELO PRODUCTIVO Y EMPLEO

Como se ha señalado, la teoría neoclásica del crecimiento descarta cualquier medida que no sea la eliminación de obstáculos al ajuste de precios. El mecanismo de los precios en sí mismo es el que conduce a la estructura productiva que más y mejor aprovecha los factores y recursos productivos. La existencia de desempleo, que constituye la manifestación más evidente de desequilibrio en una economía, sólo puede ser el resultado, desde esta perspectiva, de la existencia de rigideces en el mercado de trabajo que impiden que se modifiquen los salarios, o más ampliamente los costes laborales, hasta lograr nivelar la oferta y la demanda de trabajo. La causa de que países como España o Grecia tengan sistemáticamente tasas de desempleo más elevadas y un empleo con menor estabilidad es consecuencia, desde esta perspectiva, de que tienen un mercado de trabajo poco flexible.

El hecho de que los salarios sean más reducidos en dichos países no es óbice para seguir manteniendo dicha explicación. Indica tan sólo que no se han reducido lo suficiente como para lograr la igualdad de oferta y demanda. Supone, por tanto, que es necesario seguir profundizando en la eliminación de cualquier regulación laboral o acción colectiva de los trabajadores que obstaculice el ajuste de los salarios, hasta el punto que permita alcanzar el pleno empleo. El establecimiento de límites en las condiciones de trabajo, que exijan ciertos mínimos a las empresas, venga directamente del lado del Estado con la legislación laboral, o de los trabajadores a través de la acción colectiva por medio de sindicatos o agrupaciones de trabajadores, representa un impedimento para ajustar los salarios y alcanzar la ocupación plena.

No se plantea la posibilidad de medidas que mejoren la productividad porque ese mismo planteamiento supone que dicha mejora se alcanza de forma automática mediante el mecanismo de precios. Si la productividad es reducida, la rebaja de costes laborales será un incentivo suficiente para que el trabajador trate de mejorar su rendimiento y eleve la productividad. Si se admite que la productividad propiamente dicha no es sólo la del trabajo, sino la que se deriva también del capital privado y

público (productividad conjunta de los factores), eso no modifica esencialmente el problema. El libre juego de los precios sigue siendo el único modo de que se utilicen plenamente y de la forma más eficaz –productividad más elevada– los factores productivos. El modelo productivo es el resultado de esa transformación que el juego de los precios impone.

El cambio hacia un modelo productivo más productivo, justo y sostenible, sólo se puede alcanzar, de acuerdo con esta interpretación, mediante la eliminación de los posibles obstáculos a la flexibilidad de precios y salarios. Una vez reducidos o eliminados dichos obstáculos, el crecimiento es el máximo posible y lleva al modelo productivo "ideal". Cualquier otra política económica supondría una intervención distorsionadora de la competencia que aleja la posibilidad de conseguir un modelo productivo mejor.

Las críticas a esta concepción del crecimiento y las posibles alternativas suelen caer en un doble error. El primero es tratar de establecer políticas monetarias, fiscales y laborales, sin actuar al mismo tiempo y de forma prioritaria sobre la raíz de los desequilibrios, que radica en la falta de competencia. Al admitir de forma implícita o explícita el concepto de competencia vigente se excluye la posibilidad de alentar realmente la competencia mediante medidas que favorezcan e incentiven la innovación.

El segundo error, relacionado con el anterior, es aún más importante y, aunque evidente, se suele ignorar de forma deliberada o inconsciente. No son las políticas macroeconómicas las únicas medidas para avanzar hacia un modelo productivo, ni siquiera pueden ser las primeras. No es posible un cambio instantáneo y desde arriba, sino una transformación que modifique las bases de crecimiento apoyada en iniciativas sociales que respondan a unos patrones de producción y consumo diferentes. Introducir competencia en los mercados y reformar el sistema educativo no puede ser el resultado exclusivo de las políticas gubernamentales. Éstas deben sobre todo ir dando cobertura legal a las experiencias sociales innovadoras que vayan surgiendo y estableciendo medidas que las incentiven.

La superioridad del sistema económico vigente es precisamente que se apoya en la iniciativa individual, que se denomina como competencia, requiriendo del Estado que corrija los desequilibrios excesivos que puedan poner en peligro la continuidad del crecimiento. El Estado no tiene que actuar salvo para restablecer la competencia entendida como flexibilidad de precios. La alternativa no tiene por qué requerir ni siquiera mayor actuación del Estado, sino en todo caso que sea mejor y distinta. Mejor porque no actúe cuando los desequilibrios llegan a niveles insosteni-

bles, sino de forma proactiva, tratando de alcanzar ciertos proyectos colectivos. Distinta porque, en vez de promover la iniciativa individual, debe apoyar la creación de entornos que favorecen una mayor capacidad de innovación, que son los únicos que pueden generar un crecimiento y un modelo productivo más sostenible e integrador.

Lo que provoca la falta de competencia y genera desequilibrios y desempleo no es la rigidez de precios y salarios. En todo caso, esa es más bien la consecuencia de la falta de competencia. Las teóricas políticas competitivas excluyen a posibles competidores, generando menor demanda de trabajo y de peor calidad. Distorsionan igualmente el sistema educativo bajo la consigna de la excelencia y el emprendimiento, cuyo resultado es una oferta de trabajo polarizada entre los muy cualificados y los sin cualificar. La pretendida flexibilidad de precios, equivale a suponer que existe un elevado número de oferentes y demandantes, que es justamente lo que garantiza que no pueden interferir en los precios ("precio aceptantes"). Oculta que lo que limita la competencia es el freno a la entrada de nuevos competidores y la discriminación entre los que ya están dentro mediante conductas colusivas (pactos ilícitos en daño de terceros, según la definición de la Academia de la Lengua Española), toleradas e incluso amparadas por el Estado.

La competencia en precios presupone mercados distribuidos entre un elevado número de oferentes y demandantes. Las restricciones a la competencia efectiva, que depende de la capacidad de innovación, limitan la posible entrada de competidores y la capacidad de los que ya están dentro, reduciendo la cantidad y variedad de la oferta. La producción tiende a estar cada vez más concentrada al excluir por diferentes vías a potenciales competidores y crear relaciones de subordinación respecto a los oligopolios o monopolios que controlan los mercados. La explicación de esta aparente paradoja es que no es la falta de competencia en precios la que genera la concentración de los mercados sino los citados obstáculos a la innovación que reducen la oferta y su potencial mejora. Un aumento de la competencia (innovación) implica mayor demanda de trabajo y de más calidad, y una oferta de trabajo menos polarizada, que eleva su nivel desde abajo y facilita su adaptación a la demanda de trabajo.

La competencia implica que, por lo general, convivan calidades y precios distintos en un mercado con tasas de beneficio y de salarios distintas. La concepción neoclásica supone, por el contrario, que el ajuste de precios impone una sola calidad, la que corresponde a la tecnología más avanzada, accesible para cualquiera de los competidores. Esta representa el tamaño óptimo empresarial que garantiza que el coste es mínimo. La competencia asegura un precio único (máximo y mínimo), haciendo que las tasas de beneficio y de salario sean iguales en todas las empresas.

Nadie puede producir más barato porque el tamaño óptimo representa el coste inferior que la tecnología disponible permite. Tampoco se puede producir más caro porque nadie les compraría y se verían expulsados del mercado.

Quizás ayude a entender esta aparente contradicción, ilustrar el razonamiento con un símil educativo. La competencia en precios equivale a suponer que todos los alumnos pueden alcanzar la nota máxima, siempre que el profesor o un grupo de alumnos no se ponga de acuerdo para dificultarlo y establecer así una discriminación injustificada. Estamos teóricamente ante una situación inmejorable. Todos alcanzan la excelencia (un 10 suponiendo la escala decimal tradicional) y hay igualdad absoluta. La nota inferior al diez, los notables y aprobados, son signo de que no hay competencia y en consecuencia se ha impedido que alcancen el diez. El diez representa, por tanto, la nota máxima pero también la mínima, del mismo modo que en un mercado competitivo existe un precio único. En la práctica esa teórica situación ideal conduce a no aprovechar al máximo todas las capacidades disponibles. Se excluye o minusvalora a los alumnos que pueden alcanzar un aprobado o notable. En nombre de la excelencia, en vez de elevar los conocimientos de todos y derivadamente el umbral de aprobado, el sobresaliente se convierte en la nota de los privilegiados que limitan la competencia. Eso acaba por rebajar el nivel global tendiendo a que el sobresaliente se degrade y se aproxime al aprobado, en vez del aprobado al sobresaliente.

DISTRIBUCIÓN PRIMARIA DE LA RENTA

El automatismo asociado a la idea de ajuste de los mercados a través de los precios, presupone que tanto la tasa de beneficio como los salarios tienden a igualarse. Puesto que dicho ajuste se cree que conduce al total aprovechamiento de los recursos productivos, como se ha visto en el apartado anterior, eso garantiza la máxima productividad y que cada factor productivo sea remunerado conforme a su productividad.

La constatación empírica de la persistencia en las desigualdades en las tasas de beneficio¹, ha llevado a nuevas interpretaciones. No obstante, se sigue partiendo

¹Los análisis en ese sentido han ido proliferando cada vez más a raíz de los trabajos pioneros de Dennis Mueller: "The persistence of profits above the norm". *Economica 44*, 1977, págs. 369-380 y *Profits in the Long Run*. Cambridge, Cambridge University Press. 1986. También la obra de varios autores dirigida por el propio Mueller, *The Dynamics of Company Profits: An International Comparison*. Cambridge University Press, 1990.

de la teoría neoclásica de ajuste de precios, por lo que las diferencias en las tasas de beneficio se interpretan como una consecuencia de la falta de competencia. Las prácticas anticompetitivas, respaldadas por el Estado e incluso derivadas de su intervención directa en los mercados, son las responsables de que siga habiendo importantes diferencias en las tasas de beneficio a lo largo del tiempo.

También en el ámbito salarial se ha tenido que reconocer la evidencia de que existen fuertes diferencias salariales entre sectores y empresas incluso dentro de un mismo sector. Aunque en este terreno el reconocimiento ha sido más tardío, se ha impuesto la interpretación asociada a la teoría del capital humano². Ésta defiende que las únicas diferencias salariales vienen determinadas por la inversión en formación que establece el grado de cualificación y rendimiento de la oferta de trabajo. La desigualdad salarial refleja la diferente productividad del trabajador derivada de dicha inversión, de modo que la prima salarial recompensa el gasto invertido en la formación. Cuando las diferencias salariales no se corresponden con el grado de cualificación y experiencia del trabajador es porque, de forma análoga a lo que ocurre en los mercados de productos con la tasa de beneficio, existen restricciones a la competencia en el mercado de trabajo. La intervención estatal y la existencia de coaliciones de trabajadores impiden el ajuste de los salarios.

Solo una concepción de la competencia como innovación permite comprender que coexistan en un mismo mercado tasas de beneficio y salarios diferentes³. La clave de la competencia reside en tratar de maximizar beneficios a largo plazo (periodo de amortización del capital fijo) mediante un esfuerzo constante de innovación. No son los ajustes de precios los que garantizan la competencia y en consecuencia no hay una tendencia a la igualdad en la remuneración del capital y del trabajo. Por el contrario, es usual que haya diferentes tasas de beneficio y de salarios, incluso entre empresas de un mismo mercado o sector. Más aún, suele coincidir que las empresas con beneficios más elevados sean las que presentan remunera-

² Gary Becker: *The Economics of Discrimination*, Chicago, The University Chicago Press, 1957, revisado en 1971; *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*, Madrid, Alianza Editorial, 1983 (primera edición en inglés, *Human Capital*, Cambridge, Massachussts National Bureau of Economic Research, 1964; segunda edición, 1975; tercera edición, The University Chicago Press, 1994).

³ Para una definición formalizada de la competencia concebida como maximización de beneficios a largo plazo basada en la innovación, véase J. I. Palacio, "Estructura productiva, competencia e innovación", *Ciencia e innovación. Reflexiones en un escenario de crisis* (Alicia Durán, coord.), Libros de la Catarata, Fundación 1º de Mayo, Escuela de Organización Industrial, Madrid, 2011, págs. 23 a 72. Ese mismo planteamiento aplicado a los salarios en el capítulo IV, "Determinación de salarios y negociación colectiva", del libro de J. I. Palacio y C. Álvarez, *Mercado de trabajo: análisis y políticas*, Ed. Akal, Madrid, 2004, págs. 93 a 144.

ciones de sus trabajadores más altas⁴. Esto explica que haya importantes desigualdades en la remuneración de trabajadores con unas mismas características de cualificación, experiencia y edad. Las diferencias responden a elementos de la demanda de trabajo, como el establecimiento de pertenencia del trabajador⁵, y no sólo a las características de la oferta de trabajo determinadas fundamentalmente por su nivel educativo, como supone la teoría del capital humano.

La reciente crisis ha puesto además de manifiesto que aunque a escala agregada ha habido una pérdida de peso de la remuneración del trabajo respecto a la del capital, no todos los salarios han descendido. Esto ha ocurrido en la mayoría de los países y regiones, aunque con distinta intensidad. El caso español puede servir de ilustración. En España han aumentado los salarios en las empresas grandes, de más de 100 trabajadores, mientras descendían en las pequeñas, las que están por debajo de ese umbral. Por tramos de salarios sólo se reduce el tramo inferior, el que ni siquiera alcanza la mitad del salario mínimo, reflejando la importancia adquirida por el trabajo a tiempo parcial y el temporal. Contrasta con que el tramo superior, equivalente a 10 o más salarios mínimos, sea el que más ha crecido⁶.

La competencia como innovación explica que existan diferentes tasas de beneficio y salarios sin tener que suponer, como hace la concepción neoclásica, que eso es un indicador de que no existe competencia. Cuando no la hay esa desigualdad tiende a ser mucho mayor, pero eso no es tanto la consecuencia de las rigideces de precios y salarios, sino del dominio del mercado que se logra impidiendo la entrada de nuevos competidores y restringiendo la capacidad de innovación. La causa de que existan precios anormalmente altos en los mercados de productos y salarios excesivamente elevados en el mercado de trabajo no se deriva, única ni principalmente, de la intervención estatal y la acción sindical. Ese suele ser más el efecto de la falta de competencia que su causa.

⁴J. I. Palacio, "Estructura industrial y determinación de los salarios. Un análisis del caso español a partir de los datos de la explotación de la Encuesta Industrial del INE, referidos a la rama de abonos y plaguicidas". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete. Universidad de Castilla-La Mancha, 1992. Este trabajo sin publicar es el origen del artículo de J. I. Palacio e I. Iriondo, "Determinantes salariales dentro de una rama de actividad", *Economía y Sociología del Trabajo*, nº 25/26, septiembre-diciembre 1994, págs. 132 a 143.

⁵ Véase J. I. Palacio y H. J. Simón, "Dispersión salarial entre establecimientos y desigualdad salarial", *Revista de Economía Aplicada*, nº 36 (Vol. XII), 2004, págs. 47 a 81.

⁶ Véase al respecto el artículo de J. I. Palacio y J. Aragón, "¿Es sostenible el actual modelo laboral?", *Revista de Economía Laboral* nº 12, diciembre 2015, págs. 88 a 127 (http://www.aeet-rel.es/index.php/rel/article/view/70/58).

La competencia requiere regulaciones, como ocurre en la competición deportiva o de otro cualquier otro tipo, que permitan a los competidores saber a qué atenerse y tener garantías de que no existe trato discriminatorio. Por eso es importante la existencia de órganos de defensa de la competencia (árbitros) y de ir introduciendo paulatinamente adaptaciones que mejoren las reglas de juego y ayuden a mantener la competencia. Con esas garantías habrá incentivos a la innovación. A veces identificamos la competencia con el momento de celebración de un encuentro, pero la mayor parte del tiempo no se dedica a jugar partidos sino a entrenar (formación) y diseñar estrategias; es decir al desarrollo de políticas activas de innovación. No es tanto la intervención directa del Estado la que debe fijar las reglas de juego, sino la asociación y cooperación entre empresas así como los acuerdos y negociaciones entre empresarios y trabajadores a distintos niveles, comenzando por los de carácter transversal y sectorial, que fijen esas reglas mínimas comunes a todas las empresas. El Estado debe velar porque cualquiera de esas reglas y acuerdos respeten las leyes e intereses colectivos, dando incluso fuerza de ley a acuerdos y regulaciones previamente establecidas por empresarios y trabajadores, como ocurre de hecho con la negociación colectiva.

Si todas las empresas que conforman un mismo mercado tuviesen unas mínimas exigencias comunes en cuanto a condiciones de trabajo (seguridad e higiene, formación de los trabajadores, categorías laborales, movilidad interna y externa, etc.) y de producción (normas medioambientales, de seguridad y respeto a los demandantes o consumidores, etc.), las diferencias salariales y de beneficios responderían a la mayor o menor capacidad (competencia) de las empresas y sus trabajadores. Habría un estímulo para innovar en vez de buscar ante todo reducir costes por cualquier medio. Los trabajadores vincularían sus remuneraciones a su implicación y contribución a los resultados de la empresa.

Tanto desde el Estado como desde las organizaciones patronales y sindicatos, se coincide en señalar la importancia de la innovación (I+D+i⁷) y de vincular los salarios a la productividad. Sin embargo, acaba por predominar la visión convencional de la competencia como ajuste de precios a corto plazo, quedando esas declaraciones y buenas intenciones en papel mojado. Se impone el conservadurismo y la liberalización desreguladora en vez de los incentivos al cambio paulatino y continuado, y una liberalización derivada de mejoras en la regulación. La experiencia demuestra que ante las reiteradas situaciones de elevado desempleo se han establecido reformas en el mercado de trabajo sin cambios previos en los mercados de productos

⁷ Investigación, Desarrollo tecnológico e Innovación.

que estimulen la competencia, requisito indispensable para un aumento en la cantidad y calidad del trabajo demandado; y sin transformaciones de fondo del sistema educativo que garanticen una cultura general para todos, requisito imprescindible, aunque no suficiente, para conseguir una oferta de trabajo más competente y con capacidad de adaptación a la demanda cambiante de trabajo.

La simple reivindicación de mejoras salariales sin incidir de algún modo en los elementos que permiten aumentar la competencia y mejorar la productividad, tiene escaso efecto. Con frecuencia se traduce en un aumento de las desigualdades salariales. Las empresas que, por estar escasamente expuestas a la competencia, obtienen márgenes de beneficio más altos y seguros, tienden a ceder más fácilmente a las presiones para elevar los salarios de sus trabajadores. Por el contrario, las empresas a las que sus demandantes les imponen fuertes restricciones, sobre todo cuando son otras empresas monopolistas u oligopolistas, tienen un reducido margen de maniobra. En consecuencia, mantienen salarios inferiores y cuando sus tasas de beneficio son también muy reducidas tienden a congelar los salarios para evitar llegar a incurrir en pérdidas.

Cuando la competencia y la capacidad de respuesta de los trabajadores son muy reducidas se busca incentivar el empleo con políticas devaluadoras de costes laborales. Esto provoca que los incrementos de empleo se den en mucha mayor medida en las actividades de bajo valor añadido y productividad, que en las de productividades elevadas y alto valor añadido. Esto explica, como ocurre en el caso de España, que la productividad tienda a estancarse en las fases de auge en que se logran aumentos de empleo y se incremente en las etapas de recesión con fuerte y rápida destrucción de empleo. Se impone así una espiral devaluadora de costes laborales acompañada de fuertes fluctuaciones de carácter asimétrico del empleo y la productividad.

En la medida que esto conduce además a una creciente concentración de capital, las mejoras de productividad tienden a ser resultado más de inversiones de capital que de mejoras en la organización y cualificación del trabajo. Los sectores o empresas más intensivos en capital, que con frecuencia imponen mayores restricciones a la competencia, obtienen productividades que se distancian cada vez más de los segmentos intensivos en trabajo. Su poder de mercado limita la competencia y eso les permite mayores beneficios y salarios. Esas empresas son las más interesadas en que se frenen los costes laborales, empezando por los niveles más bajos (salario mínimo), ya que les facilita mantener salarios relativos elevados compatibles con incrementos en sus tasas de beneficios.

Con la globalización, que supone una mayor integración del proceso de producción a escala mundial, la falta de competencia facilita el control de los mercados y la cadena de valor. La externalización de tareas crea un encadenamiento de subcontrataciones. Eso permite dominar un mercado, a veces muy amplio, con un capital fijo y una plantilla relativamente reducida, siendo menos vulnerables a los cambios y fluctuaciones de la demanda. Se retienen las tareas o fases del proceso de producción más rentables, de mayor valor añadido, encargando a terceras empresas lo demás. Ese control de la cadena de valor se basa no tanto en la innovación como en el aprovechamiento de una posición hegemónica derivada de la restricción de la competencia. Explotan posiciones de mercado y tecnologías tradicionales de las que se han apropiado. Es el caso, por ejemplo, de las grandes empresas relacionadas con el desarrollo de infraestructuras (urbanismo, vías de comunicación, telecomunicaciones, etc.) o con el consumo de masas (alimentación y bebidas, textil y confección, productos de higiene, electrodomésticos, etc.). Su enorme volumen les permite controlar el conjunto de la cadena de valor, creando una red escalonada de subcontrataciones, subordinada a la actividad principal.

Las desigualdades tienden a acentuarse cada vez más, no por la globalización en sí misma sino por la intensificación de un crecimiento que se apoya en la restricción de la competencia y el dominio de mercados cada vez más amplios. Mientras las empresas que dominan los mercados con capital fijo y plantillas relativamente reducidas tienen tasas de beneficio y salarios cada vez más altos, aumenta el número de empresas y autónomos ("falsos autónomos") con tasas de beneficio, salarios y rentas que tienden a reducirse. No conviene olvidar que más aún que las desigualdades salariales han tendido a aumentar las diferencias en tasas de beneficio, sobre todo por la reducción de rentas de numerosos trabajadores autónomos en los que se mezcla el capital y el trabajo (rentas mixtas).

Frenar la creciente desigualdad exige introducir mayor competencia en los mercados que mejore las condiciones de trabajo y la calidad de lo producido. Es esencial en ese sentido priorizar, a través de la negociación colectiva y la promoción de nuevas experiencias empresariales, la formación y cualificación del trabajo, procesos respetuosos del medio ambiente y perfeccionadores de la seguridad e higiene en el trabajo, así como formas de organización del trabajo enriquecedoras de la satisfacción y el desarrollo personal en el trabajo. La consecución de salarios dignos y con menores desigualdades será el resultado de establecer esas condiciones que contribuyen a la mejora de la productividad generando mayor competencia. El Estado debe apoyar y favorecer esos acuerdos y regulaciones, pero no puede esperarse que sea el que las imponga de forma centralizada.

PATRONES DE GASTO: CONSUMO E INVERSIÓN

Aunque sea de forma escueta, conviene analizar el gasto en consumo e inversión, variables que completan el flujo circular de la renta. La teoría del crecimiento de la Escuela Clásica supone que tarde o temprano los rendimientos se estancan o se hacen decrecientes, y que los salarios oscilan siempre en torno al nivel de subsistencia. Eso implica que el gasto en bienes de consumo final depende mayoritariamente de los salarios. El gasto en inversión, por su parte, depende del ahorro. Los beneficios del capital, salvo una pequeña parte destinada al consumo, configuran el ahorro bruto cuyo valor es igual a la inversión bruta. Para mantener el crecimiento de la economía, el aumento del gasto en consumo no debe rebasar el incremento de la productividad en los bienes de subsistencia. Si la productividad de los bienes intermedios y de inversión crece por encima de la de los bienes de consumo, el ahorro aumenta y con ello la inversión que garantiza la continuidad del crecimiento.

El pensamiento neoclásico mantiene la igualdad de ahorro e inversión, pero para eso requiere que simultáneamente haya un aumento de la cantidad de dinero. Al moverse en términos estrictamente monetarios es también necesario un equilibrio en el mercado monetario. El consumo no está limitado por el nivel de subsistencia, sino que variará en función de los cambios en la productividad de los bienes de consumo y de la productividad del trabajo en el conjunto de la economía. Si se eleva la productividad en los bienes de consumo por encima del incremento de la productividad del trabajo, siempre que no se obstaculice la flexibilidad de los precios (competencia perfecta), los salarios reales aumentan. Si a su vez la productividad de los bienes intermedios y de inversión se incrementa, los beneficios aumentan, elevando el ahorro y la inversión. El aumento del gasto en consumo e inversión (demanda), no es sino un reflejo del aumento de la producción (oferta) y de las rentas que esa producción genera (Ley de Say). La oferta y la demanda se igualan a escala agregada porque la competencia en los distintos mercados de productos y de factores garantiza el equilibrio en cada mercado, incluido el mercado de trabajo.

De nuevo, cualquier desequilibrio se interpreta como una consecuencia de falta de flexibilidad en los ajustes de precios y salarios. Corregir los desequilibrios no requiere más que restaurar dicha flexibilidad. Keynes admite que los desequilibrios no se restauran automáticamente con la flexibilidad de precios y salarios. Como los salarios no se fijan a nivel agregado y de forma simultánea, la variación de los salarios no se puede ajustar a la productividad mediante movimientos en el salario nominal. Si así se hiciese se crearían desigualdades salariales, rechazadas por los trabajadores, que tratan de preservar su salario real relativo, y perjudiciales para el equilibrio competitivo de la economía y el pleno empleo. Para conseguir el ajuste entre las

variaciones de la productividad y los salarios reales hay que elevar los precios de forma que compensen los aumentos nominales de salarios que sobrepasen a los de la productividad. Eso requiere a su vez incrementar la demanda, tanto por la vía del aumento del consumo como de la inversión.

El gasto en consumo aumenta en la medida que se incrementa la inversión pública y el empleo, incluso si los salarios reales no crecen ni aumenta la productividad. Para igualar el ahorro y la inversión el tipo de interés, en realidad un promedio de diferentes tipos, debe mantenerse suficientemente bajo como para estimular el consumo presente y la inversión. Un tipo de interés reducido estimula la inversión ya que facilita que la eficiencia marginal del capital (tasa de beneficio) o rendimientos esperados de la inversión durante la vida útil del capital pueda estar por encima. Eso requiere que haya unas condiciones de estabilidad y de expectativas futuras que den confianza en que se pueden obtener esos beneficios esperados por encima de la tasa de interés. Por eso es esencial el adecuado manejo de la política monetaria y fiscal.

En definitiva, Keynes plantea, al contrario que las teorías del crecimiento vigentes hasta ese momento, que hasta conseguir la ocupación plena es necesaria una intervención activa del Estado en el ámbito macroeconómico que estimule la demanda efectiva, consumo e inversión. El consumo no puede crecer tan rápido que reduzca el ahorro por encima de las necesidades de inversión. Sin embargo, es más importante aún si cabe que la inversión no aumente rápidamente en detrimento del consumo. Keynes concluye que "fuera de la necesidad de controles centrales para lograr el ajuste entre la propensión a consumir y el aliciente para invertir no hay más razón para socializar la vida económica que la que existía antes". Cree además que no hay razón alguna para pensar que el capital pueda ser escaso. Eso hace que vea "el aspecto rentista del capitalismo como una fase transitoria que desaparecerá tan pronto como haya cumplido su destino", es decir tan pronto como el capital deje de ser escaso.

Keynes no cuestiona la teoría neoclásica del crecimiento basada en el ajuste de precios, salvo en que no basta para alcanzar la ocupación plena. Con ello está dando por supuesto que toda inversión productiva, haya o no ocupación plena, alcanza la máxima eficiencia. Eso eleva la productividad del conjunto, que tiende así a la igualdad en las tasas de beneficio y de salarios. Al mismo tiempo hace de la expansión continua del consumo la garantía del crecimiento, como si fuese sostenible un crecimiento ilimitado. Ambas cuestiones son incompatibles con un crecimiento equilibrado y sostenible.

El modelo de crecimiento vigente basado en ajustes de precios genera la concentración de los mercados. Esa concentración determina la producción y el consumo masificado. La inversión, al desplazarse cada vez más hacia las empresas que dominan los mercados, acentúa aún más la concentración. Los mercados financieros, que acentúan el carácter rentista del capitalismo (especulación) en contra de lo que Keynes esperaba, cobran mayor importancia. No porque el ahorro se dirija hacia activos financieros puramente especulativos, sino porque la falta de competencia en los mercados de bienes y servicios convierte de hecho en activos especulativos las emisiones de capital de las empresas que basan su rentabilidad no tanto en una mayor calidad y eficacia como en el control monopolista u oligopolista de los mercados.

Como se ha señalado en los anteriores epígrafes respecto a la estructura productiva y la distribución de la renta primaria, no cabe modificar de forma centralizada y rápida los patrones de gasto en consumo e inversión. Sólo a partir de experiencias que prioricen la calidad de vida y de los productos, por encima del precio y la acumulación de bienes y dinero, podrá haber mercados competitivos. El impulso a la innovación y la mejora de las condiciones de trabajo, desactivará la degradación de los productos y el medio ambiente asociada a la concentración de los mercados. Las formas de gasto en consumo e inversión son indesligables del modelo de crecimiento que conforma una determinada estructura productiva y reparto del valor añadido.

CONCLUSIONES

Las teorías del crecimiento económico, como cualesquiera otras teorías científicas, pueden no requerir de los hechos para establecer sus propios supuestos. En cualquier caso, no dejan de incidir con su interpretación sobre las prácticas que conforman esos hechos. El problema surge cuando dichas teorías encubren más que enseñan y al ser aplicadas crean consecuencias perversas, si no desastrosas. Superarlas exige no tanto demostrar que los hechos no se ajustan a sus planteamientos y predicciones, sino elaborar un marco conceptual que tenga al menos el mismo nivel de abstracción que las teorías precedentes. En eso reside la principal dificultad de elaborarlas, puesto que se requiere un lenguaje nuevo; pero también de comprenderlas, no porque sean más o menos complicadas que las anteriores, sino porque es necesario desprenderse de las viejas ideas a las que estamos acostumbrados.

No basta el sentido común para erosionar la consistencia lógica de una teoría. Por mucho que los hechos resulten inconsistentes con los resultados esperados de

las medidas que se derivan de un determinado planteamiento teórico, mientras no se cuente con una explicación alternativa del mismo nivel de abstracción es lógico que se imponga la explicación existente. La teoría del crecimiento neoclásica, sin duda más precisa y consistente que la anterior de la Escuela clásica, descansa en el concepto de competencia entendida como el libre ajuste de los precios para equilibrar oferta y demanda (competencia perfecta). Ese equilibrio competitivo asegura la plena y eficaz utilización de los recursos y factores productivos. Garantiza, por tanto, el pleno empleo, la conformación de la estructura productiva más eficiente que se puede alcanzar dados los recursos disponibles, y derivadamente un reparto del valor añadido equitativo y un consumo e inversión que satisface al máximo las necesidades y aspiraciones sociales (óptimo de Pareto).

Cualquier situación que se aleja de esos resultados se interpreta como una falta de libertad para ajustar los precios, causa del desempleo, los desequilibrios en el sistema productivo y las desigualdades de renta, que impiden un consumo e inversión que proporcione el máximo bienestar. Si se remueven los obstáculos a los ajustes de precios se logrará el equilibrio y eficacia en los mercados de productos y de trabajo, alcanzándose el pleno empleo. Para Keynes, no basta la flexibilidad de los salarios nominales para alcanzar el pleno empleo. Se requiere una intervención del Estado que estimule la demanda efectiva y mantenga la igualdad entre salarios reales y productividad. La clave reside en que dicha actuación del Estado concilie la propensión a consumir y el aliciente para invertir. Keynes no niega el concepto neoclásico de competencia, tan sólo reclama que el ajuste del salario no se haga en términos nominales sino reales hasta que se alcance el pleno empleo.

Admitir que basta con incrementar la demanda para restaurar el equilibrio de los mercados y el pleno empleo, como Keynes plantea, supone reconocer que es la flexibilidad de precios la que garantiza ese equilibrio. Mantiene que el propio proceso de ajuste de precios es el que configura la mejor estructura productiva posible, una distribución primaria de la renta eficiente e igualitaria, y un aumento progresivo del consumo y la inversión. Por eso, afirma, "no veo razón para suponer que el sistema existente emplee mal los factores de producción que se utilizan", ni que el Estado tenga otra función económica que la de "lograr el ajuste entre la propensión a consumir y el aliciente a invertir". Keynes se mantiene en un plano puramente macroeconómico porque considera que los mercados funcionan eficientemente gracias al automatismo de los ajustes de precios. Con ello elude la necesidad de introducir competencia en los mercados.

⁸J. M. Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero,* Fondo de Cultura Económica, México, 1943, reimpresión de la segunda edición de 1965, de 1970, p. 333 (1ª edición en inglés, 1936, p. 379).

Tampoco Schumpeter consigue desplazar el planteamiento neoclásico. Considera la innovación un fenómeno endógeno pero extraordinario. Aunque desequilibra momentáneamente los mercados, pronto se recupera de nuevo el equilibrio gracias al mecanismo de precios. Existe información perfecta que permite acceder a todos al nuevo conocimiento que se deriva de una innovación, de modo que basta el ajuste de precios para restaurar el equilibrio. No reconoce, como señala Kirzner9, que el conocimiento, no ya la información, es parcial y disperso. Nadie sabe todo en un mercado (conocimiento perfecto) e incluso los que menos saben pueden conocer algo que desconoce el que más sabe. Pretender que todo el mundo puede acceder al conocimiento perfecto (la calificación de sobresaliente) es ignorar que todo conocimiento es limitado y que en consecuencia toda calificación es relativa. Excluir o minusvalorar la importancia de los aprobados y notables, cuya equivalencia podían ser empresas de menor tamaño, implica desaprovechar recursos y conocimientos muy valiosos. Esa es precisamente la esencia de la competencia, la posibilidad de que haya aportaciones que cubran una parte de la demanda que no satisfacen otras empresas y que haya un estímulo para que mejoren todas, elevando el nivel de calidad de la oferta.

La idea de competencia perfecta esconde una trampa lógica que impide plantear lo que es propiamente competencia. Supone que existe un estado ideal que es resultado de un proceso que nadie controla. Los precios son a la vez expresión del equilibrio perfecto (precio único de mercado) y lo que permite alcanzar ese equilibrio. Los mercados no requieren regulación alguna porque impediría el libre movimiento de los precios. Esto basta para asegurar el máximo crecimiento posible y el equilibrio de todos los flujos económicos, incluida la oferta y demanda de trabajo, de modo que se alcanza el pleno empleo.

La distorsión del funcionamiento de la economía que esta concepción supone, lleva a interpretar que los desequilibrios y desigualdades que surgen en los mercados son la consecuencia de los obstáculos a los ajustes de precios. Las críticas que no cuestionan el concepto de competencia perfecta caen en el error de tratar de sustituir los precios de mercado por una planificación centralizada o de limitar la acción del Estado a un proceso de redistribución de renta que corrija las desigualdades y desequilibrios que los fallos (imperfecciones) del mercado generan.

⁹I. M. Kirzner, "Entrepreneurial discovery and the competitive market process: an Austrian approach" en *Journal of Economic Literature*, vol. xxxv, marzo, 1997, pp. 60-85.

Una cosa es limitar la extensión de los intercambios, preservando espacios de uso comunitario regidos por valores compartidos o creando otros nuevos, otra pretender erradicar los mercados. Sería confundir lo comunitario, que sólo puede ser abierto y universal sobre la base de lo diferenciado y múltiple, con lo colectivo, como un único todo cerrado y homogéneo. Esa confusión conduce a la identificación de Estado y sociedad civil, sustituyendo la propiedad comunal por la del Estado.

Las alternativas que circunscriben la acción del Estado a la redistribución de la renta, suelen dejar de lado la necesidad de introducir competencia en los mercados, dando por supuesto que el Estado es capaz de corregir lo que califican como fallos de mercado. La progresividad impositiva y la expansión del gasto público pueden moderar las desigualdades cuando la competencia evita que éstas sean gigantescas. De lo contrario, resulta imposible corregir la desigualdad en la distribución primaria de la renta sin caer en déficits públicos incontrolados y en discriminaciones que desalientan el crecimiento y terminan empobreciendo a todos.

No son las políticas macroeconómicas instrumentadas por el Estado las únicas medidas para avanzar hacia un modelo productivo distinto, ni siquiera pueden ser las primeras. No es posible un cambio instantáneo y desde arriba. La transformación debe venir de la acumulación de iniciativas que introduzcan competencia en los mercados, priorizando la calidad frente al precio, la innovación frente a la simple adaptación pasiva. La principal función del Estado es reforzar esas experiencias dándoles cobertura legal y estableciendo medidas que las incentiven.

Las alternativas que teóricamente pretenden cambios inmediatos y absolutos sólo conducen a la frustración y la melancolía, alentando el autoritarismo y la pasividad de una mayoría de la población. El fracaso de las alternativas al actual modelo de crecimiento es la consecuencia de pretender sustituir un funcionamiento de la economía, que es fruto de multitud de decisiones y acciones dispersas inherentes a la existencia de los mercados, por decisiones burocráticas vinculadas al control centralizado del Estado. No existe un modelo productivo que se pueda diseñar a priori de forma completa y omnicomprensiva por el Estado. Lo que se requiere son mercados más competitivos que se basen en estimular la innovación para que las empresas y los que trabajan en ellas sean más competentes.

Estos planteamientos implican partir desde abajo, lo que siempre es más difícil pero más justo y efectivo a medio y largo plazo. El cambio de modelo de crecimiento y estructura productiva no puede ser el resultado de la hegemonía de las empresas con mayor poder de mercado y la excelencia de los triunfadores. Por el contrario, es necesario ir creando marcos regulatorios que posibiliten la mejora de la base

Juan Ignacio Palacio

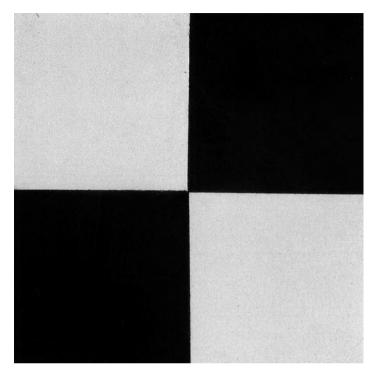
productiva, compuesta fundamentalmente por el tejido de pequeñas y medianas empresas, y establecer un sistema educativo que eleve el nivel de competencias de los menos dotados y con mayores dificultades sociales.

Mandeville en su Fábula de las abejas critica con razón a los puritanos que exaltan las virtudes hasta el punto de caer en la hipocresía y el voluntarismo individualista. Al afirmar que los vicios privados producen virtudes públicas estaba postulando que es lógico que exista un ámbito de intercambio mercantil (mercados), en el que se confrontan y equilibran intereses individuales contrapuestos. Con ello no estaba propugnando el egoísmo desenfrenado y la competencia en precios que conduce a la concentración de los mercados y la riqueza. Tampoco estaba negando el papel del Estado como regulador y garante de los intereses colectivos, ni la importancia de los bienes y espacios comunitarios que comparten valores y comportamientos éticos.

Se necesita un Estado proactivo que apoye y estimule proyectos e iniciativas innovadoras que mejoren la competencia en los mercados, en vez de limitarse a una acción reactiva e intervencionista. La innovación competitiva requiere entornos que la valoren y fortalezcan, desde el de la educación y la investigación al de la opinión pública, pasando por el financiero y el de las administraciones públicas. En la medida que haya interacciones entre ellos se irán encadenando experiencias que nos acerquen a un crecimiento más equilibrado y sostenible.

Juan Antonio Fernández Cordón

De los cambios demográficos a la economía del cuidado



Cuatro cuadrados. Kazimir Severinovich Malévich.

A los actuales cambios demográficos, el pensamiento dominante y de los grupos y partidos conservadores responde con planteamientos contables, como si los sistemas de protección social pudieran permanecer aislados del conjunto de la economía.

Nos encontramos en un momento en que convergen tres grandes cambios: el demográfico, el ecológico y el tecnológico, que demandan innovaciones sociales a la altura de los retos planteados. Para ello, es necesario, por un lado replantear los mecanismos de distribución de la renta y, por otro, hacer emerger el cuidado como sector productivo.

Los debates en torno a los recortes de las prestaciones sociales pertenecen al ámbito de la lucha de intereses contrapuestos de la sociedad y no contribuyen a la solución de los verdaderos problemas. De los cambios demográficos a la...

OS cambios demográficos se producen en el tiempo largo, un tiempo ampliamente ignorado por nuestra sociedad, centrada en lo inmediato y lo efímero. Los periódicos y numerosos artículos de economistas de la corriente liberal dominante tratan el envejecimiento demográfico como una amenaza que parece haber surgido de pronto. Culpan a la baja fecundidad, un fenómeno reciente a escala histórica y que se supone reversible, o al alargamiento de la vida, que en realidad empezó a principios del siglo XX. Es un discurso catastrofista, que sigue apelando a los miedos en torno a la demografía: antes a la explosión demográfica (la bomba P), hoy a una población en declive, en la que los viejos serán cada vez más numerosos y escasearán los jóvenes.

Las consecuencias de esta manera de encarar los cambios demográficos resultan devastadoras para el estado del bienestar. Ha penetrado profundamente en la sociedad la idea de que, en el futuro, no seremos capaces de mantener el nivel actual de las pensiones, ni estaremos en condiciones de asegurar una asistencia médica de calidad a todos y, menos aún, seremos capaces de hacer frente a las necesidades de las personas mayores dependientes. Por ejemplo, la simplista y terrible ecuación de que, al ser más numerosos, los mayores tendrán que conformarse con cada vez menos pensión, de manera que se pueda mantener un nivel de gasto asumible, ha calado de tal manera que hoy es cuasi unánimemente admitida y los recortes futuros son considerados inevitables.

La obsesión por reducir los costes sociales, a la vez que bajan los salarios, se apoya sobre la evolución demográfica, considerada como algo completamente externo al sistema, una suerte de huracán que es necesario capear, reduciendo velas y adelgazando la protección social. En la práctica, las reformas hechas, o propuestas, en nombre de una necesaria adaptación a la realidad demográfica, conducen

invariablemente a reducir las prestaciones públicas, abriendo a la empresa privada el negocio de la protección frente a la enfermedad y la vejez. Como consecuencia, las capas más desfavorecidas de la sociedad deberán contentarse con unos servicios mínimos, de baja calidad, mientras que los que puedan permitírselo disfrutarán de una medicina de calidad y de una vejez al abrigo de la necesidad.

No se trata de un escenario lejano o teórico, es el modelo que rige ahora en Estados Unidos, el país más rico del mundo, y también el más desigual. Las reformas más recientes del sistema público de pensiones, ya en la Ley o a punto de estarlo, pueden provocar una pérdida de poder adquisitivo de los mayores de entre 40 y 60%, sin contar con la degradación de los sistemas sanitarios y de atención a la dependencia, consecuencia de los persistentes recortes en estos ámbitos.

Contrarrestar estas evidencias sociales y proponer opciones alternativas es una tarea difícil. En primer lugar, por el dominio ideológico que ejercen actualmente las ideas neoliberales, bien instaladas en las universidades y en centros de investigación adecuadamente financiados por los bancos y las empresas aseguradoras, principales beneficiarios del declive del sistema público de protección social. En segundo lugar, porque las soluciones posibles exigen cambios en los mecanismos de distribución de los recursos que resultan difíciles de realizar en el marco de globalización actual y, en particular, en el seno de una Unión Europea entregada al ideario neoliberal.

Estas previsibles dificultades no deben impedir, más bien lo contrario, analizar la situación y proponer vías de solución. El cambio demográfico es un proceso secular de cambio del modelo reproductivo, que ha transformado profundamente nuestra sociedad y constituye una de las bases de nuestra prosperidad. Implícita o explícitamente, la sociedad y la economía se han adaptado siempre al momento demográfico. En la actualidad, convergen una nueva fase de la evolución demográfica, la crisis ecológica y el salto tecnológico. Una respuesta integrada a estos tres grandes retos pasa por la socialización de los costes de la reproducción, que hasta ahora el capitalismo había conseguido relegar al ámbito de lo natural.

LA DEMOGRAFÍA: EL CAMBIO DE MODELO REPRODUCTIVO

Toda sociedad está obligada a organizar, por una parte, el mantenimiento de los individuos que la componen –la satisfacción de sus necesidades– produciendo bienes y servicios y, por otra parte, la renovación de sus efectivos –la sustitución de las personas que mueren y de sus capacidades– a través de la reproducción humana

De los cambios demográficos a la...

y de la reproducción social. Las variables demográficas son la manifestación estadística de la organización social de la reproducción humana, a su vez condición de la continuidad social. Por eso, los cambios demográficos no son en absoluto separables del resto de los cambios económicos y sociales que los han acompañado a lo largo de la historia reciente.

Hace algo más de un siglo, la esperanza de vida en España era muy baja, del orden de 35 años (INE, 1977), cuando ahora se aproxima a 83 años (INE, 2017). La baja esperanza de vida significaba la pérdida de muchas vidas humanas en la infancia y en la juventud. Para asegurar el reemplazo generacional, para que la población no disminuyera y terminase por desaparecer, eran necesarios en torno a 5 hijos por mujer. Con esa fecundidad, que ahora nos parece altísima, se conseguía apenas mantener la población a largo plazo, sin que pudieran evitarse grandes fluctuaciones de un año a otro, consecuencia de los azares climáticos y de las enfermedades. Solo algo más de la mitad de los hombres llegaban a cumplir veinte años y solo el 25% alcanzaba los 65, con la mortalidad de 1900 (INE, 1977).

Esas cifras no serían compatibles con un sistema económico y productivo como el nuestro, basado en la formación cada vez más intensa y más larga de los trabajadores. Si nuestro modelo productivo se ha desarrollado es porque, progresivamente, ha ido aumentando la esperanza de vida y la muerte se ha desplazado a las edades altas, dejando así de perturbar las tareas productivas y haciendo rentable una escolarización cada vez más larga. La formación de las personas es la clave de la productividad y esto solo se puede plantear a gran escala cuando las pérdidas por mortalidad no son muy elevadas.

La disminución de la mortalidad no es solo el logro más importante, por encima de cualquier otro, para cada individuo, sino que es la causa principal de que nuestro nivel de vida haya alcanzado las cotas que alcanza actualmente. Hoy, la casi totalidad de hombres y mujeres, el 90,6% con la mortalidad de 2015, llega a los 65 años: el "aprovechamiento" económico de cada generación es máximo. Si, con la mortalidad de 1900, se perdía el 56% de los años en edad de trabajar, entre 20 y 65; con la mortalidad de 2015, la pérdida se reduce a 2,5%.

Este formidable cambio demográfico ha sido largo y progresivo. Primero disminuyó la mortalidad infantil (niños de menos de un año) y después se fue extendiendo a todas las edades. En España, los años sesenta y setenta del siglo pasado se caracterizaron por la baja mortalidad de los adultos y jóvenes, entonces numerosos, y por la menor presencia de mayores, que pertenecían a generaciones que no se habían beneficiado de la mayor longevidad. Además, la disminución de la mortalidad

infantil y juvenil creó las condiciones para una disminución de la fecundidad, que se acelera a partir de los años ochenta, por razones añadidas. Durante años, la carga que pesaba sobre los ocupados, tanto de mayores como de niños, fue muy reducida y nuestro desarrollo económico debe mucho a este "dividendo demográfico". Las generaciones que entonces protagonizaron, como activos, el avance económico y el crecimiento del PIB, empiezan ahora a llegar a la edad de jubilarse, poco diezmadas por la mortalidad y con una perspectiva de vida creciente después de los 65 años. A esta evolución, natural y previsible, llamamos ahora envejecimiento de la población, y justifica, para muchos, que no se paguen las pensiones debidas a los trabajadores que crearon la riqueza actual.

El cambio demográfico se basa en una transformación profunda del modelo reproductivo por la que un sistema de baja productividad, en el que eran necesarios muchos nacimientos y muchas muertes para asegurar la renovación de la población y su capacidad productiva, ha sido sustituido por una modalidad de gran eficacia, en la que el "rendimiento", tanto en población total como en población en edad de trabajar, es máximo. Hemos sustituido la rápida rotación de un gran número de generaciones por menos generaciones que viven más tiempo y pueden desarrollar con mayor eficacia su formación y la adquisición de experiencia.

Es difícil no considerar positiva esta evolución. Además, se une al alargamiento de la vida media, nuestro único patrimonio incuestionable, el haber hecho posible que las mujeres no siguieran dedicadas en exclusiva a las tareas de reproducción, para beneficio de ellas, que acceden así a la plena ciudadanía, y para beneficio de todos, puesto que ha permitido su incorporación a tareas más productivas. 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, a su vez consecuencia de la baja mortalidad, sea compatible con el apartamiento de las mujeres del mundo laboral.

Tanto la disminución de la mortalidad, como la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, han agrandado considerablemente nuestra capacidad productiva. En el caso de la mortalidad, aumenta, además, la población, mientras que, con la entrada de las mujeres al mercado de trabajo, aumenta la intensidad del empleo, para un mismo nivel de población, lo que produce un mayor beneficio social. Veremos que una de las consecuencias es que emerge al ámbito de lo social la impor-

¹ Sobre el dividendo demográfico, ver un resumen en Lee y Mason (2006).

De los cambios demográficos a la...

tancia del trabajo en el seno del hogar, tradicionalmente reservado a las mujeres que, todavía hoy, siguen realizando, compaginándolo, en demasiados casos, con su actividad laboral remunerada.

Los problemas que aparecen ahora están relacionados con este largo y complejo proceso y manifiestan, en realidad, la dificultad que tiene el sistema económico actual para integrar el ámbito de la reproducción y su transformación. Hasta ahora, el capitalismo ha conseguido ignorar todo lo relacionado con la reproducción, no solo demográfica sino también de la propia naturaleza. Cuando surgen problemas relacionados con la demografía y con la ecología, el sistema actual se muestra incapaz de poner en práctica soluciones, a pesar de que disponemos de la capacidad para afrontar la nueva realidad y mantener el estado de bienestar, reorientando nuestro consumo y distribuyendo mejor los recursos.

¿QUÉ POLÍTICAS EN EL FUTURO?

La tendencia al aumento de la población mayor y a la disminución de la población en edad de trabajar va a continuar durante las próximas tres o cuatro décadas, aunque su cuantificación adolezca de la incertidumbre asociada a cualquier proyección. Para ello es necesario prepararse. Sin embargo, los discursos alarmistas no conducen a ninguna solución viable. Los recortes de prestaciones sociales ponen en cuestión uno de los principales objetivos de nuestro sistema público de pensiones, recogido en la Constitución de 1978, la suficiencia de las pensiones. Además del evidente incumplimiento de nuestra ley fundamental, que simplemente se añadiría a otros, como el derecho a la vivienda, la importancia de los recortes y su efecto sobre el nivel de vida de los mayores, atenta a la cohesión social y puede tener efectos políticos indeseables.

Como la historia ha demostrado trágicamente, el capitalismo sin freno se devora a sí mismo, generando monstruos como el fascismo y el nazismo (Polanyi, 2016 pp. 389-405). Ocurre ya en Estados Unidos y en Europa, donde un capitalismo sin regulación ha provocado el auge de la extrema derecha y de regímenes autoritarios. No conviene subestimar las consecuencias a largo plazo de las políticas apresuradas que con la lógica de lo inmediato se están implantando en la Unión Europea y en particular en nuestro país. La reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones conducen a pauperizar a amplias capas de trabajadores, activos o jubilados, cuya desesperación puede alterar profundamente el mapa político.

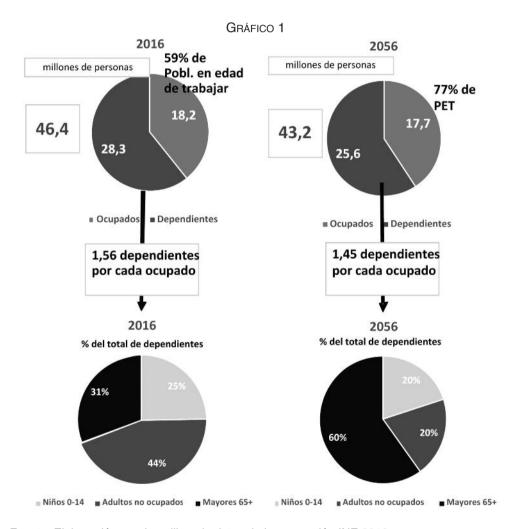
Por todas estas razones, es necesario abordar los problemas que plantean los cambios demográficos con ánimo de preservar realmente la sostenibilidad de nuestro sistema de protección, sin cargar todo el coste sobre el nivel de vida de los más desprotegidos. Las reformas y las propuestas actuales favorecen los intereses del sector financiero y conducen a sustituir el sistema público por un sistema mixto en que lo público aseguraría un mínimo de subsistencia y lo privado ofertaría planes de ahorro para la jubilación a quienes pudieran afrontar su coste. De esta manera quedarían fuera de los beneficios del progreso económico una buena parte de la población y se acentuarían las desigualdades sociales. Hay que añadir que todas estas reformas están basadas en análisis sesgados, probablemente interesados, que dejan de lado cualquier reforma que afecte a la distribución de la renta. Nos proponemos explorar aquí brevemente sendas alternativas.

El indicador más utilizado para medir los efectos negativos del envejecimiento demográfico sobre el sistema de pensiones y, en general, sobre todo el sistema de protección social, es la llamada ratio de dependencia, calculada como el número medio de personas mayores de 65 años por cada persona (o por cada cien personas) en edad de trabajar (15-64 años). Este indicador vale, en 2016, 27,2% y la proyección del INE permite estimar que alcanzará un máximo de 67,4% en 2053 (INE 2016). Este fuerte incremento, que más que duplica la ratio, se considera letal para la sostenibilidad del sistema de pensiones.

El aumento de la población mayor y la disminución de la población en edad de trabajar evidencia un aumento de la carga de jubilados que, según la opinión dominante, el sistema actual no puede afrontar. Para mantener la sostenibilidad del sistema, habrá que reducir la pensión media, de manera que se pueda, si no mantener el gasto total constante, al menos limitar al máximo su crecimiento.

Esta forma de enfocar el futuro no tiene en cuenta un cierto número de elementos que pueden transformar completamente las conclusiones. En primer lugar, la carga de dependientes no recae sobre la población en edad de trabajar sino sobre los que están efectivamente ocupados y pueden contribuir a su sostén. La cuestión importante es determinar si se puede mantener, o incluso aumentar, el número de ocupados a pesar de que disminuya la población en edad de trabajar. Por otra parte, la carga que pesa sobre los ocupados no es sólo la de los mayores. Toda persona no ocupada depende para su sustento, por una vía o por otra, de los que sí lo están (además, naturalmente, del trabajo doméstico no remunerado, que beneficia a todos y que, de momento, dejamos fuera). Esto incluye a los niños y jóvenes que todavía no han entrado en el mercado de trabajo y siguen a cargo de su familia y a los adultos que, por cualquier motivo, no ejerzan un empleo: incapacitados, estudiantes, cónyuges inactivos, inactivos por cualquier otra causa y parados.

En el año 2056, a cuarenta años vista, cuando el indicador habitual, mayores sobre población en edad de trabajar, se encuentra en un nivel máximo, la población de España se habrá reducido, según la citada proyección del INE, a 43,2 millones, frente a los 46,4 de 2016. La población en edad de trabajar habrá pasado de 30,7 millones actuales a 22,8 millones, una disminución considerable, consecuencia de los escenarios de fecundidad y de saldo migratorio desarrollados por la proyección del INE en 2016². Por otro lado, la población de 65 o más años aumenta de 8,7 millones en 2016 a casi el doble, 15,3 millones, en 2056. Estos son los datos que asus-



Fuente: Elaboración propia, utilizando datos de la proyección INE 2016.

² Ver el detalle de los escenarios de mortalidad, fecundidad y migraciones en INE (2016).

tan y autorizan a que muchos analistas concluyan que será inevitable reducir las prestaciones en el futuro. Sin embargo, podemos apuntar dos elementos fundamentales que se han ilustrado en el gráfico 1.

En primer lugar, la disminución de la población en edad de trabajar no impide que se pueda mantener el número de ocupados actual (en relación con una población en ligero descenso, según el INE) siempre que la tasa de empleo (proporción de ocupados entre los 15-64 años) alcance al menos 77%, un nivel comparable al máximo que han tenido en los últimos años los países nórdicos, donde se dan las mayores tasas de empleo. Es decir que la disminución prevista de la población en edad de trabajar no impedirá que se mantenga la capacidad productiva de la población, sin tener en cuenta ni la posibilidad de aumentar el número de inmigrantes, ni el probable crecimiento de la productividad.

Las circunstancias recientes, así como una tendencia larga, explican que España disponga actualmente de una reserva importante de oferta de trabajo, superior a la de muchos países de nuestro entorno, que le proporciona una cierta ventaja frente al envejecimiento demográfico, a condición de que la economía sea capaz de crear los empleos necesarios, algo que discutiremos en la última parte de este trabajo. Si se realiza este supuesto, el número de no ocupados (dependientes) por ocupado pasará de 1,56 en 2016 a 1,45 en 2056: la carga total de la dependencia no aumentará en los próximos cuarenta años. Lo que sí ocurre es que la composición de esta carga se modifica de forma sustancial (ver gráfico 1). Actualmente, dominan entre los dependientes, los adultos no ocupados (son el 44% de los dependientes), como consecuencia de la baja tasa de empleo. Los mayores representan el 31% y los niños (menores de 15 años) el 25%. En 2056, en nuestro escenario, el 60% de los dependientes serán personas mayores, los adultos no ocupados y los niños representarán cada uno 20% del total.

Podemos resumir diciendo que el cambio demográfico en curso no se traduce por un aumento insostenible de la carga sobre los activos sino por un cambio radical del tipo de dependientes que será necesario atender. En otras palabras, el problema no será la insuficiencia de recursos sino la dificultad que entraña modificar la distribución actual de estos recursos para adaptarla a la nueva composición de la población dependiente. Por muy difícil que sea la solución de este problema, creemos que no es comparable a la que plantearía una insuficiencia real de recursos. Podemos afirmar, a partir de los resultados anteriores, que si los recursos (la proporción del PIB) que se dedican a los mayores no siguen la progresión de su peso en la población, se producirá un trasvase de renta de los mayores a otras categorías.

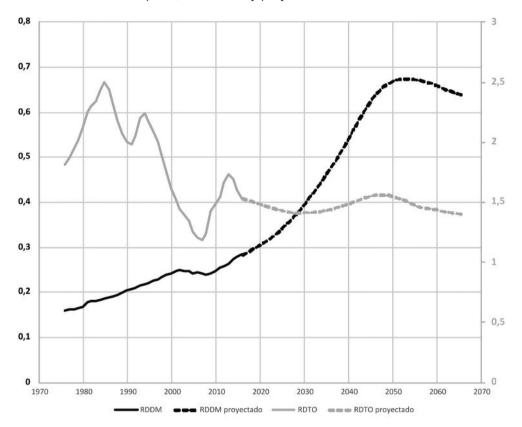
De los cambios demográficos a la...

En el escenario anterior, de aumento de la tasa de empleo que compensa la disminución de la población en edad de trabajar, se mantiene el PIB per cápita, sin tener en cuenta un probable aumento de la productividad, que lo haría aumentar. De manera que cualquier alteración de la renta media de una categoría de población (o de un tipo de renta) se acompaña necesariamente de una alteración, en sentido contrario, de la renta media de otra categoría de población (o de otro tipo de renta). La riqueza media puede mantenerse, y muy probablemente aumentar, con una combinación de aumento de la tasa de empleo y de aumento de la productividad, a pesar de la evolución demográfica. El problema no es, por tanto, que la carga sea insostenible sino cómo adaptar nuestro sistema a una composición muy distinta de la misma carga.

Para medir adecuadamente la evolución de la dependencia real, calculamos un indicador, que llamamos Ratio de Dependencia Total sobre Ocupados (RDTO) y pasamos a llamar a la impropiamente conocida como Ratio de Dependencia, Ratio de Dependencia Demográfica de Mayores (RDDM). Para proyectar la RDTO hemos admitido que, de aquí a 2056, la tasa de empleo (proporción de ocupados en la población de 15-64) alcanzará en España el 77%, valor que se observa actualmente en los países con mayor tasa de empleo en la Unión Europea. Esto significa que la economía estará en condiciones de utilizar toda nuestra capacidad productiva, al contrario de lo que ocurre hoy, cuando la tasa de empleo es de las más bajas de la Unión Europea (en torno a 59% en 2016 y 61% actualmente). No se ha recurrido, para proyectar este indicador, a plantear la llegada de un número mayor de inmigrantes de los que prevé la moderada proyección del INE (un saldo medio anual positivo de 57.000, de 2016 a 2056) por lo que puede considerarse un escenario conservador.

La evolución proyectada de estos dos indicadores aparece en el gráfico 2. En él se puede apreciar que la divergencia entre ellos es muy importante y que, en ningún caso, la ratio de mayores sobre población en edad de trabajar puede ser tomada como indicadora de la evolución de la carga sobre los ocupados. De hecho, la dependencia total por ocupado va a permanecer prácticamente constante en las cuatro próximas décadas, al contrario del curso que toma la RDDM, sobre el que se basan todas las reformas del sistema público de pensiones.

GRÁFICO 2
Ratio de dependencia demográfica de mayores (RDDM) y
Ratio de Dependencia Total sobre Ocupados (RDTO)
España, 1976-2016 y proyección 2016-2066



Fuente: Elaboración con datos INE y proyección propia de la tasa de empleo.

El análisis del cambio demográfico revela, cuando se tiene en cuenta el conjunto de factores que se modifican al mismo tiempo, la necesidad de distribuir de forma distinta unos recursos suficientes. El salario, hasta ahora vector único de la distribución primaria de la renta, debe ser completado, o en parte sustituido, por mecanismos que faciliten una distribución flexible. No es el momento de entrar en las modalidades prácticas para alcanzar el objetivo, en las que sin duda la imposición y las transferencias deberán jugar un gran papel. Interesa, sin embargo, señalar que esta necesidad de reconsiderar el papel del salario y desarrollar formas de distribución alternativas, no se plantea solo al analizar el cambio demográfico.

De los cambios demográficos a la...

Al contrario, los grandes problemas a los que se enfrenta nuestra sociedad, cada vez con más urgencia, desembocan todos en un replanteamiento de la distribución primaria. La no asunción de los costes de la reproducción de los bienes naturales, ha planteado una grave crisis ecológica, con una vertiente climática y otra relacionada con el medio ambiente y los recursos no renovables. Por otra parte, el rápido progreso de la productividad, con la creciente automatización y robotización del proceso productivo, conduce a que un número cada vez más reducido de personas puede producir lo mismo o más que ahora. ¿Cómo se distribuirán, en ese caso, los bienes producidos al conjunto de la población?

LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LA REPRODUCCIÓN

Un planteamiento más amplio de nuestro sistema de producción y distribución, que incluya la organización social de la reproducción, lleva a una visión muy distinta del tipo de soluciones que la sociedad debe buscar. En cualquier sociedad deben existir instituciones y mecanismos que permitan a los individuos que la componen satisfacer sus necesidades, mantener su vida, y también acceder a los bienes y servicios que aseguran la reproducción de las personas y del marco social en el que viven. En el capitalismo industrial esta función se realiza esencialmente a través de un modelo de familia que ha sido dominante durante muchos años, en el que las mujeres se encargaban de las tareas domésticas y de cuidado y los hombres aportaban su salario, concebido como salario familiar. El trabajo doméstico, por tanto el de las mujeres, se sitúa fuera del ámbito del capital, deja de considerarse productivo y pierde toda visibilidad social.

A medida que el mercado, y la ideología que lo acompaña, tiende a dominar la vida social, además de la económica, el trabajo realizado fuera de él, tiende a confundirse con el ámbito de lo natural. La reproducción se ve como parte del entorno natural en el que se desarrolla el capitalismo. Su coste no se tiene en cuenta en la producción y las relaciones que imperan en la familia y el trabajo que en ella se realiza no se rige por las mismas reglas. La consecuencia principal es la subordinación de las mujeres, que se manifiesta en la Ley y en los comportamientos.

Este modelo de reproducción, basado en la especialización sexual de las tareas, ha ido progresivamente perdiendo eficacia social, a medida que las exigencias demográficas se transformaban, sobre todo cuando disminuye la fecundidad necesaria, y que las tareas domésticas participan del aumento general de la productividad. La toma de conciencia y la lucha de las mujeres por conseguir la igualdad y la plena ciudadanía, que se les había negado hasta entonces, desemboca finalmente en un cuestionamiento radical del modelo de familia y de reproducción.

Esta transición está lejos de su fin y, en muchos países, ni siquiera se ha iniciado. Incluso en los países más avanzados siguen existiendo diferencias importantes, tanto en el mercado de trabajo, en el que las mujeres ocupan en mayor proporción ciertos empleos considerados femeninos y ligados a la reproducción (maestras, enfermeras, etc.) como en el seno del hogar, donde el reparto del trabajo sigue siendo muy desigual.

Sin embargo, la formación de las mujeres y su presencia masiva en el mercado de trabajo han hecho que el problema del cuidado se sitúe en el centro de muchos debates. La cuestión es, en el fondo, muy sencilla: ¿quién va a realizar y cómo se va a organizar el trabajo en el hogar que las mujeres realizaban (y en gran medida realizan todavía)? Se ha acuñado el término de cuidado para abarcar el conjunto de tareas cuya finalidad es la atención personal a los demás. Esto incluye el cuidado, en sentido estricto, de los niños y de los mayores, pero también la elaboración de comidas, la ropa y, en general, todo el trabajo que supone asegurar que cada uno pueda, cada día, estar en condiciones de empezar un nuevo día y, en particular, de trabajar.

En un artículo recogido en una recopilación propia publicada en 1997, la feminista americana Nancy Fraser se interroga sobre los futuros posibles. Constatando el agotamiento del modelo del varón sustentador, y del salario familiar que lo acompaña, Fraser describe dos posibles modelos futuros, el de "sustentador universal" (universal breadwinner) y el de "iqualdad del cuidado" (care parity). En el primero, hombres y mujeres acceden por igual al mercado de trabajo y el cuidado pasa a ser responsabilidad del estado y del mercado. La idea es que las mujeres puedan ser como los hombres actuales y la condición para ello es que el hogar deje de ser responsable y proveedor del cuidado, que pasaría a ser prestado por trabajadores profesionales pagados por el estado o el mercado. El segundo modelo admite que el cuidado siga residiendo principalmente en el hogar, y a cargo de las mujeres, como hasta ahora, pero que este tenga la misma consideración que el trabajo remunerado. Ello supondría que las mujeres puedan obtener su sustento de su trabajo como cuidadoras, incluso cuando tienen cargas familiares (reflejo del salario familiar de los hombres) o compaginándolo con trabajo para el mercado a tiempo parcial. Todo trabajo, en el hogar o en el mercado, sería remunerado. En la práctica, exigiría que existieran prestaciones por cuidado de hijos, por tareas cotidianas del hogar y otras formas de trabajo doméstico socialmente necesario.

El punto de vista de Fraser es la equidad de género y considera que ninguno de estos dos modelos cumple los objetivos. Por ello, acaba por proponer una tercera vía, consistente en que el actual modelo de las mujeres sea la norma general, que

De los cambios demográficos a la...

llama "cuidador universal" (*universal caregiver*). Este modelo tendría dos características principales: todos los empleos deben ser diseñados para trabajadores (hombres y mujeres) que también son cuidadores y la jornada laboral debe ser necesariamente inferior a un tiempo completo (Fraser, 1997, pp. 41-66).

Ya en 1997, la propia Fraser consideraba que cualquiera de sus modelos se enfrentaría con dificultades prácticamente insuperables para su puesta en práctica (a pesar de lo cual, consideraba necesario plantearlos). La razón, que ella no explicita, es la resistencia que el capitalismo opone a que aflore el coste de la reproducción, hasta ahora a cargo de las familias y muy mayoritariamente de las mujeres. La evolución más reciente sólo puede reforzar esta prevención. Las reformas laborales han alargado la jornada laboral y el aumento de la productividad se ha traducido en más paro, por un lado, y más horas para los que trabajan. Los salarios han bajado, de manera que el salario familiar ha dejado de existir. La norma es ahora la necesidad de dos salarios para mantener una familia, o lo que es equivalente, por el salario familiar trabajan ahora dos personas. A ello han contribuido, tanto la evolución de los salarios (incluyendo la persistencia de la menor retribución de las mujeres) como los cambios en la estructura del consumo, como vía de extracción de valor.

La situación del cuidado es un indicativo de la incapacidad de nuestro sistema para afrontar los cambios demográficos y sociales. La incorporación de las mujeres, una de las causas principales del boom económico desde los años ochenta, ha sido finalmente absorbida por las rentas del capital, cuya proporción en la renta nacional no deja de aumentar. Las personas siguen encargándose del cuidado sin ser remuneradas y el peso recae sobre todo en las mujeres, puesto que el reparto de las tareas del hogar entre hombres y mujeres mejora solo muy lentamente. Si añadimos que la precarización del trabajo y la carestía especulativa de la vivienda impiden a los jóvenes insertarse en el proceso de reproducción, creando una familia y teniendo hijos, tenemos las causas de la crisis de reproducción, evidenciada especialmente por una baja fecundidad no deseada por las familias.

UN MODELO DE ALTA PRODUCTIVIDAD

Los temores sobre las consecuencias de la automatización y de la robotización se acrecientan día a día. La perspectiva de una reducción del empleo sin precedente histórico alimenta el miedo al paro y a una degradación irreversible de las condiciones laborales. En ningún momento parece tenerse en cuenta que la evolución demográfica, y en particular la disminución de la población en edad de trabajar, contribuyen a aliviar el problema. Van a coincidir, en efecto, una demanda cada vez

más reducida de trabajadores, por la robotización, y una oferta también más reducida, por la evolución descendente de la población en edad de trabajar.

Lo que podría verse como un problema y su solución (al menos parcial) se nos presenta como dos problemas contradictorios: a la vez sobran trabajadores (robotización) y faltan trabajadores (demografía). La clave, naturalmente, es encontrar soluciones que permitan distribuir a todos unos recursos crecientes producidos por un número decreciente de ocupados. Se están apuntando ya soluciones a este problema, que se percibe como acuciante, entre otras la llamada renta universal, que ha figurado ya como propuesta concreta en algún programa electoral. Cualquiera que sea la modalidad específica, tanto la evolución demográfica como la tecnológica exigen replantear las formas actuales de distribución y, en particular, la exclusividad del salario como forma de distribución primaria de la renta.

Es también necesario reconsiderar la evolución reciente de debilitamiento del Estado como instrumento de regulación y de (re)distribución. La socialdemocracia representaba un modelo con capacidad de afrontar retos a largo plazo, por el papel que en ella desempeñaba el Estado. La contrarreforma liberal ha venido a romper un modelo capaz de encarar los problemas ecológicos y demográficos, así como, sin duda, organizar la nueva sociedad de alta tecnología. Aunque nada indica que el retorno a un modelo de ese tipo sea políticamente pensable en la actualidad, es necesario admitir que sin un cambio en profundidad de nuestro sistema económico, la conjunción de problemas insolubles puede conducir a un caos peligroso.

Se recuerda, con razón, que el progreso tecnológico que destruye empleo, ya se ha dado en el pasado y se ha resuelto con el desarrollo de nuevos sectores productivos y la creación de nuevos empleos. Así, la agricultura exige ahora muy pocos brazos para alimentar a una población creciente y el empleo se desplazó primero a la industria y después a los servicios.

Hoy, como ya hemos apuntado, la gran necesidad no cubierta es el cuidado y, en general, todo lo relacionado con la reproducción, incluyendo la conservación de la naturaleza. Las condiciones que apuntaba Nancy Fraser para un modelo postindustrial en el que el cuidado no permanece escondido, se dan ahora. Tanto si el cuidado se presta por el Estado y el mercado, lo que conlleva transferencias y gasto privado, como si permanece en el hogar, gracias a reducciones de jornada y a remuneraciones a cuidadores, parece llegado el momento de su emergencia social.

La idea de un cuarto sector, el cuidado de las personas, que recoja la fuerza productiva que libera la robotización, merece ser situada en el centro del debate sobre

De los cambios demográficos a la...

nuestro futuro. Los obstáculos son grandes, como ya lo anticipaba Fraser, porque, una vez más, es necesario innovar en materia de distribución de la renta. El interés de los que poseen el capital se opone a esta evolución, aunque esto podría dejar de ser verdad en un planteamiento a largo plazo. En el sistema capitalista, el interés privado desempeña un papel instrumental: se supone que la maximización del interés personal conduce a un resultado socialmente óptimo. En cierto modo, ese "egoísmo implacable" del que hablaba Robinson es el que garantiza una situación óptima para todos, según la teoría económica dominante. Pero ese egoísmo, que se pretende eficaz, no garantiza en absoluto la reproducción, ni de las personas ni de la naturaleza; es más, entra normalmente en conflicto con los intereses a largo plazo de la sociedad.

La ausencia de referencia al ámbito de la reproducción explica por qué, aun admitiendo que la búsqueda del máximo beneficio condujera a una asignación óptima de los recursos en cada momento, incluyendo el arbitraje temporal entre consumo e inversión, se producen necesariamente carencias y disfunciones que, en muchos casos, se manifiestan como desigualdades económicas y sociales y también en forma de crisis ecológica.

CONCLUSIÓN

A los cambios demográficos se está respondiendo, por parte del pensamiento dominante y de los grupos y partidos conservadores, con planteamientos contables, como si los sistemas de protección social pudieran permanecer aislados del conjunto de la economía. Por ejemplo, al anteponer el equilibrio contable del sistema público de pensiones a cualquier otro objetivo, se olvida que es una pieza más de nuestro sistema de distribución de los recursos, cuyo fin último es que alcancen a todos con la máxima equidad. Así, la evolución de la composición de los dependientes, es decir, de las personas que no reciben ingresos directamente del mercado, exige que se modifiquen las reglas de la distribución de la renta, algo para lo cual nuestro sistema no parece preparado.

Nos encontramos en un momento en el que convergen tres grandes cambios: el demográfico, el ecológico y el tecnológico, que demandan innovaciones sociales a la altura de los retos planteados. Para enfrentarlos, es necesario ahondar en dos direcciones: por una parte, replantear los mecanismos de distribución de la renta y por otra parte hacer emerger el cuidado como sector productivo.

Los interminables debates en torno a los recortes en las prestaciones sociales pertenecen a otro ámbito, el de la lucha de intereses contrapuestos en la sociedad, y no contribuyen a la solución real de los verdaderos problemas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FRASER, N. (1997): "After the Family Wage. A Postindustrial Thought Experiment" in Fraser N. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "postsocialist" Condition,* New York, Routledge.
- INE (1977): Tablas de mortalidad de la población española. Años 1960 y 1970. INE, Madrid.
- INE (2016): Resultados de las proyecciones de población. IneBase, consultado en abril 2017:
 - http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=12547 36176953&menu=resultados&idp=1254735572981
- INE (2017): Tablas de mortalidad. Resultados nacionales. Series 1991-2015, consultado en abril 2017:
 - http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=12547 36177004&menu=resultados&idp=1254735573002
- LEE, R. y MASON, A. (2006): "¿Cuál es el dividendo demográfico?" Finanzas & Desarrollo, Washington, FMI, septiembre: 16-17.
- POLANYI, K. (2016): La gran transformación. VIRUS editorial, Barcelona.

Jorge Aragón¹

La economía española en el contexto internacional. Riesgos coyunturales, debilidades estructurales

¹Quiero agradecer los comentarios y sugerencias de Inmaculada Ordiales a una versión preliminar de este artículo.



Sportman. Kazimir Severinovich Malévich.

Tras el inicio de la crisis en 2007, la economía española ha comenzado desde 2014 un proceso de recuperación de la actividad y la ocupación que no se ha extendido al conjunto de la ciudadanía, y que se enfrenta a importantes incertidumbres coyunturales y a significativos déficits estructurales. Mejor no echar las campanas al vuelo.

Las políticas económicas deben priorizar la creación de empleo de calidad y hacerlo en una situación de elevado endeudamiento público y privado. Afrontar simultáneamente estos retos—creación de empleo y desendeudamiento— no puede hacerse desde políticas pasivas o inerciales de contención del gasto público, de los salarios, o del mero desapalancamiento empresarial, sino que requieren políticas proactivas—simultáneas y coherentes— que actúen sobre el aumento de la inversión, pública y privada, y una distribución de la renta más equilibrada a favor de las rentas del trabajo.

RAS el inicio de la crisis en 2007² y las dos graves recesiones que supusieron la pérdida del 18% del empleo neto y una tasa de desempleo del 26%, la economía española ha comenzado desde 2014 un proceso de recuperación de la actividad y la ocupación que se enfrenta a importantes retos: su sostenibilidad en el tiempo; la precariedad en una parte importante del empleo que se está creando; y los persistentes elevados niveles de paro y las desigualdades sociales, que tienen su reflejo más directo en el elevado volumen de la población en situación o riesgo de pobreza. Paralelamente, es necesario tener en cuenta el elevado endeudamiento externo que se alcanzó en la etapa anterior de expansión –del *boom inmobiliario*–, que conlleva una alta vulnerabilidad ante cambios en un contexto internacional marcado por notables incertidumbres, y que supone no solo una restricción financiera sino la expresión de las deficiencias estructurales de la especialización productiva y el modelo de crecimiento de la economía española.

Afrontar simultáneamente estos retos —creación de empleo de calidad y desendeudamiento— no puede hacerse desde políticas pasivas o inerciales de contención del gasto público, de los salarios o del mero desapalancamiento empresarial, sino que se requieren políticas proactivas —coherentemente estructuradas— que actúen para fomentar el aumento de la inversión productiva, pública y privada, y una distribución de la renta más equilibrada a favor de las rentas del trabajo.

Desde esta perspectiva, se aborda en este trabajo, en primer lugar, un breve análisis de los datos de coyuntura y las previsiones macroeconómicas de los próximos años, marcados por la importancia de las notables incertidumbres que dibujan el panorama internacional. En segundo lugar, se estudian las características de la evolución del comercio exterior y los problemas estructurales que deben hacerse frente

² Se considera en este artículo que el inicio de la crisis se produce a mediados de 2007 con la quiebra de algunos fondos de inversión, como el Bear Stearns en Estados Unidos, que provocaron las primeras intervenciones masivas de los principales Bancos Centrales, aunque la extensión internacional de la crisis se generalizara en 2008.

para reducir el endeudamiento externo y, finalmente, las políticas que deben impulsar de manera proactiva el desendeudamiento de las empresas –impulsando la inversión productiva—, de las familias —a través de la mejora de los salarios y la calidad del empleo— y del sector público, mediante una reforma fiscal que fomente la inversión pública productiva y la redistribución de la renta.

I. SOBRE LA RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Los datos de la evolución de los tres últimos años de la economía española apuntan a que desde 2014 se han dejado atrás las dos graves recesiones que se han vivido desde que se inició la crisis y que se ha vuelto a tasas positivas de crecimiento y de creación de empleo, con una mejora de la demanda interna de consumo y de inversión, acompañadas de un comportamiento positivo del sector exterior y un progresivo desendeudamiento (cuadro I).

Sin embargo, para una comprensión adecuada de los datos de coyuntura es necesario tener en cuenta al menos otras tres variables que ensombrecen el panorama y que los cuadros macroeconómicos al uso suelen dejar de lado: la calidad del empleo (o su precariedad en términos de estabilidad y salarios); la distribución de la renta (en la que interviene tanto la distribución primaria entre salarios y beneficios como la redistribución a través de los sistemas de protección social); y los niveles de pobreza (monetaria o no monetaria) y desigualdad. Aunque no son el objetivo central de análisis de estas páginas, y se abordan con más detalle en otros artículos del monográfico, es imprescindible tenerlos presentes para evitar una visión economicista, porque como decía El Roto: "Si miro mucho tiempo los números luego veo borrosa a la gente". Y por ello, sería importante exigir que se incluyeran en las proyecciones y previsiones macroeconómicas que elaboran periódicamente los gobiernos.

El cambio de tendencia del ciclo económico abre el debate sobre la solidez o fragilidad de la incipiente recuperación y de la mejora en la capacidad de creación de empleo de la economía española, y si estamos asistiendo a un cambio de patrón de crecimiento muy diferente al que marcó el período de expansión anterior a la crisis basado, entre otros factores, en la burbuja inmobiliaria y un creciente e insostenible endeudamiento. No parece relevante entrar en predicciones de coyuntura sobre todo si, como se suele decir, no se tiene una bola de cristal con garantía de resultados, pero sí apuntar algunos factores externos e internos, coyunturales y estructurales, que están influyendo en ella, partiendo de una idea sabiamente acuñada: *estamos saliendo de la recesión pero no de la crisis*, porque la crisis es un concepto con implicaciones estructurales y sistémicas, y no solo referida a la economía, sino a la sociedad y sus instituciones. Como decía Joan Subirats en las páginas de esta revista, "no estamos ante una época de cambios sino ante un cambio de época".

Variables macroeconómicas 2007-2016

Conceptos	2007	2008	5009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB y agregados de la demanda										
Producto interior bruto	3,8	1,1	-3,6	0,0	-1,0	-2,9	-1,7	1,4	3,2	3,2
Consumo final	3,9	6'0	-1,7	9'0	-1,8	-3,8	-2,9	1,1	2,6	2,6
Hogares	3,2	-0,7	-3,7	0,2	-2,4	-3,6	-3,2	1,6	2,8	3,2
AA.PP.	6,2	5,9	4,1	1,5	-0,3	4,7	-2,1	9'0	2,0	8,0
Formación bruta de capital fijo	4,4	-3,9	-16,9	6,4	6'9-		-3,4	3,8	9'9	3,1
Construcción	2,4	-5,6	-16,1	-10,1	-11,7	-12,3	-8,6	1,2	6,4	1,9
Viwendas	1,3	-9,2	-20,3	-11,6	-13,3		-10,2	6,2	3,1	3,7
Otros edificios y construcciones	3,7	1,1-	-11,4	-8,5	-10,2	-13,9	-7,3	-2,6	6,4	4,0
Bienes de equipo y activos cultivados	9,2	-1,9	-23,5	5,1	8,0	-6,2	4,9	8,1	8,8	5,0
Productos de la propiedad intelectual	7,7	4,9	-2,3	6,2	1,1	2,6	-1,5	3,5	3,9	2,9
Exportación de bienes y servicios	8,3	9,0-	-11,0	9,4	7,4	1,1	4,3	4,2	6,4	4,4
Importación de bienes y servicios	8,6	-5,6	-18,3	6'9	9'0-	-6,4	-0,5	6,5	5,6	3,3
Demanda nacional (1)	4,1	-0,4	-6,0	-0,5	-3,1	-5,1	-3,2	1,9	3,3	2,8
Demanda externa (1)	-0,3	1,5	2,4	0,5	2,1	2,2	1,5	-0,5	1,0	4,0
Precios y costes										
Deflactor del PIB	3,3	2,2	0,3	0,2	0'0		0,4		0,5	0,3
IPC (medio anual)	2,8	4,1	6,0	1,8	3,2		1,4		-0,5	-0,5
IPC (diciembre)	4,2	4,1	8,0	3,0	2,4	2,9	0,3	-1,0	0,0	1,6
Costes laborales unitarios	4,2	5,9	1,6	-1,6	6'0-	că:	-0,4		0,2	4,0
Mercado de trabajo										
Variación del empleo (2)	3,2	0,2	6,1	-2,6	-2,8	4,8	-3,4	1,1	3,0	2,9
Tasa de paro (EPA)	8,2	11,2	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6
Variación de la productividad (3)	0,5	6,0	2,7	2,7	1,8	2,0	1,8	0,3	0,2	4,0
Sector exterior (% del PIB)										
Saldo de bienes y servicios -BP	9-	-5,1	-1,1	-1,3	-0,2	1,5	3,3	2,5	2,4	2,9
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía	6,9-	8,8	4,0	-3,5	-2,8	0,3	2,2	1,6	2,0	2,1
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación AAPP (% PIB)	2,0	4,4	-11,0	4.6-	9'6-	-10,5	-7,0		5,1	4,5
Pro memoria										
PIB nominal (millones de euros)	1.080.807	1.116.207	1.079.034	1.080.913	1.070.413	1.039.758	1.025.634	1.037.025	1.075.639	1.113.851

Aportación al crecimiento del PIB.
 Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.
 Bin por ocupado (series corregidas y empleo equivalente a tiempo completo). Fuente: INE, Ministerio de Economía y Competitividad y Banco de España. Tomado de CES (2017a): Memoria socioecononómica y laboral de España, 2016.

Si uno de los principales problemas de la economía y la sociedad española son las altas tasas de paro y la precariedad laboral, es necesario analizar el motor de la creación de empleo –la inversión– que tiene como base el tejido productivo en el que se asienta, y hacerlo teniendo en cuenta que España es una *economía abierta*, la tasa de apertura al exterior³ de la economía española hoy se sitúa en el 64 % del PIB, y que tiene *un alto nivel de endeudamiento externo*, tanto privado como público, que la hace muy vulnerable a los cambios en el entorno internacional. Este alto endeudamiento es, entre otros factores, la manifestación de la debilidad crónica de la actividad exterior de la economía española, que no solo supone una restricción financiera sino, principalmente, la expresión de las debilidades estructurales de su tejido productivo y está estrechamente relacionada con su escasa capacidad de generación de empleo y con la inestabilidad de su ciclo económico.

LAS PREVISIONES DEL GOBIERNO EN EL PLAN DE ESTABILIDAD 2017-2020. UN ESCENARIO IDÍLICO PERO INERCIAL

A finales del pasado abril se aprobó la actualización del Programa de Estabilidad de España 2017-2020 (PE) en el que se plantea un escenario macroeconómico de crecimiento medio anual del 2,5% con un perfil ligeramente descendente, hasta el 2,4% en 2019 y 2020 que, según el gobierno, "mantendrán a España a la cabeza del crecimiento entre los países desarrollados" (cuadro II).

Será, además y según el gobierno, un crecimiento económico que seguirá siendo intensivo en creación de empleo, con medio millón de puestos de trabajo más al año que permitirá reducir la tasa de paro dos puntos más anualmente, hasta situarse en el 11,2% de la población activa a finales de 2020. Y el motor del crecimiento será la demanda interna de consumo e inversión, aunque con contribuciones positivas del sector exterior en los cuatro años, y el saldo de la balanza por cuenta corriente se mantendrá con superávits próximos al 2% del PIB durante cuatro años más. En este escenario, "ya en el primer trimestre de 2017 es previsible que la economía española haya recuperado el nivel de renta que tenía al inicio de la recesión (...y) los veinte millones de ocupados que había al inicio de la recesión se alcanzarán a finales de 2019, si se cumplen las previsiones"⁴.

³ Suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en relación al PIB.

⁴ Las cursivas de este y el siguiente párrafo son del autor.

CUADRO II
Escenario macroeconómico 2017-2020

Variación real en %	2014	2015	2016	2017p	2018p	2019p	2020p
PIB real	1,4	3,2	3,2	2,7	2,5	2,4	2,4
Deflactor del PIB	-0,3	0,5	0,3	1,5	1,6	1,7	1,7
Consumo final privado	1,6	2,9	3,2	2,6	2,4	2,3	2,2
Consumo final AAPP	-0,3	2,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Formación Bruta de Capital Fijo	3,8	6,0	3,1	2,8	2,6	3,3	3,5
Demanda Nacional (*)	1,9	3,3	2,8	2,2	2,1	2,1	2,1
Exportaciones de bienes y servicios	4,2	4,9	4,4	5.5	4,9	4,7	4,5
Importaciones de bienes y servicios	6,5	5,6	3,3	4,3	4,1	4,2	4,1
Sector Exterior (*)	-0,5	-0,1	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3
Empleo (**)	1,1	3,0	2,9	2,5	2,4	2,3	2,3
Tasa de paro (media anual)	24,4	22,1	19,6	17,5	15,6	13,7	11,9
Afiliados a la Seguridad Social	1,6	3,2	3,0	3,5	-	-	-
Cap.(+)/Nec.(-)fin. Frente RM (***)	1,5	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	1,7

^(*) Contribución al crecimiento en puntos porcentuales

Fuente: MINEICO, MINHAFP. Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020. 28 de abril de 2017

La conclusión solo cabe calificarla de interesadamente complaciente porque considera que "Las medidas adoptadas han configurado *un patrón de crecimiento más equilibrado y sostenible*, con aportaciones positivas tanto de la demanda nacional como del sector exterior (...) Se prolongará, así, hasta al menos ocho años el saldo exterior positivo, *un hecho insólito en la economía española, sobre todo cuando viene acompañado de un período sostenido de crecimiento de la demanda interna* (...) lo que permitirá seguir reduciendo el saldo deudor de la posición neta de inversión internacional". Asimismo, solo cabe calificar sus valoraciones como cínicas cuando se subraya que "El diferencial del crecimiento español respecto de los principales países de nuestro entorno es resultado de las *reformas estructurales llevadas a cabo, en especial, la laboral*, el saneamiento del sistema financiero y la consolidación fiscal (...) que respaldan la continuidad de un robusto crecimiento durante el período 2017-2020, trayectoria que viene avalada por las previsiones más recientes de los organismos internacionales y los analistas..."

El análisis del Programa de Estabilidad olvida (o quiere olvidar) las tres variables antes comentadas: el empleo que se crea tiene un importante perfil de precariedad en términos de bajos salarios y escasa duración de los contratos laborales; se man-

^(**)CN (ptetc)

^{(***)%}PÏB

tienen elevadísimas tasas de desempleo, que se hace cada vez más estructural para algunos grupos de la población como los parados de larga duración y con menores niveles de formación; y el intenso aumento de las desigualdades en la distribución de la renta y los niveles de pobreza no están remitiendo significativamente en la recuperación. Una situación social sobre la que han mostrado explícitamente su preocupación los últimos informes de organismos tan ortodoxos como la Comisión Europea, la OCDE y el FMI, y el gobierno no quiere mencionar, aunque paradójicamente (o quizás no) a todos les parecen bien las últimas reformas laborales e incluso algunos piden más reformas del mercado de trabajo, obviando cualquier relación causa-efecto entre reformas laborales y precariedad. Claro que, a estas alturas, sería cuando menos sorprendente que tan altos organismos, además de su manifiesta preocupación por la inestabilidad social, incorporaran un análisis coherente desde una perspectiva social. El mundo no parece que esté cambiando tanto.

La reducción por debajo del 1% del umbral del crecimiento económico a partir del cual se crea empleo en España, como señala el PE, lleva a una pregunta relevante: ¿Será una tendencia estable en el largo plazo o simplemente habrá incrementado la tendencia a mayores fluctuaciones, al alza y a la baja, del ciclo económico y de empleo? Pan para hoy y hambre para mañana (Aragón, 2015).

No es un debate teórico. Conviene recordar que tiene sus raíces en la reforma del Estatuto de los Trabajadores en 1984, llevada a cabo por el gobierno de Felipe González para fomentar la contratación temporal como vía para aumentar la capacidad de generación de empleo. El resultado en el corto plazo se demostró cierto, la creación de empleo en relación al PIB aumentó en las etapas de expansión, pero también la destrucción de empleo mostró una mayor intensidad en etapas de estancamiento y recesión. En el largo plazo poco había cambiado aunque sí la calidad del empleo, la temporalidad y la llamada "dualidad" que se instauró en el mercado de trabajo español para no irse (aunque dijeron que las medidas eran temporales).

Conviene recordar la argumentación central de aquella reforma: mejor tener un trabajo temporal que estar en paro. Hoy la tasa de paro es de más del 18% y la tasa de temporalidad ha pasado del 23% en 2013 al 26% en 2016. Y en este debate no deberían caber maniobras de maquillaje, como las propuestas por los defensores del contrato único con indemnización por despido progresiva según su duración –por cierto, con una indemnización menor que la actual– porque solo estarían encubriendo estadísticamente la precariedad de muchos contratos laborales bajo una atractiva denominación supuestamente igualitaria. Algunos datos apuntan en este sentido. El empleo ha aumentado en los tres últimos años a una tasa interanual media del 2,7% y del 3,1% en los asalariados, pero mientras que los contratos indefinidos lo hicieron en un 1,4% los temporales se incrementaron en el 6,8% (cuadro III).

CUADRO III
Evolución del empleo
Tasas de variación interanual (%)

						MEDIA ANUAL
	2012	2013	2014	2015	2016	2014-2016
Ocupados	-4,3	-2,8	1,2	3,0	2,7	2,3
Asalariados	-5,3	-3,5	1,5	3,4	3,1	2,7
Por duración de contrato						
Indefinidos	-3,1	-3,1	0,4	1,9	1,8	1,4
Temporales	-11,8	-4,6	5,3	8,3	6,8	6,8
Por duración de jornada					30437	***
Jornada completa	-6,5	-5,4	1,4	3,7	3,6	2,9
Jornada parcial	1,6	7,0	2,4	2,1	0,5	1,7
No asalariados	1,1	0,3	-0,4	1,1	0,7	0,5
Ocupados, por nivel de formación						
Estudios bajos	-13,6	-9,8	-5,1	-1,9	-2,7	-3,2
Estudios medios	-3,8	-2,5	1,8	4,3	2,8	3,0
Estudios altos	-0,8	-0,3	2,5	2,2	4,3	3,0
Tasas						
Tasa de empleo (de 16 a 64 años)	56,5	55,6	56,8	58,7	60,5	58,7
Tasa de temporalidad	23,4	23,1	24,0	25,1	26,0	25,0
Tasa de parcialidad	15,3	17,0	17,2	16,9	16,5	16,9

Fuente: EPA, INE.

Paralelamente, es significativo que además de "resolver" el problema del alto endeudamiento por un adecuado equilibrio entre demanda interna de consumo e inversión combinado con un superávit exterior, se pase de puntillas sobre el compromiso con la consolidación fiscal, por el que "el déficit público se situará por debajo del 3% en 2018, lo que permitirá cerrar el Procedimiento de Déficit Excesivo y en 2020 España se encontrará en una situación próxima al equilibrio presupuestario". Y lo hace sin referencia alguna a una imprescindible reforma fiscal, confiándolo todo al crecimiento económico y a un inercial aumento de las bases impositivas, y a una reducción relativa del peso del gasto público en relación al PIB, con la excepción de un ligero repunte de la inversión pública —aunque incorpora el coste del rescate de las autopistas madrileñas— y olvidando que la inversión pública suponía un 4,7% del PIB en 2007 y se situaría en un 2% del PIB entre 2017 y 2020 (CES, 2017a). Análisis de coyuntura, sin políticas estructurales en este ámbito. Parece que las reformas estructurales que tanto le gustan al gobierno solo le interesan obsesivamente en el ámbito laboral.

Incertidumbres en el escenario internacional

Antes de abordar algunos de los retos estructurales a los que se enfrentan la economía y la sociedad española en el futuro próximo, parece relevante tener en cuenta algunos factores que han influido en la buena coyuntura reciente, y sobre los que se debería reflexionar antes de echar las campanas al vuelo.

En primer lugar, es obligado hacer una anotación sobre los análisis de coyuntura, que deberían considerar los "efectos rebote o goma elástica" (Aragón, 2015) porque cuanto más intensa haya sido la recesión en un país, mayor será la tendencia a crecer en el corto plazo en un cambio de tendencia (y viceversa), entre otras razones porque se suelen basar en comparaciones en series temporales y, en este caso, han sufrido intensos altibajos. Un efecto que tenderá a diluirse en un escenario de medio plazo con tasas de crecimiento más "normalizadas".

En segundo lugar, la adopción por el BCE en 2012 de una *política monetaria muy expansiva*, que se ha traducido en una reducción de los tipos básicos de interés hasta situarlos próximos a cero e incluso negativos, ha supuesto una importante disminución de las primas de riesgo y ha fomentado la depreciación del euro frente al dólar. Medidas que han tenido un efecto muy positivo en la evolución de la economía española, tanto por la reducción de los pagos de su elevada deuda y el fomento del desendeudamiento, como por el impacto positivo de la depreciación cambiaria en el comportamiento de sus exportaciones.

El cambio de signo de la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos, con ligeros aumentos de los tipos de interés, plantea el debate sobre su capacidad de arrastrar a otros bancos centrales en este cambio de orientación. Aunque el BCE ha señalado que mantendrá el carácter expansivo de su política monetaria, también ha anunciado que lo hará de manera menos intensa. Parece razonable considerar que, a medio plazo, los tipos de interés serán más elevados y el aumento de los pagos por el servicio de la deuda pública y privada drenará más renta disponible. Una alteración en las muy favorables condiciones actuales de financiación, que podría complicar la coyuntura de una economía tan altamente endeudada, especialmente con el exterior, como la española.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta la evolución del *precio del petróleo* –que alcanzó los 120 dólares USA por barril en 2013 para iniciar una intensa reducción en 2014 hasta llegar a situarse en torno a los 29 dólares a principios de 2016–, que ha tenido un efecto especialmente positivo en economías como la española, con un elevado nivel de dependencia energética. Las empresas que operan en España han

visto como se reducían considerablemente sus costes energéticos, lo que contribuía significativamente a la disminución del saldo negativo energético en la balanza comercial de la economía española y a conseguir un saldo positivo de la balanza de pagos por cuenta corriente, como se analiza más adelante.

Los acuerdos de los países de la OPEP en noviembre del pasado año (y otros productores no miembros de esa organización, como Rusia) para recortar la producción de petróleo han situado el precio en torno a los 50 dólares a principios de 2017. Parece existir un cierto consenso entre los principales analistas del sector sobre que en el medio plazo los precios se situarán en una horquilla de 50/60 dólares el barril de petróleo, aunque no se descartan nuevos acuerdos de la OPEP sobre una mayor reducción de la oferta, con efectos inciertos. En cualquier caso, no cabe contar con este impulso positivo en el futuro de la economía española, que no parece haber aprovechado adecuadamente este favorable escenario para mejorar su eficiencia energética y reducir su dependencia de los combustibles fósiles.

Paralelamente, hay importantes incertidumbres que marcan el escenario geopolítico internacional dominado por el "cisne negro" de la elección de Donald Trump como nuevo presidente de los Estados Unidos que, aunque no se sabe a ciencia cierta si de lo dicho a lo hecho habrá mucho trecho, ha puesto encima de la mesa una política proteccionista con amenazas de subidas de aranceles, la revisión de acuerdos comerciales como el TLC o la no ratificación de otros como el TTP; ha prometido desregular los mercados financieros norteamericanos y ha anunciado una significativa reducción de impuestos sobre el capital y las rentas más altas, un aumento de la inversión en armamento, así como una estrategia no cooperativa en sus relaciones internacionales que afectarían a instituciones tan relevantes como la ONU, la OMC o el FMI. Además, ha puesto en tela de juicio los acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) a favor de un modelo de desarrollo bajo en carbono -capaz de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C sobre los niveles preindustriales— y desarrollado en la COP22 en Marrakech el pasado noviembre, con la intención de que el acuerdo estuviera totalmente operativo a partir de 2020. ¿Pasará a la historia como como un acuerdo de buenas intenciones?

En definitiva, esto supone el anuncio de una especie de keynesianismo nacionalista y bélico que puede impactar en el comercio mundial en un momento especialmente delicado, porque la crisis ha afectado negativamente a los intercambios comerciales internacionales, como manifiesta el que por primera vez desde hace muchas décadas el comercio mundial haya aumentado menos que la producción mundial.

Un incierto panorama internacional, en el que las guerras y los conflictos en Oriente Próximo siguen siendo un importante y cruel foco de inestabilidad, y en el que es una incógnita el futuro de las relaciones de EE UU con Rusia y con China, que están adquiriendo un creciente protagonismo geopolítico mundial.

Los riesgos de volver a un escenario de proteccionismo y guerras comerciales entre los principales países pueden dar al traste con las recientes previsiones más optimistas del FMI y la OCDE sobre una recuperación del comercio mundial, especialmente en relación a la evolución económica de los países emergentes, pero que afectaría también a economías abiertas como la española.

Tampoco el escenario europeo ofrece un panorama claro, marcado por dos hechos de especial relevancia: la decisión en referéndum de los ciudadanos de Reino Unido, el 23 de junio de 2016, de salir de la Unión Europea —el denominado *Brexit*—y la creciente importancia de partidos euroescépticos —o directamente antieuropeos—, populistas y en su gran mayoría xenófobos, como se ha puesto de manifiesto en recientes elecciones políticas en países como Austria, Holanda y Francia.

La salida del Reino Unido de la UE supone un hito histórico cuyo desarrollo, previsiblemente largo y complejo, se mueve solo entre escenarios negativos para ambas partes, los llamados "Brexit blando" y "Brexit duro", cuyos resultados son difíciles de anticipar. Aunque a corto plazo no ha provocado efectos económicos significativos, más allá de la importante depreciación de la libra esterlina, a medio y largo plazo tendrá repercusiones negativas en ambas partes, tanto en el ámbito económico como político, como pone de manifiesto la grave división que se está viviendo en la sociedad británica o la preocupación por el posible efecto contagio en otros países miembros de la UE. Los resultados finales están por ver pero estarán marcados en gran medida por la capacidad de la UE de mantener una respuesta común que evite una fragmentación de la construcción europea y renueve y profundice su desarrollo futuro (CES, 2017c). Este propósito no cuenta con buenos antecedentes⁵, como manifiesta el creciente peso de las decisiones "intergubernamentales" en la toma de decisiones europeas en los últimos años, o la patética actuación europea en la llamada "crisis de los refugiados" por la actuación nacionalista/egoísta de señalados países de la UE, que permiten y fomentan que se mantenga la dramática situación de miles de personas en campos de refugiados, y que difícilmente hubiéramos podido imaginar o aceptar hace escasos años.

⁵ Su reflejo más reciente quizás sea el documento de la Comisión Europea en su *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* que expresa, en los cinco escenarios que plantea, una grave falta de liderazgo y voluntad en defender líneas firmes de actuación común y conlleva un retroceso en el proyecto de construcción de la Unión Europea. Como ha señalado CCOO, daría la impresión de que los políticos europeos han "tirado la toalla".

Existen también otros factores que tendrán un peso importante en el futuro de la UE. Por una parte, la gobernabilidad de la todavía inacaba reestructuración del sistema financiero, con incógnitas relevantes en algunas entidades financieras –como el *Monte dei Paschi* en Italia, pero también en otros países como Alemania— que pondrán a prueba la capacidad de regulación, supervisión y resolución de las nuevas instituciones europeas encargadas de estas responsabilidades. Por otra, en el ámbito político, la capacidad de reconducir las relaciones con Rusia en el conflicto de Crimea o el papel de la UE en los conflictos en Oriente Próximo que ponen en entredicho la llamada *política de buena vecindad*, o las respuestas comunes ante los ataques terroristas que hemos sufrido en los últimos años en Bruselas, Estocolmo, París, Niza, Londres, Manchester o Berlín.

Valgan estos apuntes sobre los retos a los que se enfrenta el proyecto europeo –un proyecto en construcción– para evitar que se echen al vuelo las campanas por la reciente y todavía frágil recuperación de la economía española, y que seamos conscientes del complejo e incierto escenario geopolítico y económico internacional en que nos movemos. Un escenario de tensiones y de cambios en el que España debe actuar activamente, saliendo del ensimismamiento provinciano en el que hemos estado inmersos en los últimos años, en apoyo de los valores democráticos y sociales que han dado fuerza a la construcción europea.

II. LOS RETOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Sobre la prioridad de la creación de empleo de calidad y su compatibilidad con el desendeudamiento

Como se ha señalado al comienzo de estas páginas, en el periodo de expansión anterior a la crisis de 2007 la economía española registró un continuado e intenso proceso de endeudamiento, estrechamente asociado al *boom inmobiliario* (Aragón y Palacio, 2006) que todavía tiene una notable proyección en la reciente y frágil recuperación. Así, la deuda total de la economía española se situó en 2016 en el 244,8% del PIB, aunque con una evolución diferente entre sus principales componentes. La deuda privada se situó en el 145,4% del PIB (la deuda de las empresas no financieras alcanzó el 81,4% del PIB y la de las familias el 64,0%) en un continuado proceso de desendeudamiento desde 2010, mientras que la deuda pública alcanzó el 99,4% del PIB en 2016, en una senda creciente desde 2007, solo estabilizada en los últimos años.

Estas tendencias muestran el diferente comportamiento económico de los distintos sectores institucionales en el período de crisis y de recuperación (empresas⁶, hogares y administraciones públicas), pero antes de abordar un análisis más específico de cada uno de ellos atendiendo a su diferente papel en la economía, cabe señalar que se ha producido un trasvase de una parte de la deuda privada al sector público principalmente a través de los llamados *rescates* de entidades financieras y sus *activos tóxicos* relacionados con el *boom inmobiliario*, y que el papel amortiguador de los llamados *estabilizadores automáticos* (disminución de los ingresos por impuestos por la reducción de las bases imponibles, mayor gasto por protección al desempleo, etc.) ha permitido no solo reducir el impacto directo de la crisis en la pérdida de rentas sino, también, ha posibilitado un mayor margen de desendeudamiento del sector privado. No cabe por ello anatemizar el comportamiento del sector público, como pretenden algunos analistas conservadores, sino enmarcarlo en el escenario económico general.

En cualquier caso, y teniendo en cuenta que los objetivos principales de la política económica deberían centrarse en la reducción de las elevadísimas tasas de desempleo (merece recordar que superó el 26% de la población activa en 2013 y en 2016 era superior al 18%) y en la creación de empleo de calidad, y debe hacerlo en un contexto de elevado endeudamiento, cabe preguntarse sobre su compatibilidad —creación de empleo y desendeudamiento— o si es necesario optar por uno de ellos en detrimento del otro. La respuesta es que depende de qué política económica se aplique (no hay una única opción, a pesar de lo que predique el pensamiento único) porque el nivel de endeudamiento de una economía no es un dato que tenga sentido por sí mismo sino en relación a otras variables, principalmente la capacidad de producción del país, y el indicador de referencia suele ser la relación Deuda/PIB.

Una opción puede ser, de forma simplificada, priorizar la reducción del endeudamiento (actuar sobre el numerador) aunque el PIB esté estancado o incluso se reduzca. Una opción que nos es desgraciadamente familiar porque es la que se adoptó con las llamadas políticas de austeridad, que además de los negativos efectos económicos y sociales de los recortes de gasto público no consiguió una reducción significativa del ratio de endeudamiento e incluso lo aumentó porque intensificaba la reducción del PIB (el denominador). Sus consecuencias fueron agravar la crisis en los países más endeudados con una segunda recesión en 2012, cuando se estaba saliendo de la primera. Solo muy tardíamente —y, por supuesto, sin autocrítica— las

⁶ En este apartado, la referencia genérica a las empresas se centra en las sociedades no financieras, excluyendo, por tanto, a las entidades financieras que por su papel en el funcionamiento de la economía requieren un análisis específico que va más allá del objetivo de este trabajo.

instituciones europeas que dirigieron estas políticas y los gobiernos nacionales que las aplicaron optaron por flexibilizar las reglas y los plazos de la eufemísticamente llamada consolidación fiscal.

La segunda opción es adoptar políticas que se dirijan a aumentar el PIB y adaptar el ritmo de desendeudamiento a su evolución, es decir, al de la actividad económica, la inversión y el empleo. Y este es el patrón que se está dando –aunque demasiado débil y desequilibradamente- en el reciente período de recuperación. Están aumentando los ingresos de las empresas -y también los márgenes empresariales- lo que permite incrementar sus tasas de ahorro y compatibilizar el aumento de la inversión con el desendeudamiento⁷. Y esta relación es fundamental (necesaria pero no suficiente) si se quiere reducir el paro, porque la variable principal para crear empleo es la inversión. En el caso de los hogares, el aumento de la renta disponible, fundamentalmente mediante el aumento de la tasa de empleo -más personas con ingresos en las familias- y/o el incremento de los salarios medios, puede dar un mayor margen al desendeudamiento haciéndolo compatible con el aumento del consumo. Un agregado económico, el consumo, en estrecha relación con la inversión, porque si las expectativas de venta son negativas o dudosas las empresas no invertirán y, también, con la distribución de la renta porque si esta es muy desigual las familias con menores niveles de renta (las que tienen mayor propensión marginal al consumo) verán restringida su capacidad de consumir y de desendeudarse.

Desde esta perspectiva, se abordan en los siguientes apartados el análisis específico de la deuda externa y su relación con el comercio internacional y el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente, para analizar posteriormente el endeudamiento general de los principales sectores institucionales (empresas no financieras, hogares y sector público) y, en todos ellos, las implicaciones de las distintas estrategias de política económica en términos de crecimiento y creación de empleo.

Exportaciones, deuda exterior y modelo productivo

La economía española tiene un alto nivel de endeudamiento exterior, como señalan tanto la deuda externa (170% del PIB) como la posición internacional inversora neta⁸ (PIIN) con un volumen negativo del 89% del PIB en 2016, que la hace espe-

⁷ Hay que tener en cuenta que si la tasa de ahorro es inferior a la de inversión se generará mayor endeudamiento y, viceversa, para desendeudarse, la tasa de ahorro debe ser superior a la inversión.

⁸ Diferencia entre las inversiones de un país en el exterior (activos) y las inversiones procedentes del exterior (pasivos). La Comisión Europea utiliza un umbral indicativo del -35% del PIB, a partir del cual considera que se produce una situación de deseguilibrio macroeconómico.

cialmente vulnerable ante cambios adversos en el contexto internacional, como restricciones al comercio y las inversiones internacionales o la subida de los tipos de interés. Un hecho que puede suponer un importante obstáculo al crecimiento en un contexto internacional marcado por importantes incertidumbres, como se ha señalado anteriormente.

Desde una perspectiva histórica, el recurso al endeudamiento exterior es una constante de la economía española. Valga recordar que desde el período desarrollista de los años 60, que marcó una significativa —aunque parcial y desequilibrada— apertura al exterior, los períodos de crecimiento se veían acompañados por recurrentes déficits de la balanza comercial (de mercancías) solo parcialmente compensadas por los ingresos del turismo, por las transferencias de los emigrantes fuera de España o por la entrada de inversión extranjera y que, finalmente, obligaba a devaluaciones crónicas de la peseta y la aplicación de políticas de ajuste (de *stop and go*, en la terminología del aquel periodo).

El continuado déficit de la balanza comercial implicaba, además de una restricción financiera, que parte de los efectos del crecimiento sobre la actividad económica interna y sobre la creación de empleo se "filtraban" al exterior. La elevada dependencia de las importaciones de otros países por encima de las exportaciones suponía que era en ellos donde se generaba renta y empleo, en términos relativos, y no en España.

Una parte del déficit del comercio exterior se explicaba por el saldo negativo de la balanza energética, en la medida en que se carecía de recursos naturales propios para el abastecimiento interno de hidrocarburos -más allá del celtibérico intento del franquismo de encontrar petróleo en Valdeajos-, pero otra parte era la manifestación de la escasa competitividad internacional de la economía española. La apertura a la inversión extranjera tuvo efectos muy positivos en la llamada modernización de la industria española, asfixiada en la España de la autarquía, pero también supuso una segmentación de su estructura productiva, entre los sectores abiertos a la competencia internacional, más dinámicos y con mayor innovación tecnológica de la mano de la inversión extranjera, y los sectores protegidos de ella por la normativa interna, que garantizaba su continuidad a pesar de sus reducidos niveles de competitividad y capacidad tecnológica. El modelo desarrollista de crecimiento tuvo importantes implicaciones en una dislocada especialización productiva, en la polarización del tamaño empresarial y las diferencias sectoriales de productividad, en la elevada dependencia de la tecnología exterior, en la reducida capacidad de generación de empleo y en los desequilibrios territoriales, algunos de los cuales perduran hoy.

Aunque la importancia del sector del turismo es evidente en la economía española, como generadora de actividad económica y empleo y como fuente de ingresos de divisas, los superávits de su balanza exterior han sido históricamente insuficientes para compensar el déficit de la balanza comercial y la debilidad de la base industrial española.

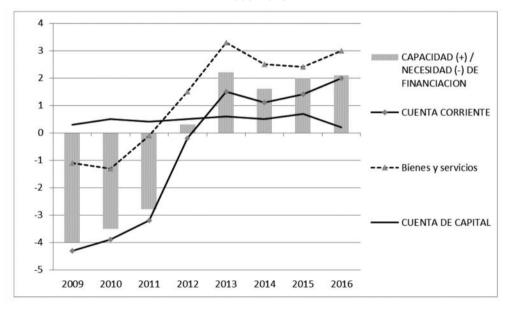
Es relevante esta breve referencia histórica al modelo desarrollista, porque también el déficit del comercio exterior de la economía española ha sido una característica central del patrón de crecimiento de la expansión que se inició a mediados de los años 90 hasta el comienzo de la crisis de 2007. Los continuados déficits por cuenta corriente generaron un creciente y acumulativo endeudamiento exterior, hasta el punto de que la necesidad de financiación externa alcanzó en 2007 casi el 10% del PIB, uno de los más elevados, en términos relativos, de los países industrializados. Los mecanismos de equilibrio de este periodo fueron diferentes de los que caracterizaron a los año 60, entre otros factores porque la burbuja inmobiliaria que sustentó una parte significativa de crecimiento, con una revalorización intensa y continuada de los activos inmobiliarios (que posteriormente se comprobó ficticia), contó con una abundante mano de obra extranjera -el periodo más intenso de recepción de inmigrantes de la historia reciente- y se disponía de una financiación externa abundante y barata por la pertenencia de España a la zona euro, que permitió el endeudamiento de empresas y familias a tipos de interés muy reducidos en relación al volumen de deuda y déficit exterior.

La crisis financiera internacional incidió directamente en el estallido de la burbuja inmobiliaria en España, poniendo de manifiesto los desequilibrios estructurales del modelo de crecimiento que se había seguido, y agravó sus consecuencias en una economía con un alto nivel de endeudamiento. Además, la pertenencia a la zona euro no permitía recurrir a la devaluación como mecanismo corrector.

Desde el inicio de la crisis en 2007, en la que, como se ha señalado, se registraba una necesidad de financiación exterior del 9,3% del PIB, se ha seguido una senda continuada de reducción hasta conseguir en el año 2012 pasar a una capacidad de financiación positiva del 0,3% del PIB, que se sitúa en el entorno del 2,1% en 2016. Un proceso que es reflejo fundamentalmente de la mejora en el saldo de la balanza del comercio exterior de bienes y servicios, que pasa de un saldo negativo del -6% del PIB en 2007 a conseguir un resultado positivo del 1,5% en 2012 y situarse en el 2,9% en 2016 (gráfico I). Una tendencia en la que se pueden diferenciar dos etapas distintas: la que va de 2008 a 2013, en la que la mejora del saldo se produce en un contexto de intensa reducción de la demanda interna y de destrucción de empleo que lleva a muchas empresas a orientar su actividad a los mercados exteriores a

través de la exportación como forma de sobrevivir; y la de 2014 a 2016 –el período de recuperación–, en la que esta mejora se produce en un contexto de expansión de la demanda interna de consumo e inversión y que se manifestaría como un "círculo virtuoso" difícil de encontrar en la historia reciente de la economía española, porque el crecimiento del PIB se apoya en los aumentos en el consumo y en la inversión pero también en un incremento de las exportaciones mayor que el de las importaciones. Por tanto, el crecimiento no se "filtra" parcialmente al exterior vía importaciones, como ha sido habitual en etapas anteriores, y es compatible con un proceso de desendeudamiento.

GRÁFICO I
Peso sobre el PIB del saldo por Cuenta Corriente y por Cuenta de Capital
2008-2015



Tomado de CES (2017a): Memoria socioeconómica y laboral de España, 2016.

Sin dejar de valorar positivamente este comportamiento, merece recordar el carácter coyuntural de algunos factores que lo han apoyado, y que se han analizado anteriormente: el previsible fin de la reducción del precio del petróleo; los excepcionales años turísticos recientes; y los límites de la política monetaria expansiva del BCE. El fin de los llamados *vientos de cola*.

El señalar el carácter temporal de estos factores en la evolución de nuestro comercio exterior no implica desdeñar el buen comportamiento de las exportaciones no energéticas, que han mantenido o ganado cuota de mercado en el conjunto de las exportaciones mundiales, síntoma de la mejora de su competitividad, o de la importancia del sector turístico en nuestro país⁹. Pero es necesario tener en cuenta que una parte de esta mejora de la competitividad se ha basado en una intensa reducción de costes salariales, la eufemísticamente denominada "devaluación interna". Su relación con la precariedad del empleo y el aumento de la productividad "pasiva", basada en la destrucción de empleo en los períodos de recesión, apuntan a un modelo productivo frágil en su encuadramiento en las cadenas globales de valor y no sostenible en el contexto de la globalización —competir vía salarios— asociado a un modelo laboral socialmente indeseable. Si continúa el periodo de recuperación, como es deseable, ¿se sostendrá el buen comportamiento de las exportaciones o se volverá a incurrir en déficits por cuenta corriente, con sus implicaciones en la creación de empleo y el endeudamiento?

En este sentido, es interesante encuadrar el análisis del comercio exterior en un contexto más estructural como es la base y el perfil de las empresas exportadoras¹⁰. En primer lugar, el número de empresas españolas que exportan es todavía bastante reducido en comparación a países de nuestro entorno. En 2016 exportaron casi 149 mil empresas, un mayor número que en los dos años anteriores aunque inferior al de 2013 (151 mil) pero, lo que es más relevante, casi 70 mil empresas que habían exportado el año anterior dejaron de hacerlo en 2016, y 72 mil que no lo habían hecho en 2015 lo hicieron en 2016. Unos datos que indican una fuerte *inestabilidad y rotación en la base exportadora* de empresas que suelen tener muy bajo nivel de volumen de negocios con el exterior. También es importante que haya aumentado la magnitud de las empresas exportadoras regulares¹¹ –situándose en torno a las 50 mil empresas–, que son la base de la sostenibilidad de la mejora del comercio exterior, pero no deja de ser un reducido porcentaje (34%) del total de empresas que exportan.

Estos datos sobre la todavía escasa y, sobre todo, inestable base de las empresas exportadoras y el reducido número que lo hacen regularmente se complementan con su muy elevada concentración en muy pocas empresas de gran tamaño. Solo mil empresas (el 0,67% de las empresas exportadoras) concentran el 67% del volu-

⁹Un sector que merece un análisis en profundidad y en el que la precariedad laboral supone un importante lastre en su sostenibilidad. Ver CCOO (2017): *Informe de la actividad turística y el empleo 2016. Propuestas de CCOO por un pacto por el turismo.* Federación de Servicios de CCOO.

¹⁰ ICEX (2016): Perfil de los exportadores españoles.

¹¹ Los exportadores regulares son aquellos que han exportado en el año de referencia y en cada uno de los tres anteriores.

men de exportación y, de ellas, las mayores 25 empresas explican el 25% de la exportación. Un grado de concentración de las exportaciones por empresa muy superior al que se encuentra en otras variables, como las ventas totales o el empleo, porque las 1.000 primeras empresas por ventas acumulan el 46% de las ventas, o el 29% del empleo (Lucio *et alt.*, 2017). Y este es un hecho relevante en un país como España, con un elevado número de "micro" empresas y pymes con importantes implicaciones sobre la competitividad exterior y sobre el empleo.

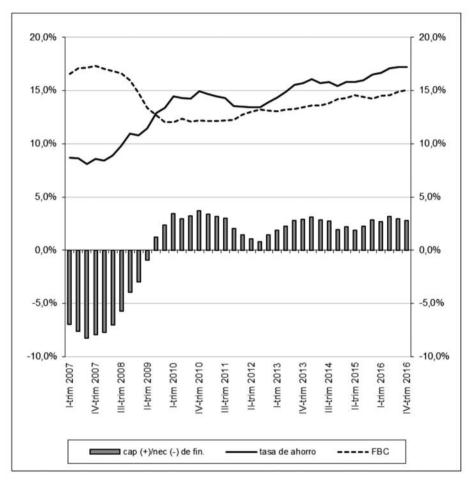
Si se quiere mantener en el futuro el comentado "círculo virtuoso" es necesario adoptar políticas que promuevan una creciente incorporación de las empresas a la actividad exportadora, con especial atención a las pymes, y que lo hagan de manera estable y en actividades de mayor valor añadido. Una estrategia que debe actuar en múltiples campos y de manera coordinada (desde la política industrial o la política de I+D+i, a la mejora de la formación de empresarios y trabajadores) y que redundará no solo en la mejora de las exportaciones sino, también, en una menor elasticidad de la demanda interna a las importaciones (CES, 2015), con sus efectos positivos en la creación de empleo, que debe ser hoy la prioridad de la política económica. Y debe hacerlo no desde una filosofía proteccionista de buscar la "sustitución de importaciones", sino de una mayor y más equilibrada integración en las cadenas internacionales de valor, y que da sentido a la *Declaración de los Agentes Sociales instando al desarrollo de un Pacto de Estado por la Industria,* firmado en noviembre de 2016, en el que participan CCOO y UGT.

Desendeudamiento, ahorro e inversión empresarial

Como se ha señalado, las empresas no financieras (SFN en la terminología de la contabilidad nacional) llevaron a cabo un proceso de fuerte endeudamiento en la etapa de expansión que tuvo su continuidad, aunque de manera menos intensa, en los primeros años de la crisis, en los que se reduce significativamente la inversión (Formación bruta de capital, FBC) y también las necesidades de financiación (gráfico II) hasta 2010, en el que el ratio de endeudamiento sobre el PIB se aproximó al 118%.

A partir de 2012 la tasa de ahorro supera a la inversión, que inicia un suave recuperación, consiguiendo una capacidad positiva de financiación y el consiguiente proceso de desapalancamiento, que lleva a situar el ratio de endeudamiento en el 81,4% del PIB en 2016.

GRÁFICO II Capacidad o Necesidad de financiación de las empresas no financieras Porcentaje sobre el PIB



Nota: Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación medidos en el eje derecho. Tomado de CES (2017a): *Memoria socioeconómica y laboral de España, 2016.*

Para profundizar en el análisis del proceso de desendeudamiento de las empresas (SNF) es interesante relacionarlo con otras variables de su cuenta de explotación como los ingresos, los gastos de personal, los gastos financieros o la inversión, entre otros. Como señalan Salas Fumás y Santillano del Barrio (2016) —cuyos análisis se recogen en este apartado— en 2007 las empresas tuvieron un ahorro neto negativo (aumento del endeudamiento) que superaba el 16% de los ingresos totales en 2007, mientras que en 2015 generaban un ahorro neto positivo del 6% de los ingresos.

Como se observa en el cuadro IV, a este proceso contribuyeron, en un contexto de un muy ligero aumento de los ingresos de las empresas, por una parte, la *reducción de los gastos de personal* en un 6% en términos nominales entre 2007 y 2015 (-20,1 mil millones de euros) pasando de representar del 60% al 53% de los ingresos totales¹². Por otra parte, y con mayor intensidad, contribuyó la *reducción de los gastos financieros* en casi el 70%, pasando de representar casi un 10% de los ingresos en 2007 al 2,8% en 2015 (-38,6 mil millones de euros) que pone de manifiesto la importancia las medidas de política monetaria expansiva desarrolladas por el BCE a partir de 2012. Paralelamente, se produjo una importante reducción de los impuestos sobre beneficios, que disminuyeron un 51%, con una intensidad algo inferior (-21,2 mil millones de euros) al de los gastos financieros pero superior, en términos absolutos, al descenso de los gastos de personal, reduciendo su peso en los ingresos totales del 7,2% al 3,3%. En sentido contrario actuó el *reparto de dividendos*, que se incrementó en un 58,7% (22,3 mil millones de euros) y pasó de suponer el 6,6% de los ingresos totales en 2007 al 9,8% en 2015.

CUADRO IV

Ahorro bruto y ahorro neto de las SNF en España

Cifras absolutas en millones de euros corrientes y porcentaje

	2000		2007		2015		Variación 2007/2015	
Ingresos totales	338.218	100,0%	578.030	100,0%	614.241	100,0%	36.211	6,3%
- Gastos personal	203.928	60,3%	346.559	60,0%	326.467	53,1%	-20.092	-5,8%
Beneficio bruto	134.290	39,7%	231.471	40,0%	287.774	46,9%	56.303	24,3%
- Gastos financieros	19.986	5,9%	55.975	9,7%	17.391	2,8%	-38.584	-68,9%
- Impuestos sobre beneficios	16.613	4,9%	41.567	7,2%	20.395	3,3%	-21.172	-50,9%
- Dividendos	21.454	6,3%	37.949	6,6%	60.218	9,8%	22.269	58,7%
Ahorro bruto	76.237	22,5%	95.980	16,6%	189.770	30,9%	93.790	97,7%
- Inversion FBC	98.762	29,2%	189.016	32,7%	153.284	25,0%	-35.732	-18,9%
Ahorro neto	-22.525	-6,7%	-93.036	-16,1%	36.486	5,9%	129.522	-

Fuente: Salas Fumás y Santillana del Barrio (2016) con datos de Contabilidad Nacional.

Estos procesos de reducción de gastos financieros, impuestos sobre los beneficios y gastos de personal permitieron, a pesar del aumento de los dividendos repartidos, que el ahorro bruto de las empresas no financieras aumentara un 97% entre

¹² Merece anotar que en el período anterior 2000 a 2007, aunque los gastos de personal aumentaron el 70% lo hicieron a un ritmo inferior al de los ingresos, por lo que su peso relativo se redujo en 0,3 puntos porcentuales.

La economía española en el contexto internacional

2007 y 2015, alcanzando un 30,9% de los ingresos totales este último año frente al 16,6% de 2007. Este aumento del ahorro bruto no se dirigió sin embargo a aumentar la inversión, que descendió un 19% en el período comentado, sino hacia el ahorro neto, dedicado principalmente al desendeudamiento y la amortización, que aumentó un 22%.

Son múltiples los factores que intervienen en las estrategias empresariales; entre ellos, los autores comentados apuntan a la citada política monetaria expansiva del BCE o cambios fiscales, al retroceso en el poder negociador de los trabajadores debido al elevado nivel de desempleo y a las reformas laborales, a los cambios tecnológicos, al aumento de la concentración empresarial y la reducción de la competencia o las políticas de remuneración de los directivos.

Pero, más allá de la evaluación de los distintos factores apuntados, cuyo análisis requiere una mayor profundidad, merece subrayar una de sus conclusiones: "La corrección de la *resaca* por el alto apalancamiento acumulado responde a un comportamiento individualmente racional por parte de los dirigentes empresariales. Pero es igualmente cierto que utilizar ahorro empresarial en los años de crisis para reducir el endeudamiento de años anteriores tiene un coste de oportunidad para el conjunto de la economía. Este coste resulta como consecuencia de los nuevos puestos de trabajo que se dejan de crear, los salarios que se dejan de pagar y los aumentos de productividad por acumulación de capital que no se materializan, por el hecho de que las empresas sacrifiquen inversión a cambio de acelerar la amortización de la deuda, (...) si las empresas, conjuntamente, hubieran dedicado el ahorro sobrante a más inversión la pérdida de capacidad para producir en España se hubiera reducido la mitad. Todo ello sin aumentar la deuda absoluta pero reduciendo la ratio de endeudamiento por aumento del denominador" (Salas Fumás y Santillano del Barrio, 2016).

El corolario de los datos analizados es que no hay una única vía para reducir el nivel de endeudamiento de las empresas. Se puede optar por una vía pasiva, dedicando una parte del excedente empresarial a su cancelación, o una política activa basada en las inversiones y el aumento de capacidad productiva, de innovación y mejora de la competitividad, y generadora de puestos de trabajo. Un corolario importante, porque si la prioridad es la generación de empleo se tienen que desarrollar políticas que incentiven la reinversión de los beneficios en estrategias de inversión productiva –frente al reparto de beneficios– y, en estas estrategias, la negociación colectiva y los acuerdos sociales deberían tener un mayor protagonismo.

Distribución de la renta, empleo y endeudamiento de las familias

También, las familias españolas, que se habían endeudado fuertemente en el periodo de expansión a la crisis, principalmente en relación a la compra de viviendas. y lo siquieron haciendo en los primeros años de ésta hasta alcanzar su máximo en 2010 (84,8% del PIB) iniciando a partir de entonces un proceso de desendeudamiento hasta situarlo en el 64% en 2016. Nuevamente, se pueden señalar dos etapas distintas en su desarrollo. Una primera etapa -de 2008 a 2013- en un contexto de destrucción de empleo y estancamiento o reducción de los salarios medios y, por tanto, de descenso de la renta bruta disponible; es decir, reduciendo el endeudamiento en términos absolutos -el numerador del ratio antes comentado, Deuda/Renta- a pesar de que el denominador también disminuía, sobre todo por la caída del empleo. En una segunda etapa, a partir de 2014, ha aumentado ligeramente la renta disponible de los hogares, fundamentalmente por la creación de empleo aunque no por el aumento de los salarios medios; es decir, hay más personas aportando ingresos aunque no hayan aumentado los salarios medios de las personas con trabajo, lo que ha permitido seguir un proceso de desendeudamiento y, al mismo tiempo, aumentar sus niveles de consumo, aunque su tasa de ahorro en relación a la renta disponible haya disminuido.

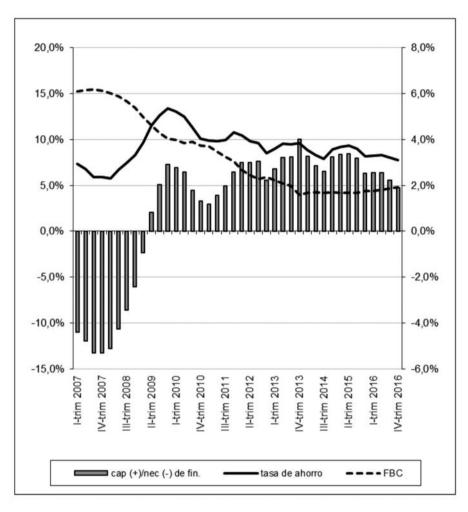
Sin embargo, en ambas etapas la remuneración de los asalariados ha ido perdiendo peso en el PIB, desde el 50,9% en 2009 al 47,2% en 2016, con un aumento de las desigualdades y de las situaciones de pobreza o de riesgo de pobreza para muchas familias, hasta el punto de que han generado alarma incluso entre instituciones tan conservadoras y anteriormente tan proclives a las medidas de austeridad como la OCDE y el FMI. Como se ha señalado, con los datos de la Encuesta Financiera de las Familias¹³ (CES, 2017b): "el valor mediano de la deuda de los hogares en España representaba (en 2014) el 152% de los ingresos anuales, proporción que casi se triplica en las familias con las rentas más bajas y en las encabezadas por menores de 35 años. Además, entre 2011 y 2014 la caída del valor de los activos produjo un incremento de la deuda sobre los activos, de manera más acusada en los hogares con menos ingresos y los más jóvenes".

¹³ Banco de España (2017): Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2014.

GRÁFICO III

Capacidad o Necesidad de financiación de los hogares e ISFLH

Porcentaje sobre el PIB



Nota: Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación medidos en el eje derecho Tomado de CES (2017a): *Memoria socioeconómica y laboral de España, 2016.*

La desigual distribución de la renta puede explicar que los hogares estén siguiendo un proceso de desendeudamiento más lento que las empresas, junto al hecho de que la mayoría de su deuda esté relacionada con la adquisición de vivienda (créditos hipotecarios) y tengan una menor capacidad para su reestructuración frente a las entidades financieras. Una capacidad de la que sí disponen las empresas. Paralelamente, la precariedad que está caracterizando a una parte significativa del aumento del empleo –inestabilidad y bajos salarios– plantea serios interrogantes sobre sus implicaciones futuras, y no solo sobre la continuidad del proceso de desendeudamiento o la caída de la tasa de ahorro de las familias sino, también, sobre el mantenimiento de una demanda de consumo estable que se asocie a los procesos de inversión de las empresas y, en definitiva, a una demanda interna que es el principal motor de crecimiento de la economía española dado su peso agregado en el PIB. Un hecho que también tiene una importante relación con el cambio de modelo productivo, porque sin un empleo de calidad (Warhurst y Wright, 2014) no será viable ni una mejora de la competitividad de las empresas que operan en el mercado doméstico –reduciendo su propensión a las importaciones en etapas de crecimiento–, ni lo será su proyección exterior con una inserción en cadenas de valor basada en actividades de mayor valor añadido.

Endeudamiento público, crecimiento, inversión y empleo

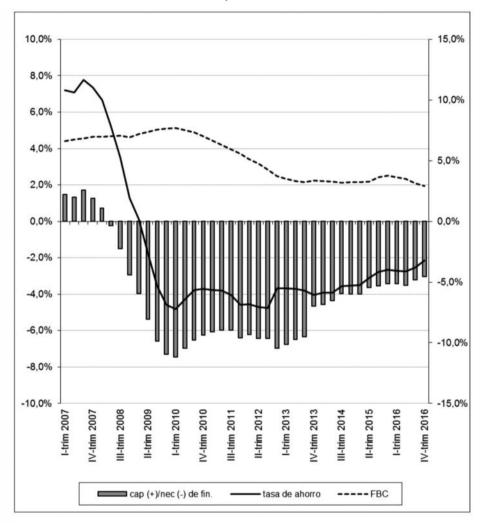
Como se ha comentado, la deuda pública se situó en 2016 cerca del 100% del PIB pero, a diferencia de la deuda privada, ha seguido un camino ascendente desde el inicio de la crisis, en gran medida por el trasvase de deuda privada a deuda pública (los activos tóxicos y los rescates de la banca) y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, junto a algunas desafortunadas medidas discrecionales que han llevado a la menor reducción de algunos impuestos. De esta evolución da cuenta el que la deuda pública se situara en el 35,6% en 2007, en el inicio de la crisis, frente al 99,4% actual, o que las cuentas públicas registraran un superávit del 1,9% en 2007 que se transformaría en un déficit en el entorno del 10% entre 2009 y 2012, en el período de la llamada *crisis de la deuda*, a pesar de las estériles y dañinas políticas de austeridad, que además de los recortes en gastos sociales implicaron una brutal caída de la inversión pública (gráfico IV), y antes de las medidas de política monetaria expansiva del BCE ante la posibilidad de la ruptura de la zona euro, para reconducirse hasta el actual déficit del 4,5%.

Merece diferenciar, como se ha hecho con el sector privado, las distintas etapas en la evolución de los déficits y la deuda pública. El señalado superávit de las cuentas públicas de los años anteriores a la crisis se produjo en gran medida por los ingresos provenientes de la especulación inmobiliaria y de los impuestos relacionados con el boom de la construcción, cuya fragilidad/coyunturalidad no quisieron ver los responsables de los diferentes niveles de gobierno (estatal, autonómico o local) acomodados en los buenos resultados para las arcas públicas, aunque estuvieran acompañados de graves procesos de corrupción público/privada que todavía hoy colean, y que lo celebraran incluso con algunas rebajas de impuestos.

GRÁFICO IV

Capacidad o Necesidad de financiación de las Administraciones Públicas

Porcentaje sobre el PIB



Nota: Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación medidos en el eje derecho Tomado de CES (2017a): *Memoria socioeconómica y laboral de España, 2016.*

El estallido de la crisis financiera internacional fue el detonador y acelerador de la explosión de la burbuja inmobiliaria de la economía española y, con ella, la desaparición de una parte significativa de las bases fiscales que alimentaban los ingresos públicos. Tras un breve periodo en el que se adoptaron algunas medidas ex-

pansivas —el llamado Plan A y la consideración de que la crisis no existía— se dio paso a una política de contención del aumento del déficit público por la vía de recortar gasto público —las políticas de recortes y austericidio— tanto de carácter social como de inversión pública (el numerador del ratio Déficit/PIB) lo que supuso una mayor contracción de la actividad económica (el PIB del denominador) provocando una segunda recesión, y casi la quiebra de la zona euro y del propio proyecto europeo. Una política que seguramente pasará a ser un ejemplo de las lecciones de economía para explicar, como ocurrió con la Gran Depresión, los errores y torpezas de las políticas de austeridad y sus graves implicaciones económicas y sociales.

La adopción de una política monetaria enormemente expansiva (hasta llevar a cero o negativos los tipos de interés) fue un balón de oxígeno por su efecto en la reducción de los gastos financieros, al que se sumó la flexibilización de los objetivos y plazos de las reglas de consolidación fiscal establecidos en el Pacto de Estabilidad (del que debería eliminarse el calificativo de crecimiento) y que permitió entrar desde 2014 en un periodo de recuperación, todavía frágil, como el actual.

La política fiscal adoptada en este último período por el gobierno de España ha sido *contradictoria* –con una innecesaria reducción de la imposición en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades— *acomodaticia* respecto a unos compromisos con la UE en la reducción del déficit público que luego no se cumplían y, sobre todo, *pasiva* frente a los graves problemas de destrucción de tejido productivo y de empleo vividos en la crisis y sus graves secuelas económicas y sociales.

Es necesario un cambio radical en la orientación de la política fiscal, con un escenario no solo de corto plazo sino de medio y largo plazo que la dote de estabilidad. Por ello, merece recordar que la presión fiscal en España sigue siendo hoy inferior a la existente en la zona euro (37,9% y 46,2% respectivamente en 2016) con muy importantes deficiencias en su estructura impositiva y en la configuración de algunas de las principales fuentes tributarias como el Impuesto de Sociedades, pero también el IRPF. Asimismo, que son inferiores los niveles de gasto público (42,4% y 47,7% respectivamente en 2016) con importantes carencias, tanto en el ámbito de los gastos sociales como en los relacionados con la inversión en infraestructuras productivas. La inversión pública pasó de suponer el 4,7% del PIB en los años anteriores a la crisis a estancarse en torno al 2% desde entonces, incluso en los años de recuperación.

Una reforma fiscal en profundidad, con un escenario de largo plazo, es una pieza indispensable para dar coherencia y vialidad a las necesarias políticas para fomentar la actividad productiva, la inversión generadora de empleo de calidad y para promover una creciente internacionalización de las empresas españolas, ocupando un

espacio más amplio en las actividades de mayor valor productivo e innovación en las cadenas internacionales de valor. Una reforma que debería correr en paralelo con una evaluación y mejora del gasto público.

Unas políticas que deben ir acompañadas de una política de rentas que genere un reequilibrio en la distribución de la renta y el aumento de los salarios que garanticen un trabajo digno como base del modelo de crecimiento —en la que el diálogo social y la negociación colectiva deben tener un papel protagonista— y de políticas de redistribución (las que actúan sobre la segunda distribución de la renta) que hagan frente a las graves desigualdades y las situaciones de pobreza que vive la sociedad española. No deberían caber parches coyunturales frente a problemas estructurales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

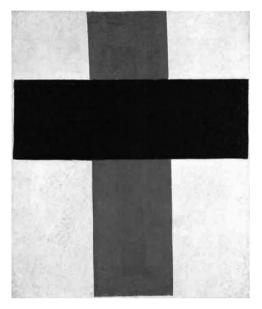
- ARAGÓN, J. (2015): "El debate sobre la recuperación económica y el empleo en España". Revista Estudios y Cultura nº 70, Fundación 1 de Mayo. Disponible en: http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NPcd/GestorPublicacionesVis?cod_primaria=1442&cod_publicacion=2961
- ARAGÓN, J. y PALACIO, J.I. (2006): "La economía española vista desde la perspectiva de las tres últimas décadas" en *Gaceta Sindical: Reflexión y debate* nº 7: *Sindicalismo, derechos laborales y derechos de ciudadanía*. Diciembre 2006. Disponible en: http://www.ccoo.es/cms/g/public/o/0/o33423.pdf
- CES (2017a): Memoria socioeconómica y laboral de España, 2016.
- CES (2017b): "Renta, riqueza y deuda en la Encuesta financiera de las familias". Revista CAUCES nº 34.
 - http://www.ces.es/documents/10180/4779817/Cauces 34 pp29-35.pdf
- CES (2017c): Informe 02/2017 anual sobre La gobernanza económica de la Unión Europea. http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0217.pdf
- CES (2015): Informe 01/2015 sobre la competitividad de la empresa española en el mercado interno: estructura productiva, importaciones y ciclo económico http://www.ces.es/documents/10180/2471861/Inf0115.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (2017): Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. SWD(2017) 74 final.
- CONSEJO EUROPEO (2017): Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017. COM (2017) 508 final.
- FMI (2017): Perspectivas Económicas Mundiales: ¿Está cobrando impulso?

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2017): Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020. 28 de abril de 2017.
- LUCIO, J., MÍNGUEZ, R., MINONDO, A. y REQUENA, F. (2017): *The granularity of Spanish exports.* Working Papers in Applied Economics. Universidad de Valencia. Disponible en:
 - https://www.dropbox.com/s/hnj1jgoqd1buru8/WPAE-2017-01%20Granularity.pdf?dl=0
- OCDE (2017): Estudios Económicos de la OCDE: España 2017. Marzo 2017. Disponible en: www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-españa.htm
- SALAS FUMÁS, V. Y SANTILLANA DEL BARRIO, I. (2017): "¿Por qué el ahorro empresarial supera a la inversión?". *Economistas, España 2016. Un balance,* Nº Extra 151-152.
- VV.AA. (2016): Declaración de los Agentes Sociales instando al desarrollo de un Pacto de Estado por la Industria. Disponible en: http://www.industria.ccoo.es/cms/q/public/o/0/o202821.pdf
- WARHURST, C. Y WRIGHT, S. (2014): "Calidad de empleo como requisito para la innovación". Open Mind-BBVA. *Reinventar la empresa en la era digital*. Disponible en: https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2015/01/BBVA-OpenMind-Calidad-de-empleo-como-requisito-para-la-innovacion-empresarial.pdf

Jesús Ruiz-Huerta

Política fiscal y gasto público: consideraciones sobre la suficiencia y las carencias de los pilares del Estado de Bienestar en España*

^{*} El autor agradece la financiación obtenida del proyecto de la Comunidad de Madrid S2015/HUM-3416-DEPOPOR-CM. Así mismo, quiero agradecer los comentarios y sugerencias de C. Vizán a una versión previa del artículo.



Cruz negra y roja. Kazimir Severinovich Malévich.

La evolución de los gastos sociales y de los ingresos que sirven para financiarlos en España y otros países de la Unión Europea, muestra los efectos de la crisis y los primeros signos de la recuperación económica. El documento analiza la información disponible sobre los gastos de protección social y los principales impuestos en una perspectiva de comparación internacional y pone de manifiesto la significativa inercia de los programas principales a lo largo del tiempo y las importantes diferencias que se manifiestan en el Estado de Bienestar español respecto a las medias de la Unión Europea y la Eurozona, así como los problemas de creciente desigualdad y pobreza que se observan en España y las dificultades para su corrección a partir de las políticas públicas. El proceso de integración en la UE, en un marco de progresiva globalización de la economía, obliga a revisar las funciones básicas de las instituciones públicas y a pensar en los cambios que habría que introducir para garantizar los servicios básicos de bienestar en el nuevo escenario internacional.

1. INTRODUCCIÓN

SEGÚN una opinión extendida, el Estado de Bienestar (EB) europeo está sometido a grandes presiones y es muy posible que no se pueda mantener en su configuración actual. Desde hace años se viene insistiendo en la inviabilidad del EB tras la consolidación del proceso de globalización¹.

Una expresión contundente sobre las debilidades del EB europeo se recogía hace algunos días en la prensa española: "Para lo que no ha existido suficiente gallardía en los últimos años es para explicar que el modelo de bienestar europeo no se sostiene en sus parámetros actuales, ni en términos económicos ni generacionales. La crisis solo ha acelerado el deterioro pero no es su causa (...) La inercia en el papel del Estado, la destrucción de los sistemas de incentivos y la falta de reformas tienen mucho más que decir respecto a la situación en la que nos encontramos"².

Desde posiciones más moderadas se señala que "los acontecimientos recientes acaecidos a partir de la crisis de 2008 generan cierta incertidumbre sobre la configuración futura del Estado de Bienestar, especialmente en los países del sur y del este de Europa"³. O, en la misma dirección: "El intenso cuestionamiento del Estado de Bienestar producido desde el último tercio del siglo anterior y la mitad primera de la década de los 2000, se ha visto incentivado después por la crisis económica y su mantenimiento a lo largo de los últimos años"⁴.

¹ Algunas referencias, en momentos distintos de tiempo son Therborn (1996), Ohmae (2000) o Castells (2012).

² S. Carbó, *El País*, 25-04-17.

³ Del Pino y Rubio (2016), p. 53.

⁴ Ruiz-Huerta et al., 2015, p. 26.

En el contexto de la crisis económica, de la que España parece estar saliendo, y de la crisis de legitimidad del EB, las páginas siguientes pretenden ofrecer un panorama comparativo del Estado de Bienestar español, tanto en términos de prestaciones y servicios públicos básicos, como respecto a los ingresos que se emplean para financiarlos a lo largo de los últimos años, con una especial consideración de lo ocurrido en la última fase de recuperación económica.

Por otra parte, además de una aproximación al diagnóstico y las tendencias que parecen apuntarse, se proponen algunas reflexiones sobre el papel que debe desempeñar el sector público en un mundo en intensa transformación como el que vivimos, en un país periférico como España, con importantes debilidades de su modelo productivo y desigualdad creciente. En esa dirección, algunas de las preguntas que se pretenden afrontar son las referentes al grado de mantenimiento de las funciones de intervención clásicas del sector público en el marco de la teoría de los fallos del mercado que planteara R. Musgrave en 1958, así como a sus limitaciones en el contexto del proceso de integración europeo o el más amplio de la globalización de la economía y la vida social⁵, o la viabilidad de su financiación ante la libertad de movimientos del capital y la creciente disminución de las rentas del trabajo.

Aunque se trata de preguntas de una gran envergadura, y en este artículo solo se pueden apuntar algunas consideraciones, la cuestión de fondo que deberemos afrontar en los próximos años es si tiene sentido y se puede reivindicar el valor de lo público en un mundo en el que parece prevalecer lo individual y el predominio de los valores privados sobre los públicos⁶.

2. UNA APROXIMACIÓN A LOS DATOS BÁSICOS DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA UNIÓN MONETARIA

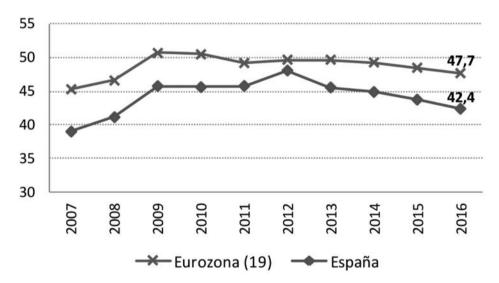
Desde los años iniciales de la crisis económica, al final de la primera década del siglo actual, se han producido algunos cambios significativos en los datos de gastos e ingresos medios de los países integrados en la Unión Monetaria Europea y los correspondientes al sector público español.

⁵ Creciente integración económica internacional, el cambio tecnológico, los cambios climáticos, el aumento de la desigualdad, el progresivo envejecimiento de la población y las migraciones internacionales masivas.

⁶ Como planteaba T. Judt (2012), se trataría de analizar y reivindicar el valor de lo público, de la acción colectiva, del interés general, o del control democrático de la economía.

Como puede comprobarse en el gráfico 1, el indicador de esfuerzo público español (gasto público en relación al PIB)⁷ muestra una tendencia convergente con la media de la Eurozona hasta el año 2012, a partir del cual se inicia una tendencia divergente que llevó al indicador español a una distancia de 5,3 puntos del PIB en el año 2016. La tendencia convergente inicial se puede explicar por la inercia al crecimiento de dicha magnitud en los primeros años de la crisis, la apuesta inicial por estrategias expansivas y, especialmente, el juego de los estabilizadores automáticos en la vertiente del gasto y la necesidad de dar respuesta a los sectores más afectados por la propia crisis. La disminución del indicador a partir de 2012 refleja las consecuencias de las medidas de recortes de gastos adoptadas a partir de 2011, que se tradujeron en la disminución de servicios y prestaciones públicas. Desde 2014,

GRÁFICO 1
Evolución del gasto público (2007-2016)
Porcentaje del PIB



Fuente: EUROSTAT, Government Finance Statistics (GFS) and EDP statistics [European System of Accounts 2010].

⁷Como se ha señalado en algunos trabajos (Olaskoaga, 2007; Garfinkel and Smeeding, 2012 o Pardo, 2016), para analizar el peso y la evolución de los ingresos y gastos públicos es conveniente emplear datos de esfuerzo (gastos o ingresos respecto al PIB) y de intensidad (gastos e ingresos per cápita). No obstante, en este artículo, centraremos la atención en los primeros, normalmente más utilizados, aunque se deba advertir sobre sus dos principales limitaciones: (1) su dependencia de los cambios del PIB y la necesidad de tenerla en cuenta en las comparaciones internacionales y (2) su incapacidad para dar cuenta del grado de protección efectiva de los programas de gasto. En su caso, los indicadores de esfuerzo pueden complementarse con los que incluyen en el denominador, en lugar del PIB, el gasto total, lo que permite recoger un indicador de esfuerzo del gobierno respecto a los programas de gastos o ingresos que se contemplen.

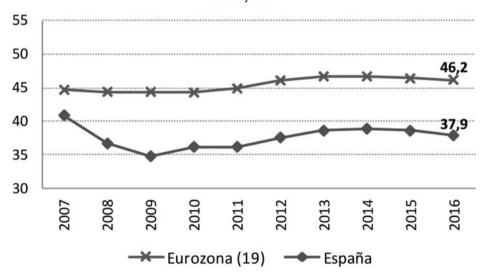
la caída del indicador se debe también al efecto de un crecimiento económico mayor que el correspondiente a la media de los países de la Eurozona, es decir, la incidencia de los años de recuperación sobre el indicador de gasto.

En el terreno de los ingresos obtenidos en España, llama la atención la importante caída que tuvo lugar entre los años 2007 y 2009, 6,1 puntos de PIB, frente a una disminución de 0,3 en la media europea que aquí se emplea. Una caída tan pronunciada se explica por la sensible reducción de la recaudación del IVA y del Impuesto de Sociedades, además de las figuras tributarias vinculadas a la construcción. El hundimiento de los ingresos en España se produjo con especial intensidad durante los dos primeros años de la crisis económica, reflejando en buena medida el "pinchazo" de la burbuja inmobiliaria y la crisis profunda del sector financiero español, en el contexto de un abultado endeudamiento exterior de la economía.

GRÁFICO 2

Evolución de los ingresos públicos (2007-2016)

Porcentaje del PIB



Fuente: EUROSTAT, *Government Finance Statistics (GFS) and EDP statistics* [European System of Accounts 2010].

Posteriormente, con el cambio de la política económica y la adopción de estrategias procíclicas, se produciría una recuperación de los ingresos hasta el año 2014, cuando vuelven a bajar hasta situar el indicador en una distancia de 8,3 puntos del PIB. Si el sistema fiscal español se sustentara de forma clara en el principio de flexibilidad, habría que esperar un aumento de la recaudación en paralelo a la recuperación de la economía, lo que no parece haber ocurrido en estos años. Todo parece

indicar que el aumento de distancia respecto a la Eurozona tiene que ver con el hundimiento de la recaudación del Impuesto de Sociedades y las medidas de reforma fiscal tomadas por el Gobierno español en el tránsito de la crisis a la recuperación⁸.

Por su parte, los datos del déficit público recogidos en el gráfico 3, muestran el intenso crecimiento del mismo hasta 2009, el mantenimiento elevado del indicador en términos del PIB entre ese año y 2012, tal vez recogiendo en parte el cambio de ciclo político, y mostrando después una tendencia contractiva hasta el año 2016, aunque siempre con valores relativos muy superiores a los que se daban en los países integrados en la Unión Monetaria. Al final del período, en 2016, el déficit español aún triplicaba el valor medio del déficit de los países de la Eurozona. Los lentos y limitados efectos de las políticas de consolidación fiscal en España, junto al mantenimiento de los bajos precios de la energía y, sobre todo, la estrategia expansiva de la política monetaria del Banco Central Europeo pueden ayudar a entender el proceso de recuperación de la economía a partir de 2014.

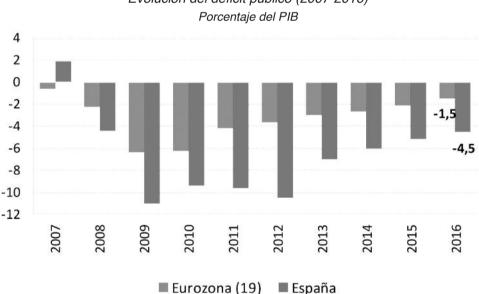


GRÁFICO 3

Evolución del déficit público (2007-2016)

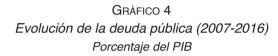
Porcentaje del PIB

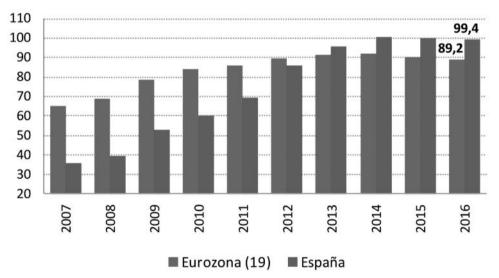
Fuente: EUROSTAT, Government Finance Statistics (GFS) and EDP statistics [European System of Accounts 2010].

⁸ Las estimaciones del coste de la reforma de la imposición directa llevada a cabo en el año 2014 se sitúan en el entorno de 12.000 millones de euros.

En todo caso, la política de consolidación fiscal mantenida entre el año 2012 y el 2014, no facilitó la salida de la economía de la depresión en la que se hallaba sumida durante la que se ha llamado "segunda fase de la crisis económica", lo que constituye una muestra del grado de dependencia de nuestra economía respecto de las instituciones económicas europeas y de la creciente pérdida de autonomía de la política fiscal, en la práctica el último bastión de la política estabilizadora de los estados integrados en la Unión.

En lógica coherencia con el mantenimiento de déficits elevados a lo largo del tiempo, la deuda pública creció intensamente en España hasta el año 2014 (recogido en el gráfico 4), manteniéndose desde entonces en el entorno del 100% del PIB, más de 10 puntos por encima de la media de la Eurozona.





Fuente: EUROSTAT, Government Finance Statistics (GFS) and EDP statistics [European System of Accounts 2010].

El intenso crecimiento de la deuda pública tiene que ver naturalmente con el mantenimiento de la crisis y de déficits cuantiosos, aunque además, dicho crecimiento recoge la absorción pública de una parte de la deuda privada exterior, las ayudas a sectores económicos con problemas (el sector financiero, la ayuda a la amortización del déficit eléctrico o los apoyos a empresas públicas en crisis), así como los fondos

Política fiscal y gasto público

destinados a las administraciones territoriales (a través de los programas de pagos a proveedores o para facilitar la liquidez de las comunidades autónomas) o las aportaciones a los fondos de rescate europeos.

Por tanto, en relación con el panorama general del sector público español puede afirmarse que, en relación a la media de los países integrados en la Unión Monetaria, nuestro nivel de gasto público en relación al PIB es bajo (más de 5 puntos), aunque no tan elevado como el correspondiente por el lado de los ingresos (8 puntos de diferencia), el endeudamiento público se mantiene en indicadores muy altos (10 puntos del PIB por encima de la media de la Eurozona) y el déficit, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, es tres veces superior al indicador medio de la Unión Monetaria Europea. En suma, a pesar del crecimiento del PIB en los tres últimos años, el margen de maniobra de la política económica es reducido, especialmente respecto a los compromisos de déficit, aunque a la vista de los sistemas comparados, habría posibilidades y márgenes para incrementar los ingresos públicos y ampliar o mejorar las prestaciones y servicios públicos.

3. LA ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL: LOS PILARES DEL ESTADO DE BIENESTAR

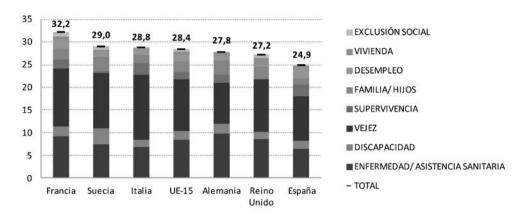
Si se analizan los componentes del gasto según su distribución funcional, se observa que los servicios y las prestaciones más representativos del Estado de Bienestar se sitúan por debajo de los indicadores medios de la Eurozona al final de la serie recogida. Según los mismos, el gasto español en protección social se sitúa 2,6 puntos por debajo de la media de la Eurozona, la educación registra un indicador inferior en 1,2 puntos, mientras que la salud y los servicios generales muestran indicadores próximos a un punto menos, respecto a la media utilizada. Los intereses de la deuda y el capítulo de asuntos económicos son los únicos conceptos cuyo peso en el PIB resultaba en el año 2014 superior a la media del área monetaria.

En el gráfico 5 se incluye la comparación de España con cinco de los mayores países de la Unión Europea en el año 2014, respecto a los 8 agregados que integran el gasto en protección social según la metodología SEEPROS. Si el marco de referencia es la UE a 15, España gasta menores recursos en los sectores más representativos del Estado de Bienestar, especialmente en pensiones, sanidad, vivienda, familia y exclusión social. Solo en los casos del gasto en desempleo y supervivencia los porcentajes serían superiores. Y algo similar ocurre si la comparación se realiza con los países incluidos en el gráfico. España es el país con menor porcentaje de gasto en sanidad, pensiones (con valores próximos a los de Alemania) y en el resto de los conceptos, salvo desempleo y supervivencia.

GRÁFICO 5

Composición del gasto total en protección social (2014)

Porcentaje del PIB



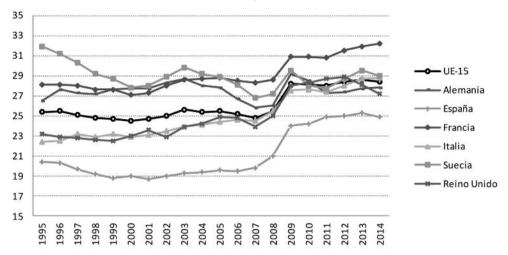
Fuente: EUROSTAT, European system of integrated social protection statistics (ESSPROS).

El gráfico 6 recoge la evolución en los últimos 20 años del gasto en protección social, contemplando de nuevo los países mencionados y los valores medios de la UE15. La primera conclusión que se deriva de este gráfico es que no parece haberse producido una disminución de los gastos más característicos del Estado de Bienestar europeo. Por el contrario, la evolución muestra más bien el crecimiento de los indicadores del gasto desde 1995, acaso con la excepción de Suecia, país en el que se observa una disminución de tres puntos entre 1994 y 2014, casi la misma cuantía en la que crece el gasto medio de la UE15. Una segunda característica del gráfico 6 es el efecto suave de la crisis económica que se produjo en los primeros años del siglo actual y, sobre todo, el intenso crecimiento de las cifras de gasto en los años iniciales de la crisis más reciente. En España se observa una senda de evolución similar, a una distancia de 4 puntos de la media de la UE15, que parece reducirse un poco en los últimos años, en parte como consecuencia del intenso crecimiento que se produce entre 2007 y 2009.

GRÁFICO 6

Evolución del gasto total en protección social (1995-2014)

Porcentaje del PIB

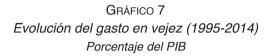


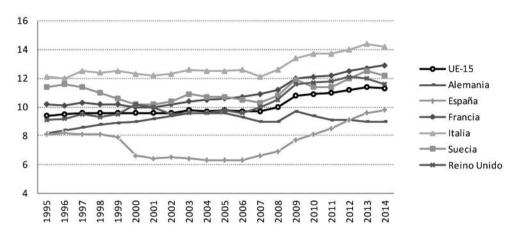
Fuente: EUROSTAT, European system of integrated social protection statistics (ESSPROS).

Un último rasgo del gráfico 6 se refiere al aparente cambio de tendencia que se produce al final de la serie en todos los casos analizados, con la salvedad de Alemania y Francia. Concretamente, la información disponible para España, como se ha señalado con anterioridad, refleja un decrecimiento del indicador en los tres años de recuperación económica, lo que pone de manifiesto, por un lado, la incidencia del propio crecimiento (recogido en el denominador de la expresión) y por otro, la continuidad de la política de consolidación, que ha implicado la disminución del gasto, a pesar de la tensión producida en el ámbito de las pensiones y, en otra dimensión, de los intereses de la deuda pública. Con todo, el indicador al final de la serie es 4 puntos superior al correspondiente a 1995.

En los gráficos 7, 8 y 9 se recoge la misma comparación referente al gasto en vejez (pensiones fundamentalmente), en sanidad y en desempleo, tres de las funciones claves del Estado de Bienestar. La información sobre el gasto en pensiones muestra una evolución preocupante en el caso español, ante el intenso crecimiento de las cifras de gasto desde los primeros años de la crisis económica, aunque parece moderarse al final de la serie. Desde una distancia de casi 4 puntos en el año 2005, el gasto converge hacia el valor medio de la UE a 15 y, desde el año 2012, muestra un indicador superior al de Alemania. Frente a la ligera disminución que se observa en Suecia, Alemania e incluso Italia, y la relativa estabilidad del indicador en la

UE a 15, Francia, y sobre todo España, mantienen un crecimiento intenso del mismo. Con todo, como se ha apuntado, España gasta en vejez alrededor de dos puntos menos que la media de los países de la Unión Europea recogidos.





Fuente: EUROSTAT, European system of integrated social protection statistics (ESSPROS).

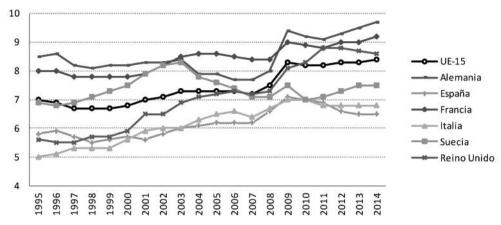
En el ámbito de la sanidad, el gráfico 8 confirma de nuevo una distancia de más de dos puntos de España respecto a la media utilizada, con el agravante de la prolongada disminución del gasto que se viene observando desde el año 2009. Los recortes de gasto, intensificados a raíz del decreto del año 20129, hacen temer por la viabilidad de un sector básico del EB español y mayoritariamente valorado y apreciado por los ciudadanos.

⁹ El texto se refiere al Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que incluía diversos recortes y la extensión de los copagos.

GRÁFICO 8

Evolución del gasto en sanidad (1995-2014)

Porcentaje del PIB



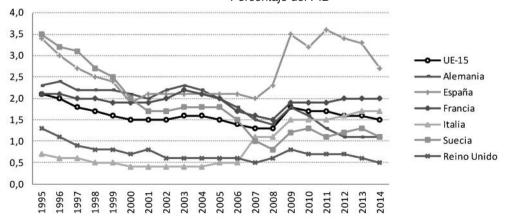
Fuente: EUROSTAT, European system of integrated social protection statistics (ESSPROS).

El gráfico 9, por su parte, nos informa sobre la evolución del único capítulo del gasto de protección social en el que España gasta más que sus socios europeos desde el final del pasado siglo, el gasto en desempleo. La evolución del indicador muestra un intenso crecimiento desde el comienzo de la crisis y una pronunciada caída a partir de 2011 que aún no se ha detenido. La limitada recuperación económica producida en España desde 2014 puede explicar una parte del comportamiento del indicador, pero no todo. La precarización laboral y la caída del índice de cobertura son, sin duda, otros factores que explican el comportamiento del gasto en desempleo en España.

GRÁFICO 9

Evolución del gasto en desempleo (1995-2014)

Porcentaje del PIB



Fuente: EUROSTAT, European system of integrated social protection statistics (ESSPROS).

La evolución de los diversos indicadores de gasto confirma la fragilidad del modelo de bienestar español y el riesgo creciente de su mantenimiento a lo largo de los próximos años. Los indicadores de protección social se mantienen por debajo de las medias de nuestros socios europeos y empeoran algunos de los capítulos más relevantes, como ocurre con la sanidad, el desempleo o las políticas de exclusión social, vivienda y familia. También en el caso de la educación, no incluida en el concepto de protección social pero también un gasto de carácter social, se mantienen importantes diferencias con los países similares de la Unión Europea.

4. LOS INGRESOS PÚBLICOS: ¿UNA PRESIÓN FISCAL EXCESIVA?

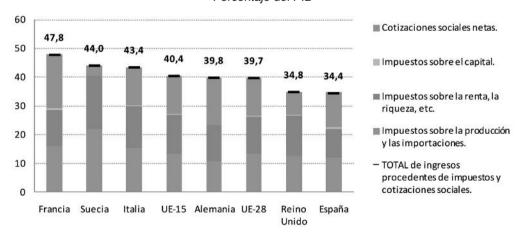
Si centramos la atención en la presión fiscal y la estructura de los ingresos, según la publicación *Taxation Trends*, en su edición de 2016, España tenía un nivel de presión fiscal del 33,6% en 2014, lejos del 40,2%, el valor de la media de la Eurozona en el mismo año. Y en relación con la estructura, tanto el volumen de imposición directa como el de indirecta y las cotizaciones eran más bajos en ese año respecto a los valores de la Unión Monetaria.

El gráfico 10 incluye una comparación de la estructura de los sistemas tributarios de los países seleccionados, incluyendo la media de la UE15 y el indicador general de la Unión Europea.

GRÁFICO 10

Composición de los ingresos procedentes de impuestos y cotizaciones sociales (2015)

Porcentaje del PIB



Fuente: EUROSTAT, Government Finance Statistics (GFS) and EDP statistics [European System of Accounts 2010].

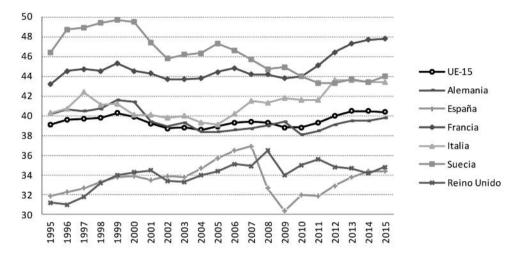
Política fiscal y gasto público

Según los datos recogidos en el gráfico, el nivel de presión fiscal español habría aumentado hasta el 34,4% del PIB en 2015. Por otra parte, la información contenida en el mismo, además de poner de manifiesto un volumen de ingresos recaudatorios inferior en España en todos los conceptos respecto a la media de la UE15, confirma el hecho de que la recaudación de impuestos indirectos (11,9%), próxima al volumen de cotizaciones (12,3%), se sitúa claramente por encima de la imposición directa (10,1%), siempre en relación al PIB. Asimismo, podemos comprobar cómo, en todos los países contemplados, el peso de los impuestos directos es superior al existente en el caso español. No obstante, los datos del mismo gráfico ponen de manifiesto cómo los impuestos sobre la producción y las importaciones (especialmente el IVA) parecen consolidarse como la principal vía de obtención de ingresos, al menos en la media de la UE28 y en el Reino Unido, Suecia e Italia. En los otros países (Francia, Alemania y, a distancia, España), la principal fuente de ingresos son las cotizaciones sociales.

El gráfico 11, que ofrece un panorama evolutivo de las principales fuentes de ingresos, recoge el mantenimiento a lo largo del tiempo de una clara distancia del indicador español de ingresos respecto a la media de la UE a 15 y los países con los que efectuamos la comparación. Solo el Reino Unido se aproxima a los datos de España. La distancia respecto a la media de la UE a 15 se mantiene en más de 8 puntos, aunque en la parte álgida de la crisis era aún mayor.

Tanto el indicador medio de la UE15 como el correspondiente a Alemania muestran una cierta estabilidad en el peso del indicador de impuestos y cotizaciones, en el entorno del 40% del PIB. El resto de los países, exceptuando el caso de Suecia, parecen orientarse al aumento del indicador de presión fiscal a lo largo del período contemplado. En todo caso, volviendo al caso español, los datos manejados confirman las grandes dificultades para mantener servicios de bienestar similares a los de nuestros socios europeos.

GRÁFICO 11 Evolución de los ingresos procedentes de impuestos y cotizaciones sociales (2015) Porcentaje del PIB



Fuente: EUROSTAT, Government Finance Statistics (GFS) and EDP statistics [European System of Accounts 2010].

A la luz de los datos comparados, no se puede defender que la presión fiscal sea muy alta en España ni que se esté agobiando a la iniciativa privada e impidiendo la creación de valor por parte de los emprendedores, como en ocasiones se defiende. Por el contrario, los datos ponen de manifiesto que el sector público español mantiene importantes diferencias respecto a los países miembros similares en extensión y población, e incluso parece que ha ido perdiendo capacidad para garantizar el mantenimiento o la consolidación del Estado de Bienestar, tal como lo hemos entendido hasta el advenimiento de la crisis.

5. LOS EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el apartado 2 de este trabajo se señalaban las limitaciones de la capacidad estabilizadora del sector público, mientras que en los dos siguientes se ha hecho alusión a los problemas para la cobertura de las necesidades colectivas y las políticas básicas del Estado de Bienestar, así como a su financiación. Una tercera cuestión se refiere a la capacidad redistributiva de las políticas públicas para corregir las desigualdades que surgen de la distribución primaria de rentas en los mercados.

Política fiscal y gasto público

No es preciso insistir mucho en el problema que representa el aumento de la desigualdad en todo el mundo y singularmente en los países avanzados. Numerosos analistas y representantes de instituciones internacionales han insistido, a lo largo de los últimos años, en la intensificación del proceso de concentración de la renta y la riqueza en colectivos cada vez más pequeños¹⁰.

En el contexto europeo, los datos homogéneos procedentes de las Encuestas de Condiciones de Vida (EU-SILC)¹¹ nos permiten comparar a España con los otros países de la Unión. En el año 2014, con datos procedentes de las encuestas mencionadas, el indicador de distancia que mide la relación entre el nivel de renta del quintil superior de la distribución de la renta (el 20% de mayor capacidad económica) respecto a la inferior era uno los más altos de la UE28¹², con un valor cercano a 7, dos puntos por encima del valor medio. Para el mismo año, el índice de Gini español se elevaba a 0,35 puntos, siendo también uno de los más altos de la Unión Europea, por encima del valor medio (0,31) y solo levemente por debajo de países como Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumanía o Chipre.

En términos comparativos, los datos de pobreza relativa, medidos según criterios europeos, no arrojaban resultados mejores. En el mismo año (2014)¹³, España tenía el índice de pobreza relativa más alto, exceptuando de nuevo a Rumanía, que se elevaba al 22,1% de la población del país. Más recientemente, el INE ha anunciado la publicación de los datos correspondientes a la ECV española de 2016 y, en unas primeras estimaciones señala que, aunque la renta media de los hogares aumentó un 2,4% en 2015, la tasa de pobreza relativa volvió a empeorar alcanzando al 22,3% de la población¹⁴. Por el contrario, los datos del AROPE¹⁵ en 2015 (Encuesta de 2016), presentaban una cierta mejoría, al pasar del 28,6% de la población en riesgo de pobreza y exclusión social en 2014 a un porcentaje algo inferior el año siguiente: 27,9%¹⁶.

renta mediana equivalente.

¹⁰ Por citar solo algunos, Atkinson (2015), Stiglitz (2012), Milanovic (2013), Caminada et al. (2012).

¹¹ Encuesta europea sobre ingresos y condiciones de vida de los hogares (European Union Statistics on Income and Living Conditions).

 ¹º En realidad, según la información de Eurostat, solo Rumanía tenía un multiplicador mayor el año mencionado.
 1º La información procede de los datos de las encuestas, publicados en 2016. El índice de pobreza relativa, según el criterio europeo, incluye a las personas cuyo nivel de ingresos es inferior al 60% de la

¹⁴ INE, 2017.

¹⁵ Recoge a la población en riesgo de pobreza y exclusión social. El indicador, creado en el marco de la Estrategia europea 2020, se obtiene a partir de tres subíndices: el índice de riesgo de pobreza (definido en los términos contenidos en la nota 13), el indicador de los hogares sin empleo o con baja intensidad laboral (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia) y situaciones de carencia material severa (no disponibilidad de al menos cuatro conceptos de los nueve de una lista de cobertura de necesidades objeto de preguntas específicas en la encuesta).

¹⁶ Según refiere el INE, la razón de tal disminución fue la suave mejora relativa de los indicadores de carencia material y de capacidad laboral.

Más allá del debate concreto sobre los indicadores de medida, sus cualidades y sus defectos, debe resaltarse el hecho de que casi una tercera parte de la población española se encuentra en una situación de riesgo de pobreza y exclusión social, lo que implica un serio problema distributivo en la sociedad española v. en consecuencia, un "fallo" del sector público al mostrarse incapaz de resolver una cuestión de tanta trascendencia. Podría afirmarse que el Estado es cada vez menos capaz de compensar los efectos desigualadores de la distribución de la renta que se producen en el mercado. Las figuras tributarias con capacidad redistributiva potencial (singularmente el IRPF, aunque también otros impuestos directos, como el de Patrimonio o el de Sucesiones y Donaciones), tras los procesos de reformas sucesivos, han ido perdiendo capacidad efectiva de redistribuir los ingresos procedentes de la distribución primaria de rentas. Algo similar habría que decir de las políticas de gasto, cuyos efectos redistributivos, aún difíciles de estimar, son significativos. Las políticas de recortes aplicadas, en ámbitos como la sanidad o la educación pero también en el campo de las pensiones, han reducido sin duda el potencial redistributivo de estos gastos¹⁷.

La pérdida de capacidad redistributiva de las políticas fiscales, en el contexto de las nuevas dificultades que se presentan en economías cada vez más globalizadas, han hecho pensar en la necesidad de analizar las reglas del juego en los mercados y los sistemas de premios asignados a las diversas actividades, que tienen poco que ver con los criterios de justicia y equidad que se demandan en las sociedades desarrolladas europeas. En esa dirección, especialmente desde la ciencia política, se viene insistiendo en la necesidad de trabajar en el ámbito de la "predistribución", es decir, en la determinación de las reglas básicas de funcionamiento de las instituciones y especialmente de los mercados.

6. CONSIDERACIONES FINALES: ¿TIENE FUTURO EL ESTADO DE BIENESTAR?

Como se señalaba en las páginas anteriores, el concepto de Estado de Bienestar existente en Europa tiene mucho que ver con las explicaciones sobre la necesidad de la intervención del Estado ante los "fallos del mercado". La teoría de los fallos, explicada por R. Musgrave en 1958, ha servido para justificar un papel activo del

¹⁷ Los efectos redistributivos de los gastos fueron analizados en el marco de la OCDE en 2012. En el caso de los gastos en especie, Verbist *et al.* 2012 pusieron de manifiesto el importante efecto redistributivo de los mismos. Algo similar ocurre con la mayor parte de las prestaciones integradas en el ámbito de la protección social.

Política fiscal y gasto público

sector público en la economía y la sociedad europeas, en las tres grandes funciones de asignación, redistribución y estabilización económica.

El análisis del caso español contenido en las páginas anteriores permite comprobar, más allá de las estrategias políticas de los partidos en el poder (cuyas decisiones sin duda mantienen una importante capacidad explicativa de los resultados obtenidos), las grandes dificultades a las que se enfrentan hoy los gobiernos para mantener los pilares básicos del Estado del Bienestar. La competencia del sector privado (y también las fórmulas de colaboración) en áreas en las que antes no se discutía el protagonismo del Estado, junto a la presión ideológica de los sectores más conservadores en contra de las políticas sociales, cuestionan el papel del Estado en el campo de la asignación de recursos. Algo similar cabe decir de las políticas de estabilización y crecimiento sostenible, ahora muy sometidas a los procesos de integración, por un lado, y de globalización de la economía por otro. El margen de maniobra del Estado nacional se ve crecientemente limitado ante el nuevo contexto internacional en el que se inserta la sociedad española. Por último, también las políticas redistributivas se han visto seriamente restringidas en el nuevo escenario. Parece, en definitiva, que mantener el EB en sus parámetros clásicos será cada vez más complicado.

Sin embargo, algunos elementos deben ser remarcados frente a las posiciones más críticas y negativas acerca del mantenimiento del EB. Por un lado, como se puede comprobar en una buena parte de los gráficos recogidos, más allá de las oscilaciones puntuales, la inercia del gasto y de los programas de bienestar parece más la norma que la excepción. Particularmente, en el caso del gasto en protección social (gráfico 6), los indicadores de todos los países tienden a aumentar a lo largo del tiempo, con la limitada excepción de Suecia, y algo similar puede decirse de algunos de los programas más emblemáticos. Dicha tendencia parece poner de manifiesto las dificultades de rebajar los programas de bienestar en la mayoría de los países. Los ciudadanos no parecen dispuestos a prescindir de la mayor parte de los servicios públicos que se reconocen como tales, y no cuestionan su mantenimiento mediante financiación pública, aunque se expresen demandas de más calidad y se acepte una mayor participación del sector privado, tanto en la prestación de servicios como en su financiación.

Desde la perspectiva española, a pesar de las dificultades, como se ha argumentado en las páginas anteriores, habría márgenes de mejora, si el objetivo fuera alcanzar los niveles de prestaciones y servicios de otros países europeos. La presión fiscal es reducida en términos comparativos y las posibilidades de mejora de eficiencia en todos los programas de gasto son también elevadas.

No obstante, como se señalaba anteriormente, la presión competitiva internacional y los fenómenos de la integración europea en un mundo cada vez más global, así como los últimos acontecimientos que parecen impulsar planteamientos populistas y proteccionistas opuestos a la evolución de la economía y la sociedad, obligan a pensar en la búsqueda de alternativas a las funciones tradicionales de los poderes públicos.

Por un lado, el nuevo escenario hace necesario apostar o bien por las propuestas proteccionistas y de vuelta al pasado, con todos los riesgos que eso apareja, o bien por un escenario de compromiso internacional en el que se traten de fijar algunas reglas para ordenar el proceso de globalización en función de los intereses de los ciudadanos. Y en el caso español, la apuesta por la segunda alternativa, basada en el apoyo a un interlocutor solvente y poderoso en el escenario global, implica un mayor compromiso con Europa, pero con una Europa que ponga el acento en las políticas de solidaridad e inclusión social y que sea capaz de conservar los valores fundamentales que durante años caracterizaron su Estado de Bienestar. El apoyo a las políticas de bienestar exige en todo caso contar con recursos suficientes y, aunque puedan utilizarse diversas modalidades de ingresos, el papel de los impuestos seguirá siendo esencial. No debemos olvidar que Europa es la región del mundo con mayor nivel de presión fiscal, pero también la que ha podido garantizar un mejor y mayor nivel de vida a sus ciudadanos¹⁸, como demuestran las estadísticas de comparación internacional.

La apuesta por el que podríamos llamar un Estado de Bienestar Europeo¹9 exige en todo caso un razonable intercambio de derechos y obligaciones. La consolidación de servicios de bienestar de calidad exige también la asunción explícita de su financiación. Y en esa dirección, tiene todo su sentido la defensa de la imposición directa y personal sobre la renta y la riqueza que, desde un planteamiento de generalidad, es el mejor camino para fortalecer el derecho de ciudadanía europea, pues solo así, además de fortalecer las políticas contra la desigualdad, se puede asegurar la conexión de los derechos y las obligaciones, el compromiso de los ciudadanos con sus gobernantes y la exigencia de responsabilidades en una dinámica de control democrático efectivo.

¹⁸ Aunque incluyendo a otros países de la OCDE, esta es una de las reflexiones contenidas en el artículo de Garfinkel y Smeeding (2012).

¹⁹ A ello me refería en el artículo publicado en esta revista en 2012.

Política fiscal y gasto público

Por último, es preciso reivindicar también el papel de las instituciones públicas europeas en la búsqueda de reglas en el escenario internacional y en el seguimiento y orientación de los procesos de innovación y cambio tecnológicos, factores claves de la dirección de los procesos de globalización. Como nos recuerda M. Mazzucato (2016), muchas de las innovaciones tecnológicas producidas en los ámbitos más diversos habrían sido inviables si los sectores públicos de muchos países no hubieran financiado directa o indirectamente (a través de deducciones y minoraciones impositivas) buena parte de la investigación básica y aplicada, especialmente la que implicaba mayores riesgos que desincentivaban su financiación privada. Desgraciadamente, esta perspectiva no suele ser conocida por los ciudadanos y también aquí la transparencia de las actuaciones públicas es crucial. En todo caso, esta perspectiva del Estado como dinamizador y emprendedor debería ser rescatada y sometida a la supervisión y el control democráticos, lo que puede servir, junto a otras medidas, para orientar el proceso de globalización, garantizando la mejora del modelo productivo y el desarrollo sostenible en beneficio de los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

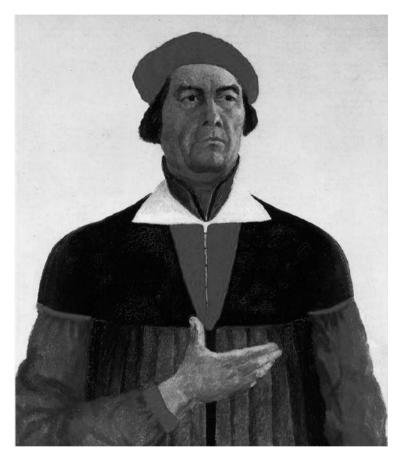
- ATKINSON, A. (2015): Inequality. What can be done? Harvard University Press.
- CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K. y WANG, C. (2012): "Disentangling income inequality and the redistributive effect of taxes and transfers in 20 LIS countries over time"; Lis Working Papers Series N° 581.
- CASTELLS, M. (2012): "El Estado del malestar", en el diario *La Vanguardia*, artículo publicado el 1 de septiembre de 2012. Accesible en internet en: http://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20120901/54345428212/manuelcstells-el-estado-de-malestar.html
- DEL PINO, E. y COLINO, C. (2016): "Los regímenes de bienestar liberales: orígenes, resultados y cambios", en Del Pino, E. y Rubio, J. (directoras) (2016): Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada. Madrid: editorial Tecnos.
- EUROPEAN COMMISSION (D.G. Taxation and Customs Union) (2016): *Taxation Trends in the European Union*. Publications Office of the European Union.
- FRIEDMAN, T. (2006): La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI. La última edición en castellano en 2012 fue publicada por la Editorial Planeta. Madrid.
- GARFINKEL, I. y SMEEDING, T. (2014): "Welfare State Myths and Measurement" en *Capitalism and Society*, volumen 10, artículo 1. Accesible en internet en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2629585

- JUDT, T. (2011): *Ill Fares the Land.* Traducción al español con el título *Todo va mal.* Editorial Santillana- Taurus, p.180.
- MAZZUCATO, M. (2015): "The creative state". RSA Journal Issue 2.
- MILANOVIC, B. (2016): Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization (Desigualdad global: una nueva aproximación en la era de la globalización); Harvard University Press.
- MUSGRAVE, R. (1958): *The Theory of Public Finance*, Ed. McGraw-Hill, New York. OHMAE, K. (1995): *The end of the Nation State: The Rise of Regional Economics*. London, Ed. Harper Collins, London.
- OLASKOAGA, J. (2007): Indicadores imperfectos y conclusiones precipitadas de la evolución del gasto social en el mundo. Universidad de Navarra. Accesible en internet en: http://www.econ.unavarra.es/seminarios/Seminarios%20antiguo/Documentos/Olaskoaga/Olaskoaga.pdf.
- PARDO, D. (2016): "Diferencias y similitudes entre el Estado de Bienestar Norteamericano y Europeo". Documento de Trabajo URJC.
- RUIZ-HUERTA, J. (2012): "La Unión fiscal como base para refundar la Europa Social. Propuestas para una política fiscal común en la UE", *Gaceta sindical: reflexión y debate,* ISSN 1133-035X, Nº. 18, 2012, págs. 191-206
- RUIZ-HUERTA, J. (2015): Capítulo 1, "Crisis económica y reforma del Bienestar" en Ruiz-Huerta, J., Ayala, L. y Loscos, J. (directores) (2015): *Estado del Bienestar y sistemas fiscales en Europa*. Madrid: Colección de Estudios del Consejo Económico y Social de España, nº 232.
- STIGLITZ (2012): The Price of Inequality; WW. Norton and Company.
- THERBORN, G. (2000): Globalización y posibilidades de la acción pública. Documento presentado en el Seminario "Políticas contra la pobreza", organizado por la Fundación Argentaria y el Gobierno Vasco, 2000.
- VERBIST, G., FÖRSTER, M. y VAALAVAVUO, M. (2012): "The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources"; OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

Eduardo Sánchez

La dependencia tecnológica como rasgo determinante del modelo productivo español: el caso del sector industrial (2002-2016)¹

¹ El presente artículo es deudor de la investigación contenida en el libro SÁNCHEZ IGLESIAS, Eduardo (2016): Empresas transnacionales, capitalismo español y periferia europea. Causas y consecuencias de la dependencia tecnológica de la economía española, Los Libros de la Catarata, Madrid.



Autorretrato. Kazimir Severínovich Malévich.

El cambio tecnológico es una de las variables fundamentales que condicionan el modelo de desarrollo de una economía, que en el caso del sector industrial español viene determinado por una doble dinámica: de un lado, el insuficiente esfuerzo de investigación propio y, por otro, el recurso masivo a la importación de tecnología extrajera, lo que hace de la dependencia tecnológica uno de los rasgos característicos del modelo productivo español.

La dependencia tecnológica como rasgo determinante...

1. INTRODUCCIÓN

L presente artículo parte del estudio de los mecanismos mediante los cuales la acumulación y reproducción del capitalismo español se integra como una economía periférica en la división internacional del trabajo de la UE. Esta realidad remite al estudio del proceso de innovación y cambio tecnológico adoptado por la economía española en el marco de su internacionalización y el papel que en dicho proceso tiene el predominio de la tecnología extranjera sobre el cambio tecnológico en el sector industrial español.

Los problemas de la expansión del capitalismo español en el marco de la economía internacional se abordan en el artículo desde una variable teórica central: la dependencia tecnológica y su relación dentro del sector industrial en España. Este problema de la dependencia tecnológica es resultado de una doble problemática: el escaso esfuerzo investigador e innovador propio y la masiva importación de tecnología extrajera son elementos centrales del cambio tecnológico en el sector industrial español. De esta perspectiva se deriva la hipótesis que entiende que la dependencia tecnológica del sector industrial español es una de las variables explicativas de la inserción periférica de la economía española dentro de la división internacional del trabajo en la UE.

El presente artículo toma como ámbito de análisis el sector industrial, consecuencia de las particulares relaciones que se establecen entre la industria manufacturera y el crecimiento económico, en función de la visión aportada por la escuela estructuralista de Nicholas Kaldor², la cual asocia un mayor crecimiento de la economía

² Nicholas Kaldor (1908-1986) economista británico, autor, entre otras contribuciones, del análisis de los ciclos de crecimiento económico, de la que dedujo una serie de leyes conocidas como "Leyes del crecimiento económico de Kaldor". Para una mayor profundización véase KALDOR, Nicholas (1976): "Capitalismo y desarrollo industrial: algunas lecciones de la experiencia británica", en C.F. DÍAZ, S. TEITEL y V. TOCKMAN (comp) (1976): *Política económica en centro y periferia*. Fondo de Cultura Económica, México.

en su conjunto, "a la vez que los aumentos de productividad total de los factores se relacionan directamente con el crecimiento del producto y del empleo en la industria" (Velasco, 2014: 28).

El contenido del artículo se expone a través de tres apartados. En el primero, se abordará el concepto de dependencia tecnológica y el papel de la tecnología extranjera en la configuración del sector industrial español. En el segundo apartado se hará una aproximación al análisis de la dependencia tecnológica del sector industrial español a través de los indicadores de patentes, la balanza de pagos tecnológica y el comercio exterior de productos manufactureros españoles de alta tecnología y análisis comparado internacional. Para finalizar, el tercer apartado se dedicará a la exposición de las conclusiones finales del artículo.

2. EL CONCEPTO DE DEPENDENCIA TECNOLÓGICA

En relación a la dependencia tecnológica, los estudios actuales se centran en la evaluación de los flujos tecnológicos situados en una economía concreta, o más en particular, "cómo evaluar las compras de tecnología en el exterior o cómo analizar el déficit en la balanza tecnológica" (Vence Deza, 2007), hasta llegar a las investigaciones realizadas en España centradas en estudiar si el "uso de la tecnología de la empresa matriz por parte de la filial ha generado pagos por tecnología en la balanza de rentas, desequilibrando aún más su habitual balance negativo" (García Delgado y Myro, 2013: 371).

En cuanto a la definición del concepto, los estudios e investigaciones especializadas coinciden en señalar que cuando el cambio tecnológico en una economía viene determinado por la importación de tecnología, estamos ante un caso de dependencia tecnológica. De entre los trabajos más destacados, el presente artículo se ha basado en importantes obras de Economía del desarrollo como las de Stewart (1977: 71), Katz (1976: 43) o Shamsavar (2014: 2), así como los clásicos estudios sobre la dependencia tecnológica en España de Martín González y Rodríguez Romero (1978: 61), Sánchez Muñoz (1984: 341), Braña, Buesa y Molero (1984: 253), Buesa y Molero (1989), hasta los más recientes de Bueno Campos y Patricio Morcillo (1993: 25), Molero (2010: 7) y García Delgado y Myro (2013: 103 y 371).

Lo anterior no implica que los países no dependientes, tecnológicamente hablando, vivan en una situación de "autarquía tecnológica", sino que "la adquisición de tecnología extranjera constituye un complemento a la actividad tecnológica nacional", mientras que para los países dependientes la importación de tecnología

constituye "la principal vía de acceso al cambio tecnológico (Martín González y Rodríguez Romero, 1978: 48 y Shamsavar, 2014: 3)

3. UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA DEPENDENCIA TECNOLÓGICA DEL SECTOR INDUSTRIAL ESPAÑOL

Para analizar las relaciones de dependencia tecnológica existentes en el sector industrial español se hace necesario acudir a indicadores que permitan abordar la relación entre gastos en I+D y pagos tecnológicos, y llevar a cabo una evaluación del *output* resultante del sistema español de ciencia y tecnología y sus relaciones de dependencia tecnológica con el exterior.

Como se ha visto anteriormente, el cambio tecnológico en el marco del proceso de la internacionalización de la economía, da a la productividad alcanzada por los sistemas nacionales de ciencia y tecnología un significado estratégico a través de la medición del conocimiento generado. Para realizar una evaluación de los resultados tecnológicos de la actividad realizada en I+D, ha de tenerse en cuenta la importancia que los mismos tienen al provocar un resultado económico directo, para lo cual se acudirá a los indicadores de resultado que comúnmente son utilizados en los estudios que versan sobre tecnología, sistemas nacionales de innovación y relaciones de dependencia tecnológica: el estudio de las patentes, la balanza de pagos tecnológica y el comercio exterior de productos de alta tecnología (Sancho Lozano, 2002; Vence y Rodil, 2002 y Cotec, 2015).

3.1 Patentes

Las patentes³ son documentos que representan invenciones técnicas que han pasado un examen en una oficina de patentes, tanto para asegurar su novedad como para precisar su utilidad potencial, por lo que constituyen "una valiosa fuente de información del desarrollo tecnológico" de un país (Sancho Lozano, 2002: 102).

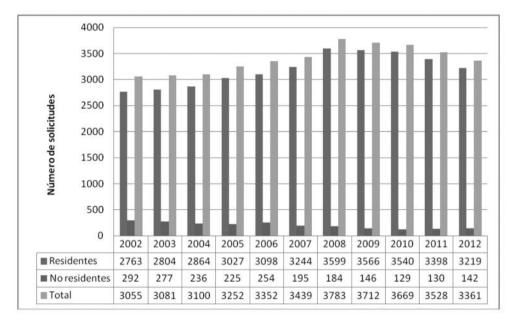
El INE define a la patente como un "Título de Propiedad Industrial, que reconoce el derecho de explotar en exclusiva la invención patentada, impidiendo a otros su fabricación, venta o utilización sin consentimiento del particular" (INE, 2012: 1).

³ Las Estadísticas de Propiedad Industrial son elaboradas por la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. El objetivo es difundir información tecnológica relativa a las diferentes solicitudes de protección jurídica de propiedad industrial, entre las que se encuentran las patentes (INE).

El grueso de las patentes con efectos en España se presenta a través de una patente europea, ya sea solicitada directamente o vía Euro-PCT, absorbiendo este último canal el 75% de las solicitudes presentadas (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Evolución de las solicitudes de patentes por la vía nacional. Periodo 2002-2014



Fuente: Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM). Estadísticas de Propiedad Industrial.

Significativa importancia adquieren los análisis basados en la comparación del esfuerzo innovador local en relación a las patentes mediante la tasa de dependencia, tasa de autosuficiencia, tasa de difusión y coeficiente de inventiva, así como el peso de las patentes nacionales en relación a las patentes *triádicas*.

El estudio de la evolución de las solicitudes y concesiones de patentes anteriores permiten situar el caso español en el marco de los países de referencia utilizados en la investigación, países de la Unión Europea y otros de la OCDE (tabla 1).

El coeficiente de inventiva mide el número de patentes solicitadas por residentes dividido por el número de habitantes de un país (medido en tanto por diez mil). Es una manera de relativizar el mero aumento del número de patentes, que sitúa a España en un nivel propio de los países de la periferia mediterránea europea, muy por debajo de la media europea, y en especial, de los países más industrializados como son Japón o Alemania.

TABLA 1
Principales ratios sobre patentes. Países de la OCDE. Año 2014

	Tasa de dependencia	Tasa de autosuficiencia	Tasa de difusión	Coeficiente de inventiva
Japón	0,1	0,95	1,1	30,1
Alemania	1,9	0,35	10,1	9,2
Estados Unidos	0,7	0,58	14,8	6,1
Dinamarca	53,4	0,02	46,4	5,4
Holanda	18,6	0,05	43,5	5,1
Reino Unido	5,5	0,15	17,5	4,9
Suecia	38,5	0,03	38,6	4,4
Finlandia	76,4	0,01	34,5	3,9
Austria	52,9	0,02	13,9	3,6
Francia	7	0,12	14	3,6
Irlanda	116,3	0,01	11,9	3,5
Bélgica	79,2	0,01	35,3	1,9
España	45,5	0,02	9,7	0,8
Italia	40,1	0,02	12,1	0,7
Portugal	946,8	0	5,4	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la OEPM y datos de población de la OCDE.

La tasa de dependencia mide las patentes solicitadas por no residentes divididas por las patentes solicitadas por residentes, indicador que se refiere a la medida en que la inventiva o la innovación en un país dependen de lo que ocurre fuera, indicador en el que España muestra valores muy por debajo de países similares en población y muy distanciada de los países con mayor desarrollo industrial y tecnológico, de entre los que destacan Japón, Estados Unidos y Alemania, que presentan tasas de dependencia cercanas a cero.

Eduardo Sánchez

La tasa de autosuficiencia mide el número de patentes solicitadas por residentes en un país dividido por el número de patentes solicitadas en ese país multiplicado por cien, indicador que mide un fenómeno similar al de la tasa de dependencia. Según se muestra en la tabla, un 98% de las patentes solicitadas en España tiene origen extranjero.

La tasa de difusión se refiere al número de patentes solicitadas en el extranjero por residentes de un país dividido por el número de patentes solicitadas por los residentes de ese país, lo que permite saber hasta qué punto las invenciones e innovaciones locales buscan una salida exterior, dato cuyo resultado está condicionado por los anteriores y que marca el bajo volumen que España tiene en el intercambio internacional de patentes y bienes tecnológicos.

Las patentes consideradas de mayor valor comercial y de mayor significación a efectos de innovación son las patentes *triádicas*, que son las presentadas ante las principales oficinas de patentes y marcas del mundo, las de Estados Unidos (United States Patent and Trademark Office, USPTO), de la Unión Europea (European Patent Office, EPO) y de Japón (la Oficina Japonesa de Patentes, JPO) (Cotec, 2014: 35). El estudio de éstas permite profundizar en la realidad ya indicada en los comentarios anteriores, al mostrarnos de manera más clara el modesto papel de España en la comparación internacional. En concreto España ocupa el penúltimo lugar en los *rankings* de patentes *triádicas* (tabla 2).

A nivel internacional, Estados Unidos, Japón y la UE-28 siguen concentrando en 2011, con porcentajes similares entre ellos, la mayoría de las patentes *triádicas*, el 88,2% del total mundial, aunque su peso se ha venido reduciendo desde el año 2000, cuando era el 92,5%. Si se ponderan las patentes *triádicas* obtenidas en función de la población de cada país, puede verse que en 2014 España ocupa la posición 26 entre los países, con 3,04 patentes por millón de habitantes.

Dentro de la UE, Alemania, Francia y el Reino Unido acumulan conjuntamente el 19,6% de las patentes *triádicas* mundiales en 2014, mientras que las patentes obtenidas por España representaban en 2015 el 0,33% del total mundial (gráfico 2).

TABLA 2
Familias de patentes triádicas por millón de habitantes. Periodo 2000-2014

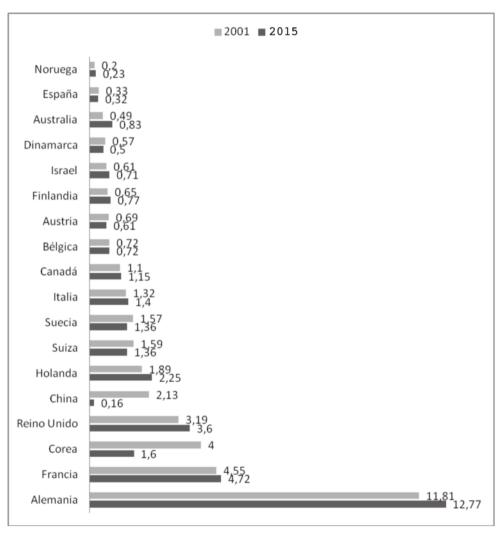
	2000	2014
Japón	117,76	103,57
Suiza	113,09	86,14
Suecia	70,14	70,71
Alemania	70,93	61,52
Finlandia	68,18	51,44
Holanda	64,5	48,21
Dinamarca	42,4	43,33
Estados Unidos	49,13	40,08
Austria	34,6	35,02
Corea	15,58	34,2
Israel	51,22	33,58
Total OCDE	39,72	33,09
Francia	35,49	29,78
Bélgica	32,12	27,96
UE-28	27,72	
Reino Unido	27,87	21,68
Luxemburgo	46,09	21,64
Noruega	23,57	17,44
Irlanda	8,37	14,92
Singapur	17,87	14,26
Canadá	17,13	13,6
Islandia	37,9	9,48
Italia	11,25	9,26
Australia	19,72	9,17
Nueva Zelanda	12,44	8,8
Taiwán	1,73	8,47
Hungría	2,81	1,45
España	3,61	3,04
Eslovenia	4,57	2,57

Fuente: Cotec (2015).

Los datos de patentes señalan que se está muy por debajo del peso que la economía española tiene en el mundo, expresión de un modelo de especialización productivo que sufre un significativo desfase tecnológico con respecto a las economías más industrializadas a nivel internacional.

GRÁFICO 2

Distribución de las patentes triádicas concedidas en porcentaje del total mundial (baja producción). Años 2001 y 2015



Fuente: EPO Annual Report 2015 (marzo 2016).

La dependencia tecnológica como rasgo determinante...

Al ser las patentes uno de los indicadores de medición de resultados tecnológicos de una economía más utilizados a nivel internacional, de su comparación con los países de la OCDE y de la UE-28 se desprende que en España se continua profundizando en la brecha tecnológica que la separa cada vez más de su entorno continental e internacional.

3.2. La Balanza de Pagos Tecnológica⁴

La economía mundial se ha caracterizado en las últimas décadas por la creciente internacionalización de la actividad tecnológica, lo que ha llevado a un incremento de los flujos tecnológicos que se realizan bajo forma mercantil o proceso de transferencia internacional de tecnología (Mendi, Moner-Colonques y Sempere-Monerris, 2009).

Esos flujos de tecnología están constituidos por dos grandes categorías: por un lado, el comercio de tecnología incorporada en bienes materiales (sean bienes de equipamiento, maquinaria, *inputs* intermedios o productos de consumo final) y, por otro lado, los flujos de conocimientos y servicios tecnológicos, que a menudo se denominan "tecnología desincorporada, inmaterial o intangible" (Vence y Rodil, 2002). Ésta segunda categoría se analiza en función de la balanza de pagos tecnológica, que registra las transacciones comerciales relacionadas con la transferencia internacional de tecnología. Incluye los ingresos y los pagos derivados del uso de patentes, licencias, marcas, diseños, *know-how* y servicios técnicos relacionados (Delgado y Myro, 2013: 110). Registro que recibió una definición de consenso plasmada en el *Manual BPT* de la OCDE (1990), en un intento de superar la disparidad de criterios existentes hasta ese momento.

La balanza de pagos tecnológica es uno de los principales indicadores para analizar el grado de recurso a la tecnología importada que tiene la economía española (Giráldez Pidal, 1991 y García Delgado y Myro, 2013). Al medir los ingresos y los pagos por royalties, la balanza de pagos tecnológica expresa con toda claridad la situación negativa que sigue predominando en la economía española (tabla 3).

⁴Antes de 1990, los datos de la BPT se recopilaban en los países miembros de la UE a través de los bancos nacionales y de las autoridades encargadas del control de cambios. Con la liberalización de los mercados, los bancos nacionales pierden el control de las transacciones monetarias en la compra de tecnología, motivo por el que desde entonces los datos de la BPT se obtienen por medio de encuestas especiales.

Tabla 3

Balanza tecnológica (ingresos totales-pagos totales por royalties).

Periodo 2002-2014. (Millones euros)

Año	Ingresos (X)	Pagos (M)	Saldo	Cobertura X/M
2002	460	1919	-1459	24%
2003	408	1875	-1457	22%
2004	392	1923	-1531	20%
2005	468	2229	-1761	21%
2006	402	2443	-2041	16%
2007	447	2121	-1674	21%
2008	749	2005	-1256	37%
2009	390	2626	-2236	16%
2010	539	2276	-1737	24%
2011	476	2268	-1792	21%
2012	662	1995	-1333	33%
2013	135	385	-250	38%
2014	250	520	-270	39%

Fuente: Banco de España.

Aunque el déficit se reduce por razones coyunturales, el análisis de los datos relativos a la balanza tecnológica española muestra que España sigue importando mucha más tecnología de la que exporta.

La tabla 4 muestra la magnitud de las transferencias internacionales de tecnología, usando los últimos datos disponibles de la OCDE, para los países: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido y España. Como puede verse, Estados Unidos es el principal actor en este mercado en términos absolutos. En el caso español, se observa que el volumen de transacciones es muy escaso, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB o de los gastos totales en I+D. Por otro lado, analizando el ratio de cobertura; esto es, los ingresos divididos entre los pagos, vemos como Estados Unidos es claramente la principal fuente tecnológica, con un ratio de cobertura significativamente superior a uno. A la vista de los datos, Japón, Alemania y Reino Unido muestran su relevancia como otras fuentes tecnológicas en el mercado mundial. En el caso español, todos los indicadores señalan el discreto papel que todavía juega nuestro país en el mercado internacional de tecnología.

TABLA 4
Estadística de la balanza de pagos tecnológica. Países analizados. Año 2012

	Millones	de dólares	Porcenta	aje del PIB	Ratio de cobertura	Pagos/ I+D
	Ingresos	Pagos	Ingresos	Pagos		
Estados Unidos	75.380,0	35.479,0	0,57	0,27	2,12	10,3
Japón	20.448,8	6.065,3	0,47	0,14	3,37	4,1
Alemania	34.315,1	31.941,7	1,18	1,10	1,07	43,3
Francia	5.188,3	3.233,5	0,29	0,18	1,60	8,3
Reino Unido	30.405,5	15.424,5	1,27	0,64	1,97	37,6
España	175,3	1.334,4	0,02	0,12	0,13	10,5

Fuente: OCDE.

La BPT refleja la capacidad de los países para vender su tecnología en el extranjero, así como la utilización en dichos países de tecnologías extranjeras, pero la comparabilidad internacional de los datos es débil. En algunos países se incluyen en la BPT servicios de consultorías, formación de personal y otros servicios, o se incluyen pagos por derechos de propiedad intelectual no relacionados directamente con la tecnología.

Por último, los indicadores de BPT ofrecen una visión parcial del fenómeno general de transferencia tecnológica, ya que contempla solo la difusión internacional de ésta. A pesar de estas limitaciones, la BPT sigue siendo un importante instrumento que permite estudiar "el flujo financiero de un país debido a las transacciones comerciales internacionales de sus empresas, relacionadas con las transferencias de tecnología" (Sancho Lozano, 2002: 103).

Dadas las limitaciones manifestadas por los indicadores tradicionales de resultado de I+D como la balanza de pagos tecnológica, se elaboran indicadores utilizados para evaluar las actividades de innovación, por medio de la venta o exportaciones de nuevos productos o de productos sustancialmente mejorados, que miden directamente el impacto económico de la actividad de innovación y el desarrollo tecnológico de una economía, como son los indicadores que estudian el comercio exterior de productos de alta tecnología, indicadores que además cuentan con la ventaja de su homogeneidad de fuentes estadísticas que permiten análisis comparativos a nivel internacional.

3.3. El comercio exterior de productos industriales de alta tecnología

Para analizar el impacto de las nuevas tecnologías o emergentes en los resultados industriales, es importante determinar las actividades y productos fabricados que son considerados de alta tecnología (Sancho Lozano, 2002 y Vence y Rodil, 2002).

Las manifestaciones económicas de la innovación se miden a través indicadores que analizan la capacidad de una economía o sector de generar alta tecnología. Los sectores y productos de alta tecnología son aquellos que, "dado su grado de complejidad, requieren un continuo esfuerzo en investigación y una sólida base tecnológica, y son determinantes para la competitividad de un país" (Cotec, 2015). Se acude a indicadores elaborados desde un enfoque por sectores, que entiende por bienes o productos de alta tecnología aquellos que incorporan la tecnología más avanzada disponible, y que al igual que los bienes de equipo, producen con su adquisición una transferencia directa de tecnología.

Estos indicadores miden el contenido tecnológico de los bienes producidos y exportados a mercados de alta tecnología en determinadas industrias y países, con lo que permiten dar una imagen aproximada de la competitividad de un sector productivo y del grado alcanzado en la internacionalización por parte de una economía, y el tipo de inserción internacional de un país o sector económico. Según el enfoque por sectores, los sectores industriales de tecnología alta o media alta se señalan en la tabla 5.

Además de por su capacidad de transferir directamente tecnología, el motivo de estudiar el comercio de bienes industriales de alta tecnología se fundamenta en la necesidad de completar la información que se deriva del estudio de la balanza de pagos tecnológica, como consecuencia de que el *Manual BPT* de la OCDE excluye de las mismas a las transferencias de tecnología incorporadas en las mercancías, como es el caso de este tipo de productos o de los bienes de equipo.

TABLA 5
Sectores industriales de tecnología alta y media alta

CNAE 2009	Sectores
	Sectores manufactureros de tecnología alta
21	Fabricación de productos farmaceúticos
26	Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos
30.3	Construcción aeronáutica y espacial y su maquinaria
	Sectores manufactureros de tecnología media-alta
20	Industria química
25.4	Fabricación de armas y municiones
27	Fabricación de meterial y equipo eléctrico
28	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p*
29	Fabricación de vehículos de motor, remolques y semiremolques
30	Fabricación de otro material de transporte
30.1	Construcción naval
32.5	Fabricación de instrumentos y suministros médicos y odontológicos

*n.c.o.p.: No contemplados en otra parte.

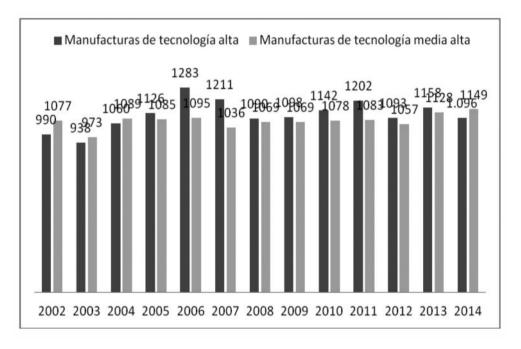
Fuentes: Indicadores del sector de alta tecnología. Metodología (INE, 2016).

Es muy visible la diferente evolución de manufacturas, aunque debe tenerse en cuenta que la I+D ejecutada por éstas es sensible a los ritmos de crecimiento antes de la crisis y de decrecimiento después; reflejan el aumento y contracción de la I+D también en los sectores menos intensivos en conocimiento. Por el contrario, el gasto ejecutado por los sectores manufactureros de alta y media alta tecnología se mantiene relativamente estable entre 2008 y 2014 (gráfico 3).

En comparación, se aprecia como el gasto en I+D ha sido tradicionalmente mayor en los sectores manufactureros de media alta tecnología, hasta que en el año 2006 esa tendencia se invierte en favor de un mayor gasto tecnológico en los sectores manufactureros de alta tecnología.

GRÁFICO 3

Gastos en I+D interna en los sectores manufactureros de alta y media alta tecnología (en millones de euros constantes 2005). Periodo 2002-2014



Fuente: Indicadores de Alta Tecnología 2014 (INE, 2016).

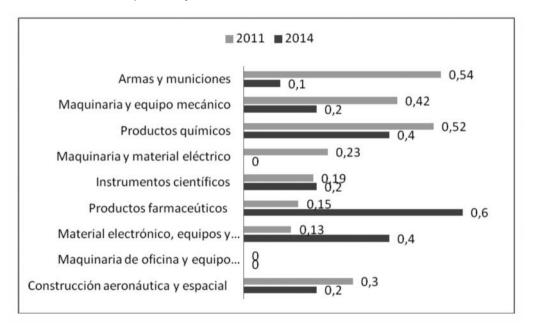
El estudio de los datos del peso de la producción manufacturera de alta tecnología respecto del total de la producción industrial, muestra el poco, o incluso ínfimo, peso que tiene dicho sector en la economía española, correspondiendo los datos más altos a la industria farmacéutica (0,58%) e industria química (0,45%), mientras que los más bajos corresponden precisamente a uno de los sectores de mayor intensidad tecnológica como es el de la fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos (gráfico 4).

Sintomático de la debilidad de la producción manufacturera española en bienes de alta tecnología, son los valores de producción del ya mencionado sector de productos informáticos, electrónicos y ópticos (0,03%), valor de producción que ocupa

la última posición entre las manufacturas de alta tecnología, valor muy negativo si se tiene en cuenta la directa relación que guarda dicho sector con el desarrollo de las TIC. Negativos son también los valores que presentan el sector de instrumentos científicos (0,24%) y la industria aeronáutica y espacial (0,15%), ramas productivas de especial importancia para el aumento de intensidad tecnológica en cualquier economía, dada su conexión con las tecnologías digitales, de nuevos materiales de construcción o el sector de las nanotecnologías.

GRÁFICO 4

Valor de la producción en los sectores manufactureros de alta tecnología como porcentaje del total de la industria. Años 2011-2014



Fuente: Indicadores de Alta Tecnología 2014. INE (2016).

Importante es la relación que guarda la producción de bienes de alta tecnología en una economía con el uso de tecnología importada, al ser el comercio de bienes de alta tecnología uno de los principales mecanismos de transferencia internacional de tecnología (Álvarez y Molero, 2004 y CES, 2015). La tradicional especialización de la economía española "en la fabricación de manufacturas de baja o media-baja intensidad tecnológica" (Molero, 2010:8), ofrece una de las explicaciones del fuerte déficit comercial que se mantiene históricamente respecto de los bienes de alto contenido tecnológico, el cual se constituye como uno de los principales motivos de la dependencia tecnológica del sector industrial español (CES, 2015).

La tabla 6 muestra cómo, en términos porcentuales, la importación de manufacturas es mayor en las manufacturas de bienes de alta tecnología que en las ramas productoras de bienes de baja tecnología y de media-alta tecnología. Frente al tradicional predominio de importación de manufacturas de media-alta tecnología, el cual se ha reducido en 6,9 puntos porcentuales en la última década, la importación de bienes industriales de alta tecnología se ha incrementado en 5,3 puntos porcentuales en dicho periodo.

Tabla 6
Importaciones de manufacturas según su intensidad tecnológica (peso sobre las manufacturas totales, en porcentaje). Periodo 2002-2013

Manufacturas de bienes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Manufacturas de baja intensidad tecnológica	9,1	9,7	10,2	11,5	12,4	11,3	11,2	9,5	10,7	10,9	10,3	9,2
Manufacturas de media intensidad tecnológica	43,6	44,1	44,3	42,4	41,5	42,7	38,3	36,5	35,1	36,4	35,2	36,7
Electrónica (excluídas piezas y componentes)	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
Piezas y componentes para productos eléctricos y electrónicos	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4
Otros, excepto electrónica	41,3	41,8	42,0	40,1	39,2	40,4	36,0	34,1	32,7	34,0	32,8	34,3
Manufacturas de alta intensidad tecnológica	32,9	31,8	31,6	32,1	31,9	31,5	35,4	37,5	37,5	35,7	37,6	37,1
Electrónica (excluídas piezas y componentes)	4,2	4,4	4,6	4,9	4,9	4,4	4,1	4,5	4,8	3,6	3,5	3,3
Piezas y componentes para productos eléctricos y electrónicos	5,2	4,8	5,0	5,1	5,5	6,1	8,3	5,0	5,4	5,0	4,5	4,3
Otros, excepto electrónica	5,2	4,8	5,0	5,1	5,5	6,1	8,3	5,0	5,4	5,0	4,5	4,3

Fuente: CES (2015: 98).

La tendencia al incremento en la importación de manufacturas de alta tecnología aparece como uno de los resultados del reciente periodo de crisis económica, donde, a pesar del predominio de los valores negativos en prácticamente todas las ramas industriales, las caídas han sido menores en los bienes de alta tecnología que en el resto de intensidades tecnológicas (tabla 7).

Por ramas productivas, los datos de importación de manufacturas de alta tecnología muestran cómo dicho comportamiento responde a la dinámica importadora apreciada en las industrias relacionadas con la electrónica y la fabricación de componentes eléctricos, frente a la progresiva reducción de las manufacturas de baja intensidad tecnológica.

TABLA 7
Importaciones de manufacturas según su intensidad tecnológica (tasa de variación anual). Periodo 2002-2013

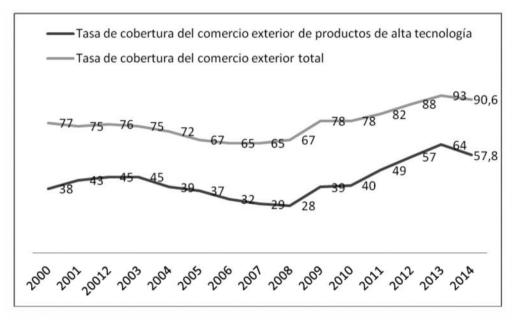
Manufacturas de bienes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Manufacturas de baja intensidad tecnológica	9,7	35,7	29,7	21,5	19,8	9,3	-0,5	-40,5	20,2	9,5	-18,8	-6,5
Manufacturas de media intensidad tecnológica	5.6	28,8	23,9	3,6	8,9	22,6	-9,8	-32,7	1,8	12,5	-17,8	10,3
Electrónica (excluidas piezas y componentes)	16,6	25,8	21,0	8,6	13,3	14,3	-6,4	-17,5	11,0	-5,7	-15,4	8,5
Piezas y componentes para productos eléctricos y electrónicos	-11,9	31,5	18,0	11,4	10,0	27,3	11,5	-35,2	2,8	17,7	-20,2	10,1
Otros, excepto electrónica	6,0	28,8	24,1	3,3	8,8	22,7	-10,6	-33,0	1,4	12,9	-17,8	10,4
Manufacturas de alta intensidad tecnológica	8,7	23,2	22,7	9,8	10,6	17,6	12,9	-25,2	6,0	3,2	-10,4	4,4
Electrónica (excluidas piezas y componentes)	2,2	33,8	28,7	14,7	11,5	6,9	-7,1	-21,2	12,5	-19,6	-15,7	-2,2
Piezas y componentes para productos eléctricos y electrónicos	-7,0	18,8	27,7	10,1	20,5	32,2	36,3	-57,2	13,3	0,2	-22,9	2,0
Otros, excepto electrónica	14,2	22,2	20,4	8,8	8,1	16,3	10,3	-14,5	3,7	7,8	-7,4	5,5

Fuente: CES (2015: 99).

Si se comparan las ratios de cobertura del comercio exterior de alta tecnología y del comercio exterior total de España (gráfico 5), se aprecia una notable diferencia que, a pesar de las mejoras experimentadas en los últimos años (que tienen una explicación similar a las expuestas en la balanza de pagos tecnológica), siguen mostrando el fuerte déficit que sufre la economía española en la producción de bienes de alto contenido tecnológico y que en 2014 se vuelve a constatar. La economía española no es capaz de cubrir la propia demanda interna de productos de alta tecnología, que en un 40%, prácticamente, se cubre vía importaciones.

GRÁFICO 5

Evolución de los ratios de cobertura del comercio exterior de alta tecnología y del comercio exterior total de España. Periodo 2000-2014

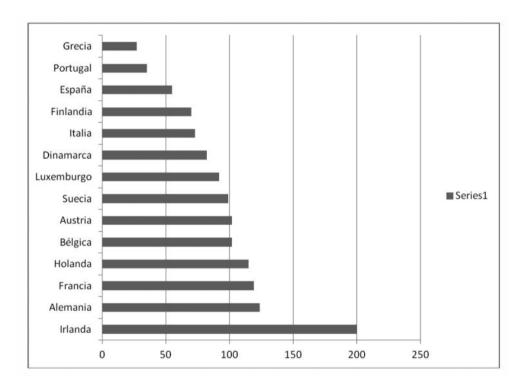


Fuente: Indicadores de Alta Tecnología 2014 (INE, 2016).

Al tratarse de productos que llevan incorporados directamente la transferencia de tecnología y ser manufacturas capaces de modificar la frontera tecnológica de un bien, el recurso a las importaciones para cubrir un sector tan importante de la demanda interna, profundiza en la dependencia tecnológica de la economía española, en especial entre las manufacturas que más influyen en el cambio tecnológico de una economía.

Si se establece una comparativa con los países económicamente más avanzados de la UE (UE-15), se aprecia con total nitidez el problema de déficit tecnológico señalado en este tipo de manufacturas. La economía española aparece en los últimos puestos junto a Grecia y Portugal, muy alejada de la media europea, y sobre todo muy por debajo de economías con un nivel de población parecido al español, y muy distanciada de países, que a pesar de su pequeño tamaño como Bélgica u Holanda, presentan unos valores muy por encima de los españoles (gráfico 6). Datos que permiten explicar que el recurso a la importación tecnológica se convierte en elemento clave para el acceso a la alta tecnología en la economía española, muestra de una preocupante infraespecialización en uno de los sectores que más valor agregado genera.

GRÁFICO 6
Ratio de cobertura del comercio exterior de productos de alta tecnología en los estados miembros de la UE-15. Año 2012



Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Informe Cotec 2015.

Eduardo Sánchez

En lo que respecta a los sectores manufactureros de tecnología alta, se alcanzan datos positivos en la importante industria de construcción aeronáutica y espacial y una cobertura del comercio exterior casi total en la industria farmacéutica, pero se aprecia un alarmante déficit precisamente en un sector clave en relación con las tecnologías de la comunicación y la información (TIC), como es el de fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos, cuyo valor de la producción nacional apenas alcanza el 19,9% de la demanda interna, o el de fabricación de material electrónico, cuya producción nacional apenas cubre el 26,1% de la demanda interna (tabla 8).

Respecto a los sectores manufactureros de tecnología media-alta, aparecen datos muy bajos en sectores importantes como la fabricación de maquinaria y material eléctrico, al que corresponden subsectores como el de máquina herramienta, básicos para cualquier esfuerzo reindustrializador en la actualidad. Presenta tasas de cobertura preocupantes el sector de fabricación de instrumental científico que, junto al de oficina y equipo informático antes comentado, son de las manufacturas con mayor capacidad de generación de valor agregado.

Con los datos estudiados, se aprecia una diferencia de 29,1 puntos porcentuales entre la tasa de cobertura del comercio exterior de bienes de alta tecnología y la del comercio exterior total, de lo cual se deriva que la deficiente generación de alta tecnología por parte del sector manufacturero español adquiere unas manifestaciones económicas negativas muy notables.

Del estudio realizado a los diferentes indicadores propuestos se puede afirmar que el recurso a la tecnología extranjera por parte del sector industrial español es uno de los factores determinantes del cambio tecnológico, en especial, en el tipo de manufacturas que mayor dinamismo tecnológico presentan, cuya demanda de recursos tecnológico foráneos es mayor mientras más intensidad tecnológica presentan.

Tabla 8
Ratio de cobertura del comercio exterior de productos de alta tecnología (exportaciones en porcentaje de las importaciones). Periodo 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Construcción aeronáutica y espacial	54,7	64,3	129,1	88,5	123,3	113,7	201,2	166,6
Maquinaria de oficina y equipo informático	15,6	12,7	17,2	16	19,9	18,8	19,9	19,6
Material electrónico	15,1	12,9	27,2	30,8	28,9	28	26,1	26,5
Productos farmacéuticos	42,9	43,2	39	50,3	59,6	95,1	92,5	93,7
Instrumentos científicos	30,7	29,6	28	30,9	33,8	42,2	38,4	41,7
Maquinaria y material eléctrico	31,7	22,9	26	29,5	47,3	40,4	40,9	37,8
Productos químicos	69,9	75,3	57,9	67,2	120,8	146,6	96,7	100,5
Maquinaria y equipo mecánico	114,7	127,5	173,8	143,2	228,9	160,8	277,2	207,0
Armas y municiones	113,9	93,6	112,1	96,4	63	140,7	212,1	231,0
Ratio de cobertura del comercio exterior de bienes de alta tecnología	29,1	27,9	39,1	40,3	49,4	57,4	64,3	57,8
Ratio de cobertura del comercio exterior total	64,9	66,8	77,6	77,8	81,8	87,7	93,4	90,6

Fuente: Indicadores de Alta Tecnología. INE (2016).

4. CONCLUSIONES

En la relación que se establece entre el cambio tecnológico y el proceso de internacionalización de la producción, aparecen elementos de análisis relevantes para el estudio de la división internacional del trabajo y la forma en la que una economía se inserta en ella.

Al establecerse una división del proceso de producción a escala internacional entre países y regiones mediante la especialización que cada uno de ellos adquiere en la realización de determinados bienes, surgen las bases materiales para el desarrollo de una relación centro-periferia en la economía mundial, donde uno de los principales instrumentos de definición del centro se manifiesta a través del control tecnológico por parte de los centros productivos, y la especial importancia que para la introducción del cambio tecnológico tiene la importación de tecnología dentro de los países de la periferia europea.

De la internacionalización de la economía española analizada en el texto, se desprende una vinculación del proceso de industrialización al recurso de la tecnología extranjera como impulsora del cambio tecnológico, lo que hace necesario el estudio de la dependencia tecnología del sector manufacturero español y, desde ahí, afrontar la evaluación de las compras de tecnología a través –fundamentalmente— del estudio de las manifestaciones económicas de la innovación por medio de los análisis de los déficits comerciales o de la balanza de pagos tecnológica generados por los flujos tecnológicos.

De las diferentes apreciaciones comentadas, cabe destacar cómo los procesos de transnacionalización de la producción se centran en las ramas productivas que determinan los mecanismos mediante los que la acumulación y reproducción de la economía española se integra en la economía mundial: los bienes finales de alta tecnología. En relación a este tipo de manufacturas, el recurso a la tecnología importada es muy superior a los recursos tecnológicos generados internamente, lo que la convierte en uno de los factores que explican la dependencia tecnológica del sector industrial en España.

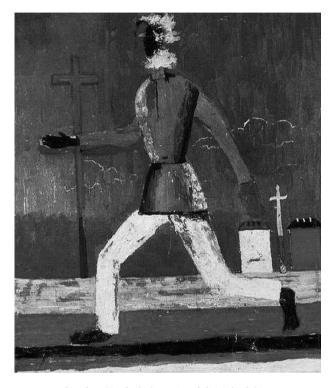
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Isabel y MOLERO ZAYAS, José (2004): "Las empresas multinacionales y la innovación tecnológica: dinámica internacional y perspectiva española", *Revista del ICE*, nº 818, Octubre-Noviembre, 2004, pp: 101-123. Disponible en web: http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_818_101-123_5FCBE0B0E376062EE2851C4F4A9B9291.pdf
- BRAÑA, Javier, BUESA, Mikel y MOLERO, José (1984): El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis de caso español. FCE, Madrid.
- BUENO CAMPOS, Eduardo y PATRICIO MORCILLO, Ortega (1993): Fundamentos de economía y organización industrial. Mc Graw Hill, Madrid.
- BUESA, Mikel y MOLERO ZAYAS, José (1989): *Innovación industrial y dependencia tecnológica en España.* Eudema Editorial, Madrid.
- CES (2015): Propuesta de informe sobre la situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo. Informe 02/2015, Consejo Económico y Social, Madrid. Disponible en web: http://ccoo.webs.ull.es/blog/[P]CESinformeI+D+i2015.pdf
- COTEC (2015): *Informe Cotec 2015. Tecnología e innovación en España.* Fundación Cotec para la innovación tecnológica, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, José Luis y MYRO, Rafael (Dir.) (2013): *Lecciones de Economía española*. Civitas y Thomson Reuters ediciones, Madrid.
- GIRÁLDEZ PIDAL, Elena (1991): "La balanza tecnológica española. Un análisis dinámico", en GARCÍA DELGADO, J., VELARDE, J. y PEDREÑO, A.: *Apertura e internacionalización de la economía española*. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, 1991, pp. 223-275.
- INE (2016): *Indicadores de Alta Tecnología 2014*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid. Disponible en web: http://www.ine.es/jaxi/menu.do;jsessionid=3C88B481A870C3844CBC9C7BBE918E60.jaxi03?type=pcaxis&path=%2Ft14%2Fp197&file=inebase&L=0
- INE (2012): Estadísticas de Propiedad Industrial. Metodología. Instituto Nacional de Estadística, Madrid. Disponible en web: http://www.ine.es/metodologia/t14/t14p101.pdf
- KATZ, Jorge (1976): Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente. FCE, México.
- MARTÍN GONZÁLEZ, Carmen y RODRÍGUEZ ROMERO, Luis (1978): Cambio técnico y dependencia tecnológica. El caso de España. Fundación del Instituto Nacional de Industria, Madrid.
- MENDI GÜEMES, Pedro; MONER-COLONQUES, José y SEMPERE MONERRIS, Jorge (2011): "Patrones de transferencia de tecnología entre empresas matrices, filiales y rivales. Su efecto sobre la competencia", *Economía Industrial*, n° 382, Minetur, Madrid, pp. 93-100. Disponible en web: http://www.minetur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/382/Pedro%20Mendi.pdf

- MICHALET, Charles Albert (1989): *Le capitalisme mondial*. Presses Universitaries de France. Paris.
- MOLERO ZAYAS, José (2010): Factores críticos en la innovación tecnológica de la economía española. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, Policy Papers; nº 01/10. Disponible en web: http://eprints.ucm.es/10443/1/PP 01-10 %281%29.pdf
- SÁNCHEZ MUÑOZ, María Paloma (1984): La dependencia tecnológica española: contratos de transferencia de tecnología entre España y el Exterior. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- SANCHO LOZANO, Rosa (2002). "Los indicadores de ciencia, tecnología e innovación" en *Economía industrial*, nº 343, Ministerio de Ciencia y tecnología, Madrid, pp: 1-13. Disponible en web: http://www.minetur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/343/097-SANCHO.pdf
- SHAMSAVAR, Ali (2014): *The Technology Transfer Paradigm: A critique*. School of Economics, Kingston University (Paper), JEL classification codes: F02, 014, 033. Disponible en web: http://core.ac.uk/download/pdf/90090.pdf
- VELASCO, Roberto (2014): Salvad la industria española. Desafíos actuales y reformas pendientes. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- VENCE DEZA, Xavier y RODIL MARZÁBAL, Óscar (2002): "La balanza de pagos tecnológicos de Galicia. Entre la dependencia y la irrelevancia tecnológicas", *Revista Galega de Economía*, vol. 11, núm. 1, pp: 1-25.
- VENCE DEZA, Xabier (Coord.) (2007): *Crecimiento y políticas de innovación. Nuevas tendencias y experiencias comparadas.* Editorial Pirámide, Madrid.

Inmaculada Cebrián

Radiografía de la evolución del empleo y las reformas laborales



Funcionamiento hombre. Kazimir Severínovich Malévich.

Este trabajo analiza la situación vivida por el empleo a lo largo de los últimos años, poniendo de manifiesto que los niveles de productividad han vuelto a ser reducidos, y los de temporalidad excesivos, lo mismo que la rotación laboral y el volumen de trabajadores sin encontrar el camino de la estabilidad laboral. A todo ello se añade el aumento de los empleos a tiempo parcial involuntario. De modo que, al grave problema originado por el nivel de desempleo que mantenemos, hay que añadir que, en estos momentos, tener un empleo no garantiza percibir unos ingresos anuales que permitan mantener un nivel de vida digno.

1. INTRODUCCIÓN

ACE ya algunos años, en esta misma revista, publicaba junto a Gloria Moreno una revisión sobre la evolución del empleo en la economía española¹ en la que destacábamos el papel de la temporalidad como modelo de contratación en el mercado de trabajo español. Resulta curioso, por decir algo, que lo que en dicha intervención decíamos, se mantiene prácticamente intacto en esta que inicio, a pesar del tiempo y los acontecimientos transcurridos. Desde 2012 hemos visto cómo la economía española ha pasado de vivir en una profunda recesión a emprender una nueva recuperación que, según ha augurado el Ministerio de Economía, va a ser equilibrada y estable. Se prevén tasas de crecimiento del PIB en torno al 2,5% y una creación de empleo que puede llegar al medio millón de empleos, lo que permitirá situar a la tasa de paro en el 16,6% al finalizar el año 2017². Ahora bien, cabe preguntarse si estas magníficas noticias vendrán acompañadas de una evolución realmente positiva, no solo de las cifras de empleo, sino también de su calidad, que ayuden a combatir los niveles de desigualdad y empobrecimiento de la población trabajadora. Esta será la cuestión que guíe esta intervención.

A lo largo de las últimas décadas, el devenir de la economía española y el modo en que las reformas laborales han flexibilizado el mercado de trabajo han dado lugar a un sistema de relaciones laborales en el que ha ido ganando peso un modelo de empleo precario que ha llevado al empobrecimiento de la población trabajadora³.

¹ Cebrián, I. y Moreno G. (2012): "El debate sobre la temporalidad contractual, la temporalidad empírica y la duración de los contratos", *Gaceta sindical: reflexión y debate*, nº. 19, págs. 91-112.

² El Ministerio considera que los pilares del crecimiento serán el sector exterior, gracias al ritmo creciente de las exportaciones, y la demanda interna.

³ Existen diversos análisis multidisciplinares que apoyan esta tesis. Algunos de ellos pueden encontrarse, por ejemplo, en el libro titulado *Reformas Laborales en la Gran Recesión*, de Ruesga, S. y otros autores,

En la actualidad, los niveles de temporalidad siguen siendo excesivos, lo mismo que la rotación laboral y el volumen de personas desempleadas que a lo largo del año no logran encontrar el camino de la estabilidad laboral. Incluso los trabajadores que consiguen un empleo indefinido sufren elevados niveles de inestabilidad laboral que se explican, sobre todo, por la corta duración de sus periodos de empleo. A todo ello se añade el nada novedoso fenómeno de la parcialidad, que incide negativamente sobre la duración de la jornada y la propia estabilidad laboral. Lo que pudiera parecer un instrumento de ajuste para favorecer que las empresas españolas afronten los vaivenes económicos y productivos, se está convirtiendo en una forma de reducir los costes laborales, sobre todo los de carácter contributivo, dando lugar a que se reduzcan tanto los salarios como las prestaciones sociales de los trabajadores. Mientras tanto, las empresas no han dejado de ajustarse a través de la creación o la destrucción de empleo.

Esta inercia del proceso de ajuste empresarial viene de lejos, desde que tuvo lugar la primera reforma del Estatuto de los Trabajadores (ET) en 1984. Ninguna de las reformas laborales emprendidas posteriormente ha logrado romperla. La demostración más clara la tenemos en el inicio de la reciente recuperación. Cuando se repasan las cifras más recientes y características de la situación del mercado de trabajo español, de nuevo aparece la tan temida y criticada dualidad laboral entre temporales e indefinidos. Para unos, es consecuencia directa de las instituciones del mercado de trabajo, para otros, tiene mucho más que ver con la organización del sistema productivo. La cuestión clave es que no parece que se esté produciendo un cambio de rumbo, ni una mejora de los resultados, ni una reducción de la segmentación, ni una mejora de la estabilidad laboral. Al contrario, según empezaba la economía a salir de la crisis, la tasa de temporalidad volvía a crecer. El desempleo se reducía, pero también lo hacía la productividad. El empleo a tiempo completo iba cediendo a favor del tiempo parcial y la contratación indefinida seguía sin despegar.

Como vamos a ver en los apartados siguientes, una posible explicación es que las autoridades económicas y laborales parecen seguir sin dar importancia suficiente al hecho de que el mercado de trabajo, por sí mismo, ni crea ni destruye empleo, sólo transmite la evolución de los mercados de productos al empleo. Así nos lo presentaba Toharia⁴: no basta con mirar a los resultados del empleo y el paro, sino que

editado en Tirant lo Blanch (2016), o en este otro libro titulado *Precarización y empobrecimiento de la población trabajadora en España,* Cebrián, I. (ed.), en Obras Colectivas Humanidades 56, Universidad de Alcalá y Fundación Largo Caballero (2016).

⁴ Toharia, L. (2011): "El debate sobre las reformas necesarias para la economía española: el mercado de trabajo". *Gaceta Sindical, reflexión y debate*, nº 17, págs. 201-236.

Radiografía de la evolución del empleo...

hay que ver de dónde proceden las perturbaciones y si el mercado de trabajo está transmitiendo correcta o incorrectamente esas perturbaciones.

2. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD

Un análisis en línea con el pensamiento de Toharia es el que realizamos a continuación, a partir de la evolución del PIB, el empleo y la productividad a lo largo de los últimos ciclos económicos, según quedan recogidos en el gráfico 1⁵.

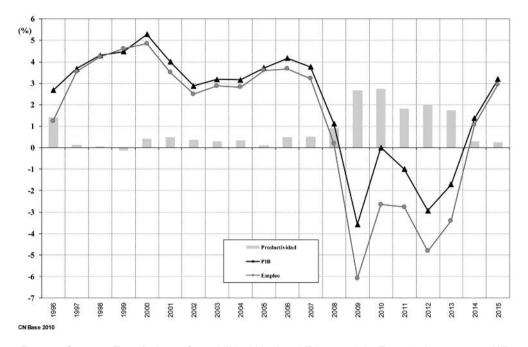
Tras la crisis de los primeros años noventa, España vivió la etapa de recuperación más larga y expansiva para la producción y el empleo. De hecho, el empleo mantuvo tasas positivas de crecimiento por encima del 3% durante más de diez años. Ahora bien, el crecimiento del PIB fue muy similar al del empleo y la productividad del periodo no alcanzó ni siquiera tasas de variación equivalentes al 1%. Este importante detalle impidió la convergencia con los países de nuestro entorno y dejó condicionada sustancialmente la capacidad de la economía española para poder encarar la crisis que se inició a finales del año 2007. Los sacrificios económicos y sociales que con ella vinieron no parecen haber ayudado a entender el problema que supone tener un horizonte económico bajo el mando de sectores económicos de baja productividad, con un futuro económico en manos de la coyuntura y con tal grado de incertidumbre, que difícilmente permiten afrontar los ciclos económicos con solvencia económica y garantías sociales.

Desde el último trimestre de 2007, los niveles de producción y de empleo cayeron en picado, tanto que no se conocen precedentes. Por ejemplo, en 2009, se alcanzaron tasas negativas del 3,7 y 6,5%, respectivamente, dando lugar a que la productividad creciera prácticamente un 3%. Esta mejoría de la competitividad de la economía, que estuvo apoyada también por la deflación salarial, sin embargo, no sirvió para modernizar la economía, ni su mercado de trabajo. Los patrones de creación de empleo continuaron siendo los mismos, apostándose más por la cantidad, que por la calidad del empleo. No hay duda de que la presión ejercida por una tasa de paro que llegó a estar por encima del 27% en 2013, con más de 6 millones de personas paradas, entre las cuales más de 3 millones eran parados de larga duración, hacía imprescindible que se acometiesen iniciativas que ayudasen a crear empleo; ahora bien, debería haberse puesto más empeño en generar un crecimiento acorde con la recuperación de los índices de calidad, que ya habían quedado dañados en la etapa expansiva anterior, y no tanto de cantidad a cualquier precio.

⁵Un análisis más detallado puede encontrarse en el capítulo titulado "La reforma laboral del 2012 y la flexiseguridad. Aspectos Económicos", en el libro de Ruesga, S. y otros (2016).

GRÁFICO 1

Evolución de la tasa de crecimiento interanual del PIB,
el empleo y la productividad



Fuente: Cuentas Económicas, Contabilidad Nacional Trimestral de España, base 2010, INE.

El hecho de que el empleo se destruyese a un ritmo mayor que la producción permite explicar que la productividad mantuviera tasas de crecimiento positivas durante todo el periodo de crisis, en algunos años llegando a más que triplicar la tasa de crecimiento de los mejores años de la etapa expansiva anterior. Pero desde que la economía comenzó a recuperarse en 2014, las tasas de crecimiento de la productividad volvieron a ser prácticamente nulas e incluso negativas en algunos trimestres. Este comportamiento anticíclico de la productividad es un indicador que no resulta nada halagüeño, y el modelo de crecimiento sigue siendo muy parecido al que teníamos y que nos hizo padecer la peor crisis económica de la historia reciente de España.

Así pues, la realidad de la economía española y de su mercado de trabajo sigue siendo complicada. La estructura productiva sigue sin atraer sectores con elevado valor añadido e innovadores, que invirtieran en avances tecnológicos que ayuden a emplear a la población más y mejor formada. Aunque una bolsa importante de los desempleados esté formada por trabajadores desplazados del sector de la construcción, con bajos niveles de formación y cualificación, no podemos dejar que el tirón productivo y la creación mayoritaria de empleo sigan estando en manos del sector

servicios tradicional, con empleos de baja productividad, muy ligados a la temporalidad y en los que además el tiempo parcial es fácil de asumir.

En el gráfico 2 podemos ver la dificultad de la economía española para crear empleo. Este gráfico representa, para hombres y mujeres, cómo ha evolucionado trimestralmente el índice de empleo, que toma valor 100 en el momento del inicio de la crisis. Según van pasando los trimestres se va comprobando cuánto tiempo está necesitando la economía para que el índice recupere el valor 100 y, por lo tanto, alcancemos el mismo nivel de empleo que teníamos antes de la llegada de la crisis. Los datos se han obtenido a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA).

GRÁFICO 2

Evolución del índice de empleo y número de trimestres que tarda la economía en recuperar los valores iniciales, para el total, hombres y mujeres. (Índice valor 100 en el trimestre inmediatamente anterior al inicio el periodo de crisis)



Fuente: EPA, 2007-2016, INE.

Aunque la evolución del índice femenino indica que "en breve" podemos llegar a tener el mismo volumen de empleo femenino que había antes de la crisis, pues "sólo" faltan 195 mil empleos femeninos para igualarlo, no debemos olvidar que la tasa de empleo femenina es muy baja, pues sólo un 53,4% de las mujeres en edad de trabajar consigue tener un empleo. Estas cifras ponen de manifiesto una vez más que en España, la incorporación de la mujer al empleo, aunque ha ido mejorando, está

lejos de igualarse a los hombres, que tienen una tasa de empleo próxima al 65%. Y eso, a pesar de que ellos tienen todavía un índice que está casi 20 puntos por debajo del valor de referencia, porque faltan 2 millones de empleos para que el volumen de empleo de los hombres sea igual al existente a finales de 2007.

Así pues, a pesar de que estamos creciendo y se está creando empleo, todavía nos faltan más de dos millones de empleos para estar cuantitativamente igual de bien que estábamos antes de la crisis. Pero además, la productividad, por ahora, no acompaña. La cuestión clave es si el empleo que se está creando y el que supuestamente se va a crear, es de calidad. El crecimiento debe servir de base para el futuro económico, abandonando los patrones que teníamos en la etapa expansiva anterior y que dejó hipotecada a la economía ante la crisis. En el apartado siguiente damos algunas pinceladas a esta cuestión.

3. EL TIPO DE EMPLEO EXISTENTE ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DE LA CRISIS

Ya hemos mencionado cómo se resiste la temporalidad a descender, a pesar de los esfuerzos legislativos realizados. Desde que se introdujo el contrato temporal sin causa en la primera reforma del ET en el año 1984, el mercado de trabajo español ha sucumbido a la cultura de la temporalidad y el sistema administrativo y judicial no ha sido capaz de controlar el fraude de ley en la contratación temporal⁶.

En el gráfico 3 se puede ver cómo, desde siempre, la temporalidad ha estado muy ligada al desempleo. La evolución de las series pone de manifiesto que el desempleo y la temporalidad guardan entre sí una estrecha relación inversa, según la cual, cuando empieza a crecer una tasa, la otra desciende, aunque el desempleo parece ser más sensible a los cambios de ciclo, sobre todo en las etapas de crisis.

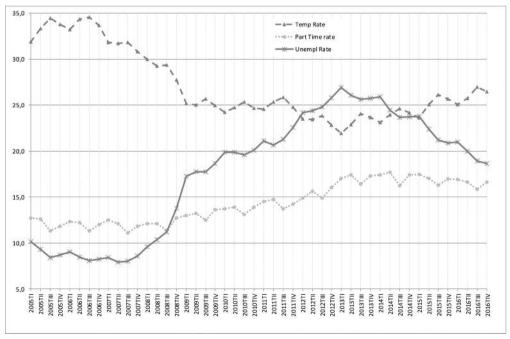
Cuando llegó la crisis, la tasa de temporalidad ya estaba cayendo, probablemente como resultado de la entrada en vigor de la Ley 43/2006. Ahora bien, cuando llegó la crisis, su caída se aceleró al tiempo que aumentaba notablemente el desempleo. No cabe duda de que la crisis económica fue la causa principal de que la tasa de temporalidad descendiese 10 puntos porcentuales, pasando del 31,8% en el tercer trimestre de 2007, al 21,9% en el inicio de 2013. Sin embargo, en los últimos años, con el cambio de ciclo, la evolución de la temporalidad ha vuelto a ser creciente, hecho que ha llevado a que la tasa vuelva a situarse en el 26,5% a finales de 2016.

⁶ El fraude de ley aparece cuando la empresa elige un contrato temporal sin que exista una causa que lo justifique. Es decir, la empresa utiliza la contratación temporal para cubrir un puesto de trabajo que tiene carácter indefinido por pertenecer a la actividad normal y permanente de la empresa.

Otro hecho destacable, según se puede apreciar en el gráfico 3, es que los empeños del sistema laboral español para ir añadiendo nuevas dosis de flexibilidad, han dado sus frutos al ir ganando peso en el mercado de trabajo la contratación a tiempo parcial. Lo malo de este tipo de empleos es que no sólo reduce la duración de las jornadas de trabajo, sino que reduce también los ingresos y las prestaciones sociales. Cuando comenzó la crisis, en el mercado de trabajo español había un 11,1% de asalariados a tiempo parcial. Tras los años de crisis y el inicio de la recuperación, el porcentaje de empleo asalariado a tiempo parcial ha llegado a situarse a finales de 2016 en el 16.6%. Este aumento se ha dejado sentir tanto entre la población masculina. como entre la femenina, aunque todavía les separan las cifras: entre los hombres, su incidencia está ligeramente por encima del 8%, mientras que entre las mujeres casi llega al 26%. Pero lo más destacable no es tanto su incidencia como el elevado porcentaje de personas que tienen de manera involuntaria este tipo de empleos con jornadas inferiores a las habituales: casi dos de cada tres ocupados a tiempo parcial preferirían tener un empleo a tiempo completo. Este porcentaje ha crecido espectacularmente a lo largo del periodo de crisis, siendo mayor el rechazo entre los hombres (66,5%) que entre las mujeres (58,3%), según la EPA del último trimestre de 2016.

GRÁFICO 3

Evolución de la tasa de paro, temporalidad y parcialidad



Fuente: EPA, 2005-2016, INE.

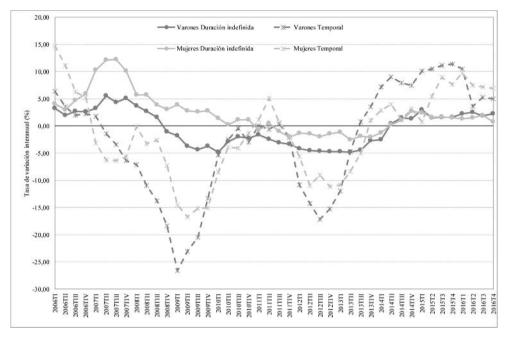
Además, la relación entre la temporalidad y el empleo a tiempo parcial también ha crecido, añadiendo más dosis de precariedad a la situación laboral, lo que tampoco afecta por igual a hombres y mujeres. Por ejemplo, al finalizar el año 2016, el 20% de los hombres que tenían un contrato temporal trabajaba con una jornada a tiempo parcial, en cambio, entre las mujeres este porcentaje aumentaba hasta el 38,4%. Pero si le damos la vuelta al porcentaje de tal modo que medimos cuántos individuos con una jornada a tiempo parcial tenían un empleo temporal, encontramos que en el caso de los hombres el porcentaje asciende al 60%, mientras que entre las mujeres el porcentaje es del 40%. Es decir, en el caso de los hombres, la parcialidad va de la mano de la temporalidad y cuando firman un empleo con una jornada reducida, es muy probable que se trate también de un empleo temporal; sin embargo, hay muchos más empleos de carácter temporal a tiempo completo entre los hombres. En cambio, entre las mujeres, en un 40% de los casos sufren la temporalidad y la parcialidad de manera conjunta.

No cabe duda de que una parte de los ajustes internos realizados por las empresas durante la crisis han podido servir para dar paso a reducciones de jornadas que han ayudado a mantener un puesto de trabajo. Ahora bien, su crecimiento también ha venido impulsado por los cambios legislativos emprendidos desde 2012, que han flexibilizado el uso de las horas extraordinarias y complementarias y la ordenación de la jornada, lo que está originando la paradoja de que se encuentren empleos a tiempo parcial que, por el cómputo de horas trabajadas pueden terminar con jornadas laborales más largas de lo habitual.

Por último, a partir de los datos de la EPA recogidos en el gráfico 4, se puede comprobar que una parte importante de la destrucción de empleo y, por lo tanto, origen del desempleo, también tuvo que ver con la pérdida de empleo indefinido. De hecho, un 30% del descenso del empleo asalariado se debió a la destrucción de empleos de carácter indefinido, con ciertas diferencias entre hombres y mujeres. Así, por ejemplo, el empleo indefinido masculino experimentó tasas negativas y decrecientes desde 2008, en cambio, el femenino mantuvo tasas decrecientes pero positivas hasta 2011. La contratación indefinida comenzó a crecer al mismo tiempo para ambos sexos, por lo que, en términos netos, el empleo indefinido masculino sufrió una mayor pérdida que el femenino. En el caso de los hombres, la falta de empleo asalariado sigue siendo en más de un 52% debida a la escasez de empleo indefinido, mientras que en el caso de las mujeres, la variación del empleo indefinido muestra que ha crecido en total un 6%, aunque no lo haya hecho el empleo asalariado en general.

GRÁFICO 4

Evolución de la tasa de variación interanual de los trabajadores asalariados, hombres y mujeres, con contratos temporales e indefinidos



Fuente: EPA. 2005-2016. INE.

En el gráfico 4 también vemos que, como era de esperar, el empleo de carácter temporal ha oscilado más que el indefinido. Aunque entre 2009 y 2011 el empleo temporal cambió su tendencia y empezó a presentar tasas cada vez menos negativas, e incluso positivas para las mujeres, la tasa de variación volvió a caer, hasta 2014, en particular para los hombres. Cabe destacar que estas tasas crecen a valores que más que duplican el ritmo de crecimiento del empleo indefinido.

Por lo tanto, podemos decir que la economía española mantiene una elevada capacidad de respuesta, con una elevada elasticidad empleo-producción⁷, con predominio de la contratación temporal y con un paso adelante muy importante de la contratación a tiempo parcial.

⁷ En el libro Cebrián, I. ed. (2016), pueden encontrarse argumentos que así lo defienden.

4. LA ENTRADA AL EMPLEO ASALARIADO Y LAS FIGURAS CONTRACTUALES DE LAS REFORMAS LABORALES

Hasta el momento, hemos analizado los datos aportados por la EPA para estudiar cuál es el volumen de empleo existente en la economía española y cómo ha variado. Ahora bien, a partir de los datos procedentes de los registros de contratos del Servicio Público de Empleo (SEPE), se puede identificar el flujo de entrada en la contratación para saber qué tipo de contratos están siendo firmados y en qué medida se están utilizando las formas contractuales vigentes en la legislación.

Las sucesivas reformas legislativas impulsoras de la contratación indefinida han dejado en la actualidad un marco legal que permite identificar dos grupos distintos de contratos indefinidos: el contrato indefinido inicial, con y sin bonificaciones, y el contrato indefinido por conversión. La principal diferencia entre los dos es que la conversión tiene lugar porque el empresario ofrece un contrato indefinido a uno de sus trabajadores con contrato temporal⁸.

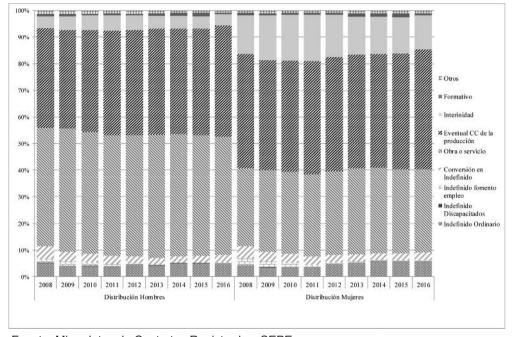
A continuación, para tener una idea desde el punto de vista de los programas de fomento del empleo indefinido y los potenciales efectos de las últimas reformas, en el gráfico 5 se presenta la distribución de los contratos registrados en el SEPE desde que se inició la crisis económica. Los contratos se agrupan según sean indefinidos o temporales. Entre los indefinidos se identifica si son iniciales o por transformación de un contrato temporal, así como si reciben algún tipo de bonificación a la cuota que pagan los empresarios a la Seguridad Social. Los contratos temporales se clasifican según sean por obra o servicio, eventuales por circunstancias de la producción, interinidad, formación y prácticas, y otros, que son un grupo residual con el resto de modalidades. También, en la medida en la que el número de casos sea representativo, se añade información sobre la duración de la jornada laboral, si es a tiempo completo o a tiempo parcial.

No cabe duda de que la llegada de la crisis redujo el volumen de contratos y modificó su distribución. Así, los contratos indefinidos pasaron de representar el 11,5 % del total de contratos registrados en 2008 al 8,6 % en 2016. Además, también se vio modificado su peso dentro de cada grupo de trabajadores. Hasta 2010 el peso que

⁸ Desde la reforma de 2012, todos los contratos indefinidos comparten la indemnización por despido de 33 días por año trabajado, con un máximo de 24 mensualidades en caso de despido improcedente, o de 20 días por año trabajado, con un máximo de 12 mensualidades, en caso de despido objetivo. Además, esta reforma dio un paso más en la rebaja de las condiciones para facilitar que un despido sea declarado objetivo y quedó prohibido el "despido exprés" que se había convertido en una vía de extinción muy utilizada desde la Ley 45/2002.

tenía la contratación indefinida para hombres y mujeres era la misma, en cambio, desde 2011 empezó a ganar más peso entre las mujeres y a perderlo entre los hombres. Como puede apreciarse, los diferentes tipos de contratos indefinidos no presentan diferencias significativas entre hombres y mujeres, aunque hay que destacar que el peso de la contratación temporal por circunstancias de la producción y por contratos interinos es mayor en el grupo de mujeres, mientras que los contratos por obra o servicio predominan entre los hombres.

GRÁFICO 5
Distribución de los contratos registrados cada año según su tipología, hombres y mujeres, 2008-2016



Fuente: Microdatos de Contratos Registrados, SEPE.

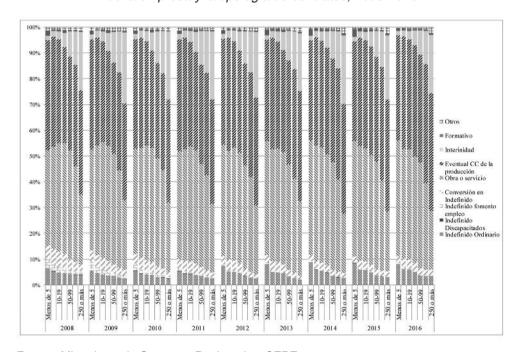
El tamaño de la empresa se ha convertido en una característica muy interesante que conviene tener siempre presente. Su interés no sólo tiene que ver con la nueva modalidad de contratación indefinida introducida por la reforma de 2012, que favorecía la creación de empleo indefinido en empresas con menos de 50 trabajadores, sino también por la estrecha relación que existe entre la productividad y el tamaño de empresa, tal y como han puesto de manifiesto estudios recientes⁹.

⁹ Por ejemplo, el reciente informe del BBVA: *Acumulación y productividad del capital en España y sus comunidades autónomas en el siglo XXI*, 2017.

En el gráfico 6 se puede observar que el tamaño de la empresa ayuda a comprender cómo ha cambiado el peso de la contratación indefinida y qué papel está jugando este tipo de contratos dentro de las empresas. Las empresas más pequeñas, las que tienen menos de 5 trabajadores, son las que, en comparación con el resto, tienen una mayor parte de su plantilla contratada con figuras de empleo indefinido. Aun así, las cifras son muy reducidas y sólo en el año 2008 el porcentaje total subía hasta el 15%, posteriormente estuvo cayendo durante toda la etapa de crisis y en 2012 pasó al 11,1%, subiendo sólo medio punto porcentual en 2014. Sin embargo, el resto de los grupos de empresas con menos de 50 trabajadores no han tenido ni siquiera este ligero aumento desde 2012; es más, en 2013 y en 2014, el peso de la contratación indefinida ha descendido.

GRÁFICO 6

Evolución de los contratos registrados cada año en función del tamaño de la empresa y la tipología de contratos, 2008-2016



Fuente: Microdatos de Contratos Registrados, SEPE.

No se puede decir, por lo tanto, que los nuevos modelos de contratación hayan servido para fomentar el uso del contrato indefinido. De hecho, el papel de las que podrían considerarse "figuras estrellas" de la etapa legislativa iniciada en 2012 ha sido hasta ahora muy reducido. Este es un detalle significativo sobre cómo avanza

Radiografía de la evolución del empleo...

la contratación y de qué manera utilizan las empresas los incentivos que ponen en su mano los cambios legislativos. Por ejemplo, el llamado "contrato de emprendedores" implantado en el RDL 3/2012 y la Ley 3/2012, los contratos de "tarifa plana" del RDL 3/2014, o los contratos de "mínimo exento" del RDL 1/2015. Todos ellos han tenido una relevancia muy limitada en el conjunto de la contratación. En 2016, el "contrato de emprendedores" sólo representó al 10,3% de todos los contratos indefinidos y los contratos indefinidos de "mínimo exento" apenas llegaron al 7,7%. La falta de relevancia de todas estas figuras podría explicarse por el hecho de que las empresas que deseen acogerse a ellas deben crear empleo neto y mantenerlo durante cierto tiempo, si no quieren perder las subvenciones recibidas. Sin embargo, los diversos estudios realizados sobre la estabilidad de la contratación indefinida¹⁰ muestran que una característica importante de los empleos indefinidos en España es su relativa corta duración, por lo que las empresas pueden preferir pagar más a cambio de gozar de más flexibilidad.

También cabe destacar que las empresas más grandes utilizan comparativamente más los contratos de interinidad, pudiendo llegar a representar a más del 25 % de los contratos firmados en estas empresas. En cambio, los contratos formativos tienen un peso muy pequeño en general, aunque en términos porcentuales son más importantes entre las empresas más pequeñas, para las cuales, quizás, sean más ventajosas las reducciones de costes que estos contratos conllevan y les compense colaborar en dar formación a los trabajadores más jóvenes.

En cualquier caso, sigue destacando, sin lugar a dudas, el predominio generalizado de los contratos temporales más tradicionales en todos los flujos de entrada al empleo asalariado. Con independencia del momento económico, de los cambios legislativos que han ido añadiendo restricciones a la contratación temporal a favor del empleo indefinido, del tamaño de las empresas, del sector económico, del tipo de tarea, de la comunidad autónoma en la que se encuentre ubicado el centro de trabajo, del sexo, de la edad, del nivel educativo, etc., las empresas siguen apostando principalmente por los contratos por obra o servicio o los contratos eventuales por circunstancias de la producción.

¹⁰ Cebrián, I.; Moreno, G. y Toharia, L. (2011): "La Estabilidad Laboral y los Programas de Fomento de la Contratación Indefinida", *Revista de Hacienda Pública*, nº 198: pp. (103-130).

5. CONCLUSIONES

El análisis del mercado de trabajo español evidencia que las reformas laborales que han flexibilizado la legislación laboral y han facilitado la devaluación de los salarios no han servido para recuperar la senda de la expansión económica con las garantías necesarias para conseguir una recuperación estable y sostenible. Una parte importante de esta realidad tiene que ver con el hecho de que las reformas no han tenido suficientemente en cuenta la estructura productiva de la economía española, dejando a merced de las instituciones, pero sobre todo del mercado, la evolución del empleo y del paro.

La productividad española sigue mostrando que los problemas estructurales de la economía española se mantienen a lo largo del tiempo. La etapa de crecimiento recientemente iniciada está de nuevo ligada al empuje de los sectores productivos más tradicionales, que hacen un uso intensivo de la mano de obra, con un elevado grado de estacionalidad y temporalidad, que son más proclives al aumento de jornadas reducidas, que tienen escasos niveles de productividad, lo que redunda en la aparición de más empleos precarios, inestables y de corta duración.

Hay algunos detalles adicionales que acrecientan esta preocupación. La evolución de los datos sobre el nivel de empleo pone de manifiesto que todavía hay 2,2 millones de personas ocupadas menos que las que había cuando comenzó la crisis. Además, ni la caída ni la recuperación afectan por igual a hombres y mujeres, así como tampoco les afectan por igual las diferentes formas de empleo, como el temporal y a tiempo parcial. A pesar de que las mujeres sufrieron menos los estragos de la crisis, por el tipo de sectores y empleos que se fueron destruyendo, los datos sobre calidad del empleo indican que se están reproduciendo patrones antiguos a los que se añaden nuevos elementos que favorecen el aumento de la desigualdad de ingresos y el empobrecimiento de la población trabajadora, con matices que acrecientan las diferencias entre sexos.

Así mismo, no hay indicios de cambio en la elevada tasa de rotación y la reducida duración de los periodos de empleo de temporales e indefinidos, a pesar del esfuerzo de los programas de fomento del empleo indefinido y la reducción de las diferencias de costes existentes entre contratos temporales e indefinidos.

La falta de eficacia de estos programas podría tener que ver con el hecho de que en el mercado de trabajo español se crean puestos de trabajo inherentemente inestables. Así, a pesar de seguir aumentando los flujos de entrada en el empleo, se mantiene alto nivel de salidas; es decir, se inician nuevos contratos, pero estos duran

Radiografía de la evolución del empleo...

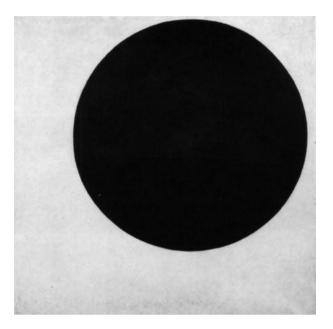
poco tiempo. Resulta poco probable que los cambios nominativos que afectan a la tipología de contratos sean capaces de acabar con la "temporalidad empírica" de nuestro mercado de trabajo.

Esta dinámica del mercado de trabajo se concreta principalmente en la proliferación de empleos de baja calidad y también de salarios reducidos. Tanto es así, que desde 2009 se viene observando un aumento de la desigualdad de rentas en nuestro país. La situación económica actual, a pesar de estar en la senda del crecimiento, como nos recuerdan habitualmente las autoridades competentes, no es suficiente para reducir los temores de que cada vez habrá más trabajadores con empleos de ingresos bajos e insuficientes, lo que les impedirá mantener unas condiciones de vida dignas. Una parte importante de la población empleada y sus hogares está cada vez más próxima al denominado umbral de la pobreza, con salarios situados por debajo de los dos tercios del salario mediano. Además, no debemos olvidar que nuestra economía mantiene un sistema de prestaciones insuficiente, con impuestos poco redistributivos, lo que termina condicionando notablemente la renta familiar.

Resulta absolutamente imprescindible volver la vista hacia sectores productivos con capacidad para tirar de la economía a corto, pero, sobre todo, a medio y largo plazo. Se trata de sectores con elevado valor añadido e innovadores, que invierten en tecnología y son capaces de dar empleo a una población que está más y mejor formada. Si queremos un crecimiento económico estable que sea capaz de generar buenos niveles de cantidad y calidad del empleo, debemos apostar por mejorar la relación entre el capital físico, el empleo y la tecnología.

Carlos Martín

Reforma laboral, empleo y rendimiento de los estudios



Círculo negro. Kazimir Severínovich Malévich.

La respuesta de los sucesivos gobiernos a la incapacidad del tejido productivo español para generar suficiente empleo ha sido siempre la misma: reformar el Estatuto de los Trabajadores, flexibilizando las condiciones de trabajo. Esto ha supuesto un incremento de la contratación temporal y de la inestabilidad personal y profesional de las personas, además de provocar un amento de los accidentes de trabajo y dificultar el crecimiento de la productividad.

Esta insuficiencia del tejido productivo provoca, por un lado, que muchos trabajadores no puedan sacar partido a su capital educativo, ocupando puestos para los que están sobrecualificados, y, por otro, que se desincentive la formación profesional media y aumente el fracaso escolar.

El problema es, pues, pensar en el tipo de empresa que queremos para que haya crecimiento y empleo de calidad. Sin buenas empresas no hay crecimiento, por muy buena que sea la regulación laboral o el sistema educativo.

Reforma laboral, empleo y rendimiento...

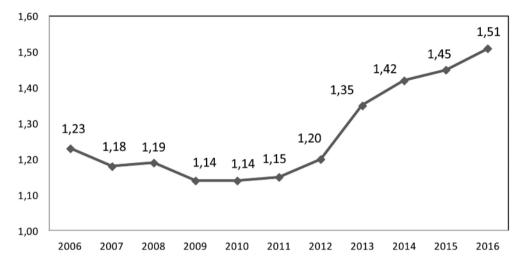
UN MERCADO DE TRABAJO CADA VEZ MÁS CONVULSO

L mercado de trabajo español ha sido incapaz, históricamente, de alcanzar el pleno empleo. Si lo consiguió antes de mediados de los setenta fue gracias a la emigración, y dejando fuera de la actividad laboral a gran parte de las mujeres, que representaban, entonces y ahora, a la mitad de la población en edad de trabajar. En el pasado reciente, la tasa de desempleo se aproximó en 2007 (8,2%) a un nivel de "paro friccional" (5%), equivalente a una situación de plena ocupación. Pero esto no se consiguió gracias a mejoras sostenibles en nuestro tejido productivo, sino mediante una burbuja inmobiliaria que hinchó la economía de deuda. Además de esta incapacidad, el mercado de trabajo se ha ido haciendo cada vez más convulso, a lo largo del ciclo y ante cambios en la evolución de la actividad económica, debido a la alta rotación laboral de los contratos temporales y, tras la reforma de 2012, también de los indefinidos. Antes de la crisis se firmaban 1,2 contratos indefinidos por cada nuevo empleo estable (de al menos un año de duración); tras la reforma este ratio empieza a aumentar, y a finales de 2016 hay que firmar 1,51 contratos por cada nuevo empleo estable (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1

La reforma laboral aumenta la inestabilidad de los contratos indefinidos

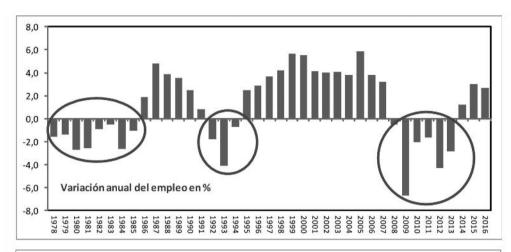
Nº de contratos indefinidos necesarios para generar un puesto de trabajo estable

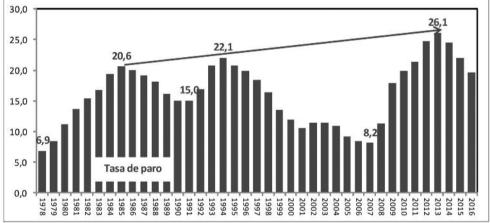


Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del registro de contratos del SEPE y la EPA del INE.

El gráfico 2 muestra cómo las caídas relativas del empleo han ido aumentando con cada crisis. Las de 1992 a 1994 superaron a las que se produjeron entre mediados de los años setenta y mediados de los años ochenta, y las más recientes (entre 2008 y 2013) están por encima de las dos crisis anteriores. En la parte inferior de este mismo gráfico se observa como la tasa de paro ha ido alcanzando cotas cada vez más altas a lo largo de las sucesivas recesiones. A mediados de los ochenta la tasa de desempleo llegó hasta el 20,6%, en 1994 aumentó hasta el 22,4%, y en 2013 se disparó hasta el 26,1%. La persistencia del desempleo elevado ha ido también incrementándose con el paso del tiempo, y en la reciente crisis los máximos en las tasas de paro se han mantenido durante más trimestres.

GRÁFICO 2
Un mercado de trabajo cada vez más convulso





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

LA TRANSFORMACIÓN DEL RIESGO EMPRESARIAL EN INESTABILIDAD DEL EMPLEO

El aumento de esta convulsión en el mercado de trabajo se explica por la respuesta dada por los políticos ante la incapacidad del tejido productivo para generar suficiente empleo, y que, independientemente de su signo político, ha sido siempre la misma. Con el fin de crear más ocupación, periódicamente se ha reformado el Estatuto de los Trabajadores trasladando una parte, cada vez mayor, del riesgo que implica generar un puesto de trabajo del empresario al trabajador, lo que en la jerga oficial se denomina "flexibilizar las condiciones de trabajo". Esta estrategia ha tenido un éxito decepcionante. Éxito porque la creación de empleo ha sido, en efecto, muy intensa; en 2007 se superaron los veinte millones de ocupados y la tasa de actividad de las mujeres ha crecido de manera ininterrumpida, incluso durante la crisis, rozando en 2015 el 54% (12 puntos aún por debajo de la masculina, pero 25 puntos por encima de la registrada a mediados de los ochenta). Obviamente la flexibilidad laboral no es el único responsable de este *boom del empleo*, el reciente *boom inmobiliario* ha tenido también mucho que ver, aunque sí es cierto que ha sido un factor de impulso permanente desde mediados de los ochenta.

Pero el resultado también ha sido decepcionante porque nunca se ha alcanzado el objetivo de pleno empleo y, sobre todo, porque la estrategia seguida ha tenido importantes efectos colaterales muy nocivos. La transferencia de riesgo de los empresarios a las personas se ha traducido en vidas inestables e inciertas, que han hecho que, por ejemplo, los jóvenes tarden mucho en emanciparse (el acceso a la vivienda también es en gran parte responsable de esto) o que se tengan menos hijos de los deseados. El exceso de contratación temporal hace que se tarde demasiado en estabilizar la carrera profesional, facilitando la discriminación femenina. Adicionalmente, el diseño excesivamente flexible del contrato a tiempo parcial ha hecho que sus trabajadores tengan que estar siempre disponibles, no pudiendo conciliarse la vida laboral y personal, una de las razones de ser de este contrato, al menos en Europa. Todo ello conlleva que tengamos una de la tasas de natalidad más bajas del mundo, lo que afecta a la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas, recortando el número de futuro cotizantes. Pero tal vez el ejemplo más claro de transferencia de riesgo es el aumento de los accidentes de trabajo que genera el exceso de contratación temporal en actividades de alto riesgo laboral, como la construcción.

La inestabilidad en el empleo dificulta también el crecimiento de la productividad. Los trabajadores temporales participan menos en los procesos de formación que se producen dentro de las empresas, y el exceso de flexibilidad en el uso del trabajo fomenta las actividades de bajo valor añadido intensivas en mano de obra temporal, lo que lastra el crecimiento general de la productividad. La inestabilidad laboral que sufren muchos trabajadores es también un caldo de cultivo propicio para el abuso y un precursor de la desigualdad. Ésta, no sólo permite a las empresas ajustar rápidamente sus costes –sin conflicto– cuando cae la actividad, sino que, además, facilita exprimir los salarios y derechos a lo largo de todo el ciclo, mediante una constante y alta rotación laboral. Los contratados temporales ganan, en media, un 15% menos

Reforma laboral, empleo y rendimiento...

que los contratados indefinidos, una vez se eliminan de la comparación los sesgos de la distinta composición (educación, región, antigüedad, tipo de empresa, sector y ocupación) de ambos colectivos¹.

LA REFORMA LABORAL DE 2012, UNA NUEVA VUELTA DE TUERCA

La falta de estabilidad en el empleo disminuye, por tanto, el potencial de crecimiento y la cohesión social, lo que a su vez afecta a su sostenibilidad. Seguramente por esto la estrategia de transformar el riesgo empresarial en inestabilidad laboral no ha conducido al pleno empleo y ha provocado, sin embargo, un mercado de trabajo más convulso. A pesar de la acumulación de pruebas en contra de esta respuesta, la última reforma laboral de 2012 ha seguido reiterando en ella: recortó la indemnización por despido, amplió sus causas justificativas (ahora se puede despedir aunque haya beneficios en la empresa, si las ventas caen durante tres trimestres consecutivos), eliminó los salarios de tramitación (que se pagaban si el despido era declarado improcedente), creó un contrato de emprendedores para empresas de menos de 50 trabajadores, con un período de prueba de un año (durante el cual se puede despedir sin justificación y coste cero), y suprimió la autorización administrativa previa para los expedientes de regulación de empleo. En resumen, extendió la inestabilidad que padecen los contratos temporales a los contratos indefinidos. alargando aún más el tiempo para estabilizar una carrera profesional, y ahondando en todos los efectos colaterales negativos apuntados en el apartado anterior.

Pero la reforma no sólo rebajó el riesgo de generar nuevo empleo recortando su estabilidad, también aumentó la rentabilidad empresarial por puesto de trabajo, induciendo una devaluación salarial mayor a la provocada por la crisis. En el gráfico nº 3, donde se recoge la evolución real de los salarios por deciles salariales², se observa claramente como las caídas del salario en cada decil son mayores después de 2012. Sólo en el primer decil el recorte es ligeramente inferior: -15,5% frente a -15,9%. Pero la intención de la reforma va más allá de producir una rebaja salarial puntual; introduce mecanismos de devaluación permanentes: ahora se permite al empresario recortar unilateralmente los salarios, no sólo para afrontar pérdidas sino también para mejorar su posición competitiva. Se fomenta la individualización de las relaciones laborales, facilitando la desaparición de los convenios (fin de su ultraactividad), haciendo prevalecer el convenio de empresa sobre el de sector y recortando el poder

¹ De la Rica, S. (2010): "La penalización salarial de la temporalidad: ¿Qué efectos tiene en las decisiones familiares?", en Dolado, J.J. y Felgueroso (coordinadores): *Propuesta para la reactivación laboral en España.* FEDEA, Madrid.

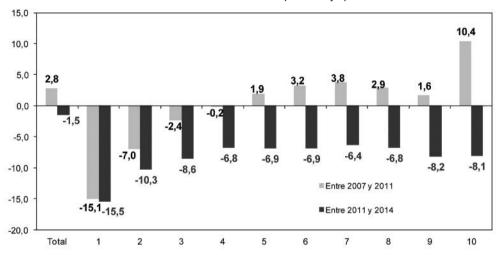
² En (1) se recoge al 10% de los trabajadores con los salarios más bajos, y en (10) al 10% de los trabajadores con los salarios más altos.

vinculante de los convenios (inaplicaciones). Todo esto dificulta la participación de los trabajadores en la prosperidad de la empresa y provoca desigualdad. España es el país de la UE con la mayor brecha de renta entre ricos y pobres. El 10% más rico obtuvo en 2014 una renta 13,7 veces superior a la del 10% más pobre. Este ratio se coloca apreciablemente por encima de la UE (8,5) y la Eurozona (8,9) [ver gráfico 4].

GRÁFICO 3

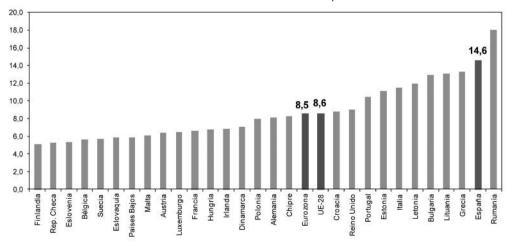
La reforma de 2012 intensificó la devaluación salarial

Variación real de salario medio en porcentaje por deciles



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

GRÁFICO 4
España tiene la mayor brecha de renta entre ricos y pobres
Renta del 10% más rico / Renta de 10% más pobre. Año 2014



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de estimaciones de Eurostat.

Reforma laboral, empleo y rendimiento...

En resumen, los negativos efectos colaterales que genera trasladar cada vez más riesgo empresarial al trabajador, y el comprobado aumento de la desigualdad que provoca la devaluación salarial, no parecen constituir una buena respuesta para lograr el pleno empleo, al menos uno que no sea puramente estadístico (todos ocupados) sino que tenga también en cuenta la calidad de los empleos (todos ocupados en un buen puesto de trabajo); es decir, se necesita una respuesta que resuelva el problema de escasez de ocupación pero no con más inestabilidad laboral ni desigualdad social, sino con más empleo de calidad. Pero entonces, si esta estrategia no vale, ¿por qué se sigue reiterando en ella? El motivo es que los políticos se ven presionados para hacer algo que tenga efecto en el corto plazo, cuando aumenta el desempleo durante las crisis. Esto se consigue de manera fácil cambiando el Estatuto de los Trabajadores y devaluando las condiciones de trabajo. Los sindicatos podrán después protestar por la precarización del empleo, pero el Ministro de Empleo de turno podrá contraponer las cifras de creación de empleo y reducción del paro, y sostener que siempre es mejor tener un mal empleo que estar desempleado, aunque esto no resuelva los problemas de fondo de las personas (que quieren un buen trabajo), ni de desigualdad, que la rebaja del paro a través de la creación de empleos precarios sólo mitiga.

Pero entonces, ¿cuál es la respuesta óptima a la falta de empleo suficiente y de calidad? Lo primero que hay que decir es que el 80% de la solución está fuera de la regulación laboral. Por este motivo las soluciones que se han dado hasta ahora han sido subóptimas, porque se han limitado a cambiar las condiciones en las que se ofrece la fuerza de trabajo. Sin embargo, poco o nada se ha reflexionado sobre la demanda de empleo, sobre el tipo de empresas y negocios que conforman el tejido productivo. Pero esta cuestión es central: ¿cómo podemos tener un empleo de calidad si las empresas son precarias, si se localizan fundamentalmente en sectores o segmentos de bajo valor añadido? Por muy bien diseñada que esté la regulación laboral nada se puede hacer si el crecimiento se basa en actividades poco productivas y volátiles. Un ejemplo, claro y cercano, lo tenemos en el boom inmobiliario; ninguna legislación laboral podría haber parado el importante ajuste del empleo que vino tras su estallido. Sin embargo, durante su generación, a lo largo de la dilatada etapa de bonanza, ninguna autoridad pública estaba preocupada por el tipo de negocio sobre el que se basaba el crecimiento, sino que la discusión se seguía centrando sobre las condiciones de trabajo. La ceguera de las autoridades públicas fue tal que, por ejemplo, el Banco de España, que se encarga de la supervisión de las entidades de depósito, parecía saberlo todo sobre los problemas del mercado de trabajo y nada sobre lo que sucedía en el sector financiero.

EL BAJO RENDIMIENTO DE LOS ESTUDIOS EN ESPAÑA

Esta ceguera también se detecta en el sistema educativo, que está en permanente reforma. Si nos fijamos en la tabla 1, que recoge la distribución por máximo nivel de estudios alcanzados de las personas entre 25 y 34 años, en las grandes economías de la UE, se observa que el porcentaje de titulados superiores en España (28%) es similar al de Alemania y Francia, ligeramente superior al de Italia (24%), y apreciablemente inferior al del Reino Unido (42%). En cambio, el porcentaje de personas con educación de primer ciclo o inferior (34%) está muy por encima de estos países (lo que indica un elevado fracaso escolar), mientras que el de formación profesional (FP, 23%) está muy por debajo. ¿Cuáles son las razones del bajo desarrollo de la formación profesional y del elevado abandono escolar? La falta de recursos es una de ellas, pero hay que destacar otra que habitualmente se obvia: el bajo rendimiento que se obtiene en el mercado de trabajo del esfuerzo de obtener un título de formación profesional media, lo que desanima su crecimiento y, al mismo tiempo, desincentiva seguir estudiando a aquellos con peores aptitudes y/o un entorno familiar y social menos propicio, alimentando el fracaso escolar.

TABLA 1
Población de 25 a 34 años por máximo nivel de estudios alcanzados
Porcentajes verticales. Año 2015

	Francia	Alemania	Italia	España	Reino Unido
Por debajo de secundaria superior	13,3	12,7	25,6	34,4	14,8
Secundaria superior y post-secundaria	59,0	58,2	49,0	37,4	43,6
General	10,8	7,0	12,4	13,5	18,0
Formación profesional media	31,2	50,8	36,6	11,1	18,0
Terciaria no universitaria	17,0	0,4	0,0	12,8	7,6
Terciaria universitaria	27,8	29,1	25,2	28,2	41,6
Grado	11,9	15,1	9,7	11,1	28,1
Máster	15,3	13,1	15,1	16,8	12,5
Doctorado	0,6	0,9	0,4	0,3	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos de la OCDE.

El bajo rendimiento se localiza en la formación profesional media y está relacionado con la incapacidad del tejido productivo para generar suficiente empleo y con la baja calidad del mismo. Para protegerse de esta incapacidad y reducir la probabilidad de estar desempleados y de tener un empleo precario, los jóvenes tienden a acumular estudios y titulaciones. Sin embargo, cuando llegan al mercado de trabajo se encuentran con un tejido productivo que no es capaz de sacar partido a gran parte del capital educativo del que disponen. Como se observa en la tabla 2, que recoge la distribución del valor añadido generado en la industria y los servicios en función del contenido tecnológico que incorpora la producción, en España las actividades industriales de contenido tecnológico alto y medio alto pesan menos (35,8%) que en el resto de las grandes economías de la UE (en Alemania suponen el 60,6%). De igual forma, los servicios de alta tecnología son menos relevantes en España (12,4%) que en el resto de los países considerados (16,7% en el Reino Unido).

TABLA 2

Distribución del valor añadido según calidad del tejido empresarial

Porcentajes verticales. Año 2013 y 2014

	Alemania ²	España ¹	Francia ¹	Italia ²	Reino Unido ²
Contenido tecnológico alto	9,8	8,1	15,3	8,5	15,4
Contenido tecnológico medio-alto	50,8	27,7	27,6	32,0	28,3
Contenido tecnológico medio-bajo	24,3	29,8	28,5	29,1	25,6
Contenido tecnológico bajo	15,2	34,4	28,7	30,5	30,7
Industria manufacturera	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios de alta tecnología ²	15,3	12,4	15,2	14,5	16,7
Resto de servicios ²	84,7	87,6	84,8	85,5	83,3
Servicios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1): 2013, y (2): 2014.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de estimaciones de Contabilidad Nacional publicadas por Eurostat.

La insuficiencia del tejido productivo provoca que muchos trabajadores ocupen puestos para los que están sobrecualificados y con ello –además del despilfarro de recursos que esto supone– desplazan a aquellos con la titulación adecuada, pero inferior. En última instancia, como se apuntó, esto provoca un aumento del abandono escolar, pues el esfuerzo de obtener un título de formación profesional media o inferior tiene un bajo rendimiento. Por tanto, la falta de desarrollo de la FP media se explica, en gran medida, por este desplazamiento que tiene su origen en la insuficiencia del tejido productivo, lo que, a su vez, impide poner en marcha un sistema de formación dual que conecte la formación en los centros con las prácticas profesionales en la empresa y que reduzca el elevado abandono escolar. Alemania, que es el paradigma de la formación dual, tiene un 52% de titulados en formación profesional media entre los jóvenes de 15 a 34 años, mientras que en España sólo hay un 10%.

Paradójicamente, el rendimiento de obtener titulaciones medias en España fue incluso menor durante la etapa de bonanza económica. El *boom inmobiliario* alentó el abandono de los estudios, pues una economía inflada de deuda permitía pagar sueldos altos por trabajos poco productivos, que no requerían cualificación. Entonces ser *mileurista* era un suelo salarial, en cambio ahora ganar mil euros se ha convertido en un techo para las personas que abandonaron sus estudios. Pero entonces, como sucede en nuestro mercado de trabajo, los problemas del sistema educativo no dependen tanto de su reforma como de un tejido productivo insuficiente. La parte fundamental de la solución a que haya más universitarios de los que el sistema productivo pueda asimilar, que tengamos pocos titulados de FP media y que el fracaso escolar sea tan alto, no está en la reforma de la educación, sino en resolver el subdesarrollo de nuestro tejido productivo. Esto no significativa que el sistema educativo no deba seguir avanzando en la promoción de la excelencia sin dejar de ser inclusivo (sobre todo en los niveles superiores), pero estas mejoras pueden quedar sin recompensa si el tejido productivo no las acompaña.

¿QUÉ EMPRESA QUEREMOS?

Como se ha apuntado, constantemente los políticos reforman el Estatuto de los Trabajadores, las leyes educativas... pero nunca se ocupan de pensar en el tipo de empresa que necesitamos, en imaginar el tejido productivo que queremos que tenga el país dentro de 20 años; cuando de esto depende todo los demás. Sin empresas no hay crecimiento, por muy buena que sea la regulación laboral o el sistema educativo. Sin buenas empresas no hay empleo de calidad, y los graduados terminan ocupando puestos para los que están sobrecualificados, lo que supone un despilfarro de recursos; o los más brillantes terminan emigrando en busca de oportunidades, con lo que la inversión que se hace en ellos, a través del sistema educativo, acaba dando fruto en otros países. Sin un tejido empresarial competitivo y sostenible no se puede financiar la sanidad y la educación pública, las pensiones o la protección por desempleo.

Si colectivamente no reflexionamos sobre qué tejido productivo queremos, otros lo harán por nosotros. Las grandes corporaciones, nacionales e internacionales, están constantemente imaginando el futuro con el fin de sacar el máximo partido a sus intereses. El modelo de crecimiento basado en el *boom inmobiliario*, por ejemplo, reportó muchos beneficios a las grandes constructoras y los bancos. Los poderes públicos actuaron entonces como agentes facilitadores de esos intereses, cerrando los ojos al aumento de la deuda y el riesgo bancario, impulsando una política inmigratoria errónea, que se aprovechó de la vulnerabilidad de los inmigrantes, y fomen-

Reforma laboral, empleo y rendimiento...

tando la compra de vivienda en propiedad con incentivos fiscales. Los poderes públicos fueron incapaces de imaginar las consecuencias de un modelo de crecimiento basado en una burbuja de precios o, peor aún, fue 'ceguera deliberada', porque sabían que estaban protegidos de sus consecuencias y frente a cualquier responsabilidad por las clientelas políticas, el poder de los grandes intereses privados, y la ineficacia de una justicia dependiente y exangüe de recursos y efectivos.

Precisamente el primer requisito para lograr un tejido productivo de calidad es que la estructura de incentivos de la élite —de los que están en el puente de mando, tanto en el sector público como en el privado— premie el acierto y penalice la irresponsabilidad. Para esto hace falta que se garantice desde el presupuesto público una financiación adecuada de los principales agentes sociopolíticos, una remuneración de sus dirigentes acorde a su responsabilidad, y su elección a través de métodos transparentes y competitivos, que evite las clientelas y conduzca al *gobierno de los mejores*. Asimismo, el acceso y cese de la dirección de los órganos públicos de supervisión, tiene que evitar su captura por las corporaciones y grandes empresas que regulan, para conseguir mercados en competencia y terminar con el capitalismo clientelar.

El segundo lugar es necesario generar una atmósfera propicia para el desarrollo de los negocios, lo que fundamentalmente significa contar con un sistema financiero competitivo y una justicia rápida en la resolución de los conflictos que tienen las empresas con otras compañías, la Administración, o en los conflictos laborales. Desgraciadamente, ninguna de estas dos cosas funciona bien en la economía española. La crisis bancaria se ha resuelto, nuevamente, a favor de los intereses de las entidades de crédito y no del interés general. El sector se ha concentrado aún más en un número menor de entidades, habiéndose perdido la oportunidad de aprovechar la reestructuración del sector para dar entrada a entidades de otros países de la Unión, lo que hubiera contenido la destrucción de empleo, y supuesto un primer gran paso en la constitución de una verdadera Unión Bancaria Europea. Como resultado del incremento de la concentración bancaria, la competitividad caerá a medio plazo, y ha crecido el riesgo sistémico, lo que significa que el contribuyente tiene ahora una probabilidad aún mayor de tener que asumir en el futuro las pérdidas de la siguiente crisis financiera. Sin embargo, lo que preocupa a las entidades bancarias -y según sus declaraciones también al Banco de España- no es esto, sino que no ganan suficiente en un entorno de tipos de interés bajos, pero lo cierto es que su cuenta de resultados se resiente, sobre todo, porque siguen recortando el crédito, y por este motivo, los emprendedores españoles tienen más dificultades para acceder a la financiación que en la UE.

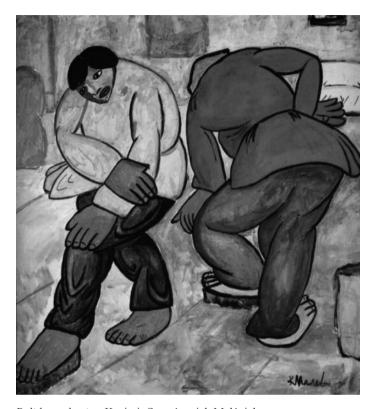
Carlos Martín

El tercer requisito es poner en marcha una verdadera política industrial y sectorial activa, superando las visiones negativas del tipo 'que inventen otros' o 'la mejor política industrial es la que no existe'. No se trata de planificar la economía sino, más allá de generar una buena atmósfera para el desarrollo de los negocios que no colisionan con el interés general, asumir la responsabilidad colectiva de pensar en el tejido productivo y el futuro que queremos. ¿Acaso no debería un país pobre en materias primas y energía como España apostar por las energías renovables, el ahorro energético y el reciclado? Somos un país, como el resto de Europa, que va a tener que atender en el futuro a muchas personas mayores, con lo que desarrollar buenos servicios socio-sanitarios parece una buena apuesta de futuro, que además es intensiva en trabajo y puede atender las necesidades no sólo de los jubilados españoles, sino también de los europeos que decidan retirarse en España.

Dependemos mucho de los bienes de equipo y el *software* que se producen fuera para mantener la competitividad de nuestras empresas y para continuar creciendo; aunque esto se explica, en parte, por la colonización de nuestro aparato productivo por las corporaciones internacionales, recortar esta dependencia es posible si se aumenta el nivel y, sobre todo, se mantiene a lo largo del ciclo, el gasto público y privado en I+D, y se configura un sistema educativo que promueva la excelencia sin dejar de ser inclusivo. Las tecnologías de la información y las comunicaciones, la digitalización, la biotecnología, la robótica... son los vagones del tren del futuro que España no puede perder esta vez, como tantas otras en el pasado. La sequía y la desertización avanzan en la Península Ibérica, el uso responsable de los recursos hídricos, las tecnologías de desalación y las técnicas de aprovechamiento del agua, son cuestiones claves para el futuro de nuestro país. Estos son sólo algunos ejemplos de cosas importantes de las que los políticos no nos hablan y nadie nos explica, pero que son la parte principal de la solución de muchos de los síntomas del mal funcionamiento de nuestro mercado de trabajo y el sistema educativo.

Fernando Rocha

Precariedad del empleo y riesgo de pobreza



Pulidores de piso. Kazimir Severínovich Malévich.

La pobreza laboral ha tenido históricamente una mayor incidencia en España respecto de la Unión Europea, caracterizándose además por su estabilidad en el tiempo. Se trata de un fenómeno determinado por diferentes causas, entre las que tiene una singular importancia la precariedad del empleo: un componente estructural del mercado de trabajo, que se ha agudizado desde el inicio de la Gran Recesión como consecuencia de las políticas de austeridad y de reformas estructurales, contribuyendo a profundizar los niveles de desigualdad, segmentación y exclusión social. La lucha contra la precariedad laboral debe representar un objetivo prioritario en toda estrategia orientada a promover una salida sostenible y justa de la crisis.

INTRODUCCIÓN1

OS efectos combinados de la Gran Recesión y de las políticas de austeridad y reformas estructurales aplicadas en España desde 2010 han tenido, como una de sus principales consecuencias, un serio deterioro de los niveles de bienestar y cohesión social del país.

Este es un diagnóstico ampliamente validado por múltiples informes y estudios, tanto de ámbito académico como institucional, sindical y social, que han alertado asimismo sobre los riesgos duraderos de esta situación –incluso en términos de transmisión *intergeneracional*— en un doble plano: a nivel micro, por sus efectos negativos sobre las condiciones de vida de las personas y hogares afectados. Y a nivel macro, por sus implicaciones tanto en términos de profundización de la desigualdad y la segmentación social, como de los riesgos para la sostenibilidad de la (frágil) recuperación de la actividad económica².

¹ Este artículo se basa en un texto previo del autor, revisado para la presente publicación: ROCHA, F., "La precariedad del empleo como factor estructural de la pobreza laboral", en CEBRIÁN, I., *Precarización y empobrecimiento de la población trabajadora en España.* Universidad Alcalá de Henares, Alcalá de Henares, 2016 (pp. 303-329).

² MARTÍN, C., ZARAPUZ, L., LAGO, J., *Desigualdad, pobreza y salarios.* EnClave de Economía. Documento del Gabinete Económico de la CS de CCOO, nº 2/2015, Madrid.

FLORES, R. (Coordinador), La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención, Madrid, Fundación FOESSA, 2016.

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES, *Informe sobre el Estado social de la nación 2017* (disponible en http://www.directoressociales.com/images/documentos/Novedades/INFORME%20ESTADO%20SOCIAL%20NACION%202017.pdf, acceso el 7/4/2017).

OCDE. *Estudio Económico de España 2017. OCDE, 2017* (disponible en http://www.oecd.org/spain/economic-survey-spain.htm, acceso el 7/4/2017).

EUROPEAN COMMISSION, Country Report Spain 2017. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. Commisión Staff Working Document, Brussels, 2017.

Una manifestación singular y particularmente relevante de este proceso ha sido el repunte de la pobreza laboral. Un concepto que, según los criterios estadísticos de la Unión Europea (UE), se refiere a las personas que tienen empleo pero que viven en hogares cuyos ingresos están por debajo del umbral de riesgo de pobreza (establecida en el 60% de la mediana de ingresos del conjunto de hogares).

Es importante señalar que la pobreza es una situación relativa, vinculada a la evolución del nivel de renta y cómo se distribuye en la población. El umbral de pobreza no es por tanto un valor absoluto, sino que varía según lo haga la mediana de los ingresos del total de hogares.

La pobreza laboral ha registrado un cierto aumento desde el inicio de la crisis, pasando del 8,6% de la población ocupada en la UE en 2008 al 9,6% en 2015. Los datos estadísticos permiten constatar no obstante que la intensidad y crecimiento de este fenómeno registra notables diferencias entre los Estados miembro, destacando al final del período tres países –Rumanía, Grecia y España– con tasas superiores al 13%³.

Los resultados de diversos estudios comparados a nivel europeo apuntan asimismo una mayor prevalencia del riesgo de pobreza laboral entre determinados colectivos como son las/os trabajadoras/es autónomas/os y, entre las personas asalariadas, las que tienen un contrato a tiempo parcial o temporal⁴.

Centrando la atención en el contexto español, según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (ECV-2015)⁵ el umbral de pobreza en España se situaba en 8.010,9 euros para los hogares de una persona, un 5% menor que en 2008. A primera vista, parecería una contradicción que la cifra absoluta de ingresos que sitúa a una persona en riesgo de pobreza sea sensiblemente más baja al final del período, a pesar del aumento de precios. Pero como se ha señalado, el riesgo de pobreza es un indicador relativo que mide sobre

³ Fuente: EUROSTAT, Estadística de Ingresos y Condiciones de Vida (población de 18 años y más).

⁴ HALLERÖD, B.; EKBRAND, H.; and BENGTSSON, M., "In-work poverty and labour market trajectories: Poverty risks among the working population in 22 European countries", *Journal of European Social Policy*, 2015, Vol. 25 (5) (pp. 473-488).

PIASNA, A.; THEODOROPOULOU, S.; and GALGÓCZI, B., "Labour market and social developments", Benchmarking Workin Europe 2017. Brussels, ETUI, 2017 (pp. 23-36).

LECERF, M., Poverty in the European Union. The crisis and its aftermath. Brsussels, European Union, 2016.

⁵ LA ECV-2015, publicada en mayo de 2016, proporciona datos de los ingresos de los hogares correspondientes a 2014.

todo el nivel de desigualdad, es decir: no la pobreza en términos absolutos, sino cuantas personas tienen ingresos bajos –el 60% o menos– en comparación con el conjunto de la sociedad. El descenso del umbral de la pobreza cabe interpretarlo, por tanto, en el marco de una tendencia de empobrecimiento general de crecientes segmentos de la población, registrada en España desde el estallido de la crisis⁶.

Los datos de la ECV-2015 indican asimismo un volumen de 2,57 millones de personas con empleo en España con ingresos por debajo del 60% de la mediana en 2014. Ello supone en consecuencia que el 14,8% de la población ocupada en dicho año estaba en situación de pobreza laboral. Cabe señalar que, si en la medición de la renta del hogar se contempla el alquiler imputado, el porcentaje se situaría en el 13,6% (un valor más próximo al recogido por la estadística de EUROSTAT)⁷.

España se caracteriza así por registrar una incidencia especialmente elevada de este fenómeno, que además presenta como otro elemento destacado una notable estabilidad en el tiempo. A modo ilustrativo, durante la primera década del presente siglo –en la que han alternado una fase expansiva y de crisis del ciclo económico—las tasas de pobreza laboral han oscilado en torno al 12%8.

El desarrollo de la pobreza laboral obedece en general a la combinación de diversos factores, que es posible clasificar en tres grupos: (a) aquellos relacionados con el ámbito laboral, como por ejemplo el tipo de relación con la actividad (cuenta ajena o propia), el tipo de contrato, el tiempo que llevan las personas trabajando o el tipo de jornada; (b) los relativos a los perfiles sociales, en función de diferentes variables como por ejemplo la edad, el sexo o el nivel formativo; y (c) los conectados con las circunstancias de los hogares, como por ejemplo la intensidad laboral o el número de menores económicamente dependientes que viven en el hogar⁹.

De forma más específica, es posible apuntar que la mayor intensidad de la pobreza laboral registrada tradicionalmente en España –con niveles superiores a los de la media comunitaria– hunde sus raíces en dos dinámicas estructurales de largo recorrido: (a) la persistencia crónica de una elevada precariedad del empleo; y

⁶ VVAA, *Pobreza y trabajadores pobres en España*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, colección de Informes nº 104, Octubre 2014.

⁷ El alquiler imputado se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o pagar un alquiler inferior al precio de mercado o a título gratuito.

⁸ TEJERO, A., "Permanencia en la pobreza laboral: la influencia de la pobreza pasada en el presente", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 157, 2017 (pp. 141-162).

⁹ VVAA, *Trabajadores pobres y empobrecimiento en España,* Madrid, Fundación 1º de Mayo, colección de Estudios nº 56, Octubre 2012.

(b) la debilidad relativa de los sistemas de bienestar y protección social, en comparación a los estándares medios europeos (que se explica, entre otras razones, por la tardía e insuficiente construcción de dichos sistemas en relación a otros Estados miembros de la UE).

La combinación de ambos factores ha contribuido a la consolidación de una mayor vulnerabilidad de determinados segmentos de la población en las últimas décadas, que explica en buena medida que durante la última etapa de crecimiento y expansión económica (1995-2007) la intensa creación de empleo registrada no fuera un elemento suficiente para la corrección de la desigualdad y la pobreza en España¹⁰. Una vulnerabilidad agravada —y extendida— significativamente a partir del cambio en el ciclo económico, como consecuencia tanto del impacto de la crisis sobre el empleo, como de la aplicación de las políticas de austeridad y de reformas estructurales¹¹.

En este marco general se sitúa el presente artículo, que se centra de forma específica en el análisis de la precariedad del empleo como uno de los principales factores estructurales determinantes de la pobreza laboral en España. El contenido del texto se estructura en dos secciones: en primer lugar, se aborda el debate sobre las causas de la precariedad laboral en España, reactivado por enésima vez en el contexto de la actual crisis, desde una interpretación basada en el enfoque teórico de la segmentación. Posteriormente, se plantean algunas propuestas de actuación, que pretenden aportar elementos para la reflexión pública sobre la lucha contra la precariedad y la promoción del empleo decente en España.

LAS CAUSAS DE LA PRECARIEDAD LABORAL EN ESPAÑA

La precariedad laboral constituye un rasgo estructural del mercado de trabajo en España, cuya principal manifestación –aunque no la única– es la persistencia crónica de una elevada temporalidad injustificada del empleo. Las raíces de este fenómeno se remontan a las modificaciones de la legislación laboral aprobadas en los primeros momentos de la transición política de la democracia, y sobre todo a la reforma del Estatuto de los Trabajadores (ET) aprobada en 1984. Esta reforma consolida las

¹⁰ ROCHA, F., ARAGÓN, J., y CRUCES, J., *Cambios productivos y empleo en España*, Madrid, Ministerio de Empleo e Inmigración, 2008.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, Distribución de la renta en España. Desigualdad, cambios estructurales y ciclos, Madrid, CES, Colección de Informes 03/2013.

¹¹ Vid. referencias en nota a pie nº 2.

bases jurídicas de un modelo de *flexibilidad laboral en el margen*, cuyo desarrollo en las siguientes décadas –favorecido entre otros factores por nuevas y sucesivas reformas del ET– ha potenciado la "estabilidad de la inestabilidad" como un rasgo estructural del modelo productivo¹².

El debate sobre la precariedad del empleo en España no es por tanto novedoso, pero ha cobrado un renovado vigor en el contexto de la "Gran Recesión" de 2008. La razón es que, desde diferentes sectores académicos, políticos y empresariales, se ha identificado este fenómeno como uno de los principales factores determinantes de la mayor volatilidad del empleo ante el cambio en el ciclo económico y, por tanto, de la "insostenibilidad del modelo laboral español"¹³.

De forma más específica, se ha planteado que la inestabilidad del empleo estaría asociada a una situación de dualidad contractual, que propicia la diferenciación de las/os trabajadoras/es en dos grandes grupos: de un lado, el integrado por las personas que disfrutan de contratos indefinidos con un nivel elevado de protección legal; y de otro, el compuesto por las personas que tienen contratos temporales, con un menor nivel de protección legal. La principal causa de este fenómeno radicaría en la elevada rigidez de las instituciones laborales, particularmente en relación a dos ámbitos: la legislación sobre protección del empleo, caracterizada por una estructura dual que diferencia entre contratos fijos con altos costes de despido y contratos temporales con bajos costes de despido; y el sistema de negociación colectiva¹⁴.

La solución a esta situación pasaría por la eliminación de las diferencias entre las diferentes modalidades contractuales, mediante la creación de un contrato único. Una propuesta que ha suscitado un notable grado de controversia, en relación tanto a sus premisas teóricas de partida como a su posible implantación, en aspectos como: su encaje en el ordenamiento jurídico constitucional, europeo e internacional; su eficacia a la hora de solucionar los problemas de la precariedad del empleo; o sus efectos sobre la calidad del mismo¹⁵.

¹² TOHARIA, L. (Director), *El problema de la temporalidad en España: Un diagnóstico*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

GUAMÁN, A., (Directora) y CORDERO, V. (Coordinadora), *Temporalidad y precariedad del trabajo asalariado ¿el fin de la estabilidad laboral?*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2013.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R.; y PINTO, F., Reducing Precarious Work in Europe through Social Dialogue: the case of Spain. Brussels, European Commission, 2016.

¹³ La expresión entrecomillada está tomada del preámbulo de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE, 7 de julio de 2012).

¹⁴ BENTOLILA, S., DOLADO, J., y JIMENO, J., *Reforming an Insider-Outsider Labor Market: The Spanish Experience*, Madrid, FEDEA, Documento de Trabajo 1/2012.

¹⁵ Para una visión crítica sobre la propuesta de contrato único, ver ROCHA, F., "Contrato único, segmentación y relaciones laborales. Otra vuelta de tuerca en la estrategia del miedo", *Revista de Derecho Social,* nº 70, 2015, pp. 239-253.

Fernando Rocha

Existe otra tradición de análisis, crítica con el enfoque convencional neoliberal, que plantea que, en última instancia, las causas del fenómeno de la segmentación laboral no se encuentran del lado de la oferta de la fuerza de trabajo sino de la demanda, más concretamente: en una determinada estructuración de la producción que diferencia entre puestos de trabajo menos productivos y más proclives a la temporalidad, y puestos de trabajo más productivos y más proclives a la estabilidad¹⁶.

Así, un primer factor está relacionado con la persistencia de importantes **desequi- librios del modelo productivo**, pudiendo destacarse particularmente dos: de un lado, la mayor especialización sectorial en actividades que en general se caracterizan por aspectos como: un bajo contenido tecnológico y escasa capacidad de innovación; un fuerte componente procíclico y estacionalidad; y un volumen importante de puestos de trabajo con bajos requerimientos de cualificación y alta inestabilidad.

De otro lado, la profunda atomización empresarial que se manifiesta en el elevado número pequeñas empresas y microempresas. En este sentido, si bien es cierto que no siempre hay una correspondencia entre tamaño empresarial y prácticas empresariales de gestión laboral "precarizadoras", también lo es que hay ciertas diferencias entre empresas según tamaño¹⁷.

En segundo lugar, cabe remarcar el **papel de las reformas laborales** que en las últimas décadas han estado orientadas mayoritariamente a potenciar una progresiva flexibilización de las diferentes instituciones jurídicas —contratación, despido, negociación colectiva...— favoreciendo una mayor precariedad del empleo, y estimulando el recurso a la flexibilidad externa como principal vía de ajuste de las empresas en las etapas de crisis¹⁸.

Esta tendencia se ha agudizado en la actual etapa de crisis, como consecuencia de las reformas legales del ordenamiento jurídico laboral impulsadas a partir de 2010. Particularmente, la doctrina jurídica más crítica ha señalado de forma reiterada que

¹⁶ TOHARIA, L., El problema... op.cit.

¹⁷ LORENTE, R., PITXER, J.V., y SÁNCHEZ, A., "La lógica de la temporalidad en el mercado de trabajo español", en GUAMÁN y CORDERO, *Temporalidad... op.cit.*, pp. 35-92.

¹⁸ Para un análisis panorámico del proceso de reformas laborales desarrollado desde los años 80, ver: VVAA, Las reformas laborales en España y su repercusión en materia de contratación y empleo. Cincuenta y dos reformas desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980. Fundación 1° de Mayo, Madrid, 2012; y

VVAA, Febrero 2012-Febrero 2014. 34 reformas laborales. análisis de su alcance y efectos menos ocupación, más desempleo, más precariedad laboral. Fundación 1° de Mayo, Colección de Informes n° 77, Madrid, 2014.

estas reformas, y muy especialmente la aprobada con la Ley 3/2012, suponen una vuelta de tuerca en la "lógica de la precarización laboral" impulsada por la mayoría de las sucesivas reformas del marco laboral adoptadas desde 1984.

El análisis en detalle de los contenidos de esta reforma excedería los límites del presente artículo. Ahora bien, es importante enumerar de forma sintética aquellos elementos que afectan de forma más relevante a la calidad del empleo de esta reforma, tales como: (a) la nueva modalidad de contrato indefinido de apoyo a los emprendedores; (b) una mayor flexibilidad del contrato de aprendizaje y formación; (c) la modificación de la regulación del contrato a tiempo parcial, que incluye la eliminación de la prohibición de realizar horas extraordinarias, además de las complementarias; (d) la modificación de la regulación de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), permitiendo que puedan realizar contratos de formación y aprendizaje; (e) una mayor flexibilidad en el régimen jurídico de los despidos; (f) un notable aumento del poder empresarial para la modificación sustancial de las condiciones de trabajo; y (q) una nueva vuelta de tuerca en la descentralización del sistema de negociación colectiva, incidiendo en tres aspectos principales: la prioridad aplicativa del convenio de empresa; el reforzamiento de la capacidad de inaplicaciones de convenios de ámbito superior o de empresa a nivel de empresa; y la limitación de la ultraactividad de los convenios.

Las manifestaciones e intensidad de la precariedad laboral no dependen únicamente de factores estructurales relativos al modelo productivo y de la intervención de los poderes públicos. El desarrollo de este fenómeno está muy influido, además, por la capacidad de influencia y las estrategias desarrolladas por los interlocutores sociales.

Así, la persistencia de la precariedad del empleo en España está estrechamente vinculada al predominio de *políticas de gestión empresarial mayoritariamente basadas en la competencia vía reducción costes y precios,* en detrimento de otros factores como la innovación, la calidad y diferenciación de los productos y servicios, la internacionalización, y la formación de la mano de obra.

Estas políticas se complementan y refuerzan, además, con el *uso desviado –y significativo– de las posibilidades legales de contratación temporal*¹⁹. Resulta ilus-

¹⁹ ALFONSO, C., "El uso fraudulento de la contratación temporal", en GUAMÁN y CORDERO, *Temporalidad... op. cit.* (pp. 235-254).

Fernando Rocha

trativo al respecto, y ciertamente sorprendente, que el elevado fraude en la contratación temporal sea una cuestión sistemáticamente soslayada en el debate público sobre el problema de la precariedad laboral en España.

Igualmente, es importante tener en cuenta el *papel de las organizaciones sindi*cales en relación al fenómeno de la precariedad laboral. Una cuestión controvertida, que ha suscitado interpretaciones de muy diverso signo.

Una idea fuerza que se reitera constantemente desde posiciones neoliberales es que los sindicatos centran sus esfuerzos y atención en la defensa de las/os trabajadoras/es "insiders" en detrimento de los "outsiders", en la medida en que esto les permite contar con una base estable de "clientes" que les asegura la preservación de sus privilegios. De ahí se derivaría su rechazo a las reformas legales orientadas a dotar de una mayor flexibilidad a las instituciones laborales.

El análisis empírico de las prácticas sindicales en esta materia pone en entredicho seriamente, sin embargo, esta línea de argumentación. A título ilustrativo, los resultados de una investigación comparada de ámbito europeo permiten sostener que la lucha contra la precariedad del empleo ha cobrado una creciente importancia en los objetivos de las organizaciones sindicales en las últimas décadas. Ello se ha traducido en el desarrollo de una amplia variedad de estrategias e iniciativas orientadas a combatir la precariedad laboral y promover el empleo decente en diversos ámbitos tales como: la negociación colectiva; la influencia en las políticas nacionales y la legislación a través del diálogo social y las campañas; las demandas y litigios judiciales; la organización de las/os trabajadoras/es precarios, así como la provisión de servicios; y la movilización social²⁰.

No obstante, es importante resaltar igualmente que los resultados de estas iniciativas no han sido muy alentadores en términos generales, como queda reflejado en el aumento del empleo precario en el ámbito de la UE desde los años 80. Un hecho que puede explicarse por la combinación de diversos factores que han contribuido a favorecer un progresivo declive del poder contractual de las organizaciones sindicales en las últimas décadas, de índole externa –tales como los cambios estructurales del mundo del trabajo o los efectos de las reformas laborales— e interna (relativos a aspectos como la adecuación de las estructuras sindicales organizativas, o los errores en la gestión de los recursos y acción sindical).

²⁰ KEUNE, M., "Trade unions, precarious work and dualisation in Europe", en EICHHORST, W. and MARX, P. (Eds), *Non-Standard Employment in Post-Industrial Labour Markets*, Cheltemham, Edward Elgar Publishing, 2015, pp. 378-340.

Por último, cabe mencionar una serie de factores que determinan la **desigual incidencia de la precariedad laboral sobre la población.**

Existe una amplia evidencia empírica sobre la mayor intensidad de este fenómeno entre las mujeres, cuya raíz se encuentra en elementos relativos tanto a la esfera reproductiva –como la desigual distribución de los cuidados– como a la productiva. Particularmente, la persistencia de una notable desigualdad y de las discriminaciones laborales de género –directas e indirectas– que se manifiesta en múltiples aspectos: desde la mayor incidencia relativa de algunas formas atípicas de empleo entre las mujeres, a la segregación ocupacional o la brecha salarial²¹.

La literatura feminista ha señalado además que la mayor vulnerabilidad laboral de las mujeres se agrava en las etapas de crisis como la actual, destacando tres pautas históricas recurrentes²². La primera es que de las crisis se sale con una intensificación del trabajo de las mujeres, incluyendo el trabajo remunerado y, sobre todo, el no remunerado. La segunda consiste en que, tras la crisis, el empleo masculino se recupera siempre antes que el femenino y éste último acaba siempre aún más precarizado que cuando se inicia la crisis; y la tercera, que de las crisis se sale con retrocesos en los avances en igualdad conseguidos en épocas de bonanza en lo relativo a la regulación, las políticas de igualdad y las reglas de juego en general.

Finalmente, cabe señalar que la precariedad laboral ha tenido históricamente asimismo una mayor incidencia en determinados colectivos, como las personas jóvenes, inmigrantes y trabajadoras/es con niveles más bajos de cualificación. Unos colectivos cuyo volumen de empleo registró un notable aumento en la última etapa de expansión económica, pero en condiciones generales de mayor precariedad que han determinado una vulnerabilidad más intensa ante el estallido de la actual crisis²³.

²¹ VVAA, Working conditions in the European Union: The gender perspective, Luxembourg:, Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, La participación laboral de las mujeres en España, Madrid, CES, 2017.

TORNS, T. y RECIO, C., "Las desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación", *Revista de Economía Crítica*, nº 14, 2012, pp. 178-202.

SECRETARÍA CONFEDERAL DE MUJER E IGUALDAD DE CCOO, *Brecha salarial: el peaje de la discriminación,* Madrid, CS de CCOO, 2017.

²² GÁLVEZ, L. y RODRÍGUEZ, P., "La desigualdad de género en las crisis económicas", *Investigaciones Feministas*, vol. 2, 2011, pp. 113-132.

²³ ROCHA et al., Cambios productivos... op.cit.

LA LUCHA CONTRA LA PRECARIEDAD LABORAL: ELEMENTOS PARA LA ACTUACIÓN

El debate sobre la precariedad laboral se remonta a los pasados años 80, cuando comienza a cobrar relevancia a escala global el desarrollo de las formas atípicas de empleo, entendiendo como tales aquellas que quedan fuera de la relación laboral típica clásica regulada en el derecho del trabajo (es decir: el empleo asalariado indefinido a tiempo completo para un único empleador/a).

Es importante resaltar que la precariedad laboral no sólo es un fenómeno en aumento sino asimismo *multiforme*, con diferentes manifestaciones que además registran una evolución dinámica en relación a sus características y efectos. Una evolución impulsada por diversas tendencias o cambios en el mundo del trabajo, que están contribuyendo a acelerar la transición de una etapa histórica definida por la *norma salarial de empleo* –en la que predomina el empleo típico característico del modelo fordista de producción– a otra caracterizada por la prevalencia de una *norma flexible de empleo*²⁴.

Centrando la atención en el ámbito de la Unión Europea, diferentes estudios confirman el aumento de la precariedad en las últimas décadas, sobre todo en el sector servicios, cobrando una especial intensidad incluso en las etapas de expansión del ciclo económico (como la registrada desde mediados de los años 90 hasta el inicio de la actual crisis). Una de las consecuencias de este proceso ha sido una fuerte presión sobre la calidad del empleo y, asociada a la misma, un significativo deterioro de las condiciones de trabajo. Esta tendencia general integra, no obstante, situaciones diferenciadas entre los distintos Estados miembros de la UE²⁵.

En España, la precariedad laboral constituye un rasgo estructural del mercado de trabajo cuya principal manifestación –aunque no la única– es la persistencia

²⁴ INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects,* Geneva, ILO, 2016. Para un análisis en mayor detalle sobre estas tendencias, ver ROCHA, "La precariedad laboral como… *op.cit.* (pp. 307-316).

²⁵ VVAA, *Study on Precarious work and social rights*, London, Working Lives Research Institute, 2012. PEÑA-CASAS, R. and POCHET, P., *Fifteen Years of Working Conditions in Europe: Convergence and Divergence Over Time and Within Europe*, Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Office for Official Publications of the European communities, 2009.

GREENAN, N., KALUGINA, E., and WALKOWIAK, E. *Trends in Quality of Work in the EU- 15: Evidence from the European Working Conditions Survey (1995–2005),* Paris, Document de Travail nº. 133, Centre d'Etudes de l'Emploi, 2010.

EUROFOUND, Recent developments in temporary employment: Employment growth, wages and transitions, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.

crónica de una elevada temporalidad injustificada del empleo. Se trata de un fenómeno complejo, cuyas raíces no pueden reducirse a una causa singular, sino que radican en la combinación de diversos factores relacionados entre sí²⁶.

Una de las principales consecuencias de este fenómeno es la mayor vulnerabilidad del empleo ante los cambios en el ciclo económico, como el registrado con motivo de la Gran Recesión. La consecuencia más visible ha sido una fuerte destrucción de puestos de trabajo temporales desde 2008, sobre todo en la primera etapa de la crisis. Ahora bien, en paralelo es importante resaltar el peso mayoritario de los empleos atípicos en los escasos nuevos empleos creados durante este período, incluida la última fase de reactivación de la actividad económica. Ello ha motivado, por ejemplo, un nuevo repunte de la tasa de temporalidad del empleo, hasta el 26,5% a finales de 2016 (la segunda más elevada de la UE, tras la de Polonia)²⁷.

La renovada creación de empleos precarios ha estado acompañada además de un fuerte deterioro general de las condiciones de vida y trabajo, que se explica tanto por el impacto de la crisis sobre la actividad económica de las empresas, como por los efectos directos de las políticas de austeridad y reformas estructurales implantadas a partir de 2010 en el marco de la Nueva Gobernanza Económica Europea (NGEE). Un proceso que no es exclusivo de España, aunque sea uno de los países donde ha cobrado una mayor intensidad²⁸.

Este proceso ha provocado entre otros efectos una notable devaluación salarial y, asociada a la misma, el repunte significativo de la pobreza laboral: un fenómeno que afecta al 14,8% de la población ocupada como ya se ha señalado –al 13,6% con el alquiler imputado–, y que tiene una especial incidencia en las personas con empleos más precarios.

El corolario de este diagnóstico es que la lucha contra la precariedad laboral debería representar un objetivo prioritario en toda estrategia orientada a promover una salida sostenible y justa de la crisis. Un objetivo cuya consecución debería partir de tres premisas generales:

²⁶ Esta pluralidad de causas explica, por ejemplo, que la temporalidad del empleo registre en España diferencias notables entre los diferentes territorios, a pesar de la existencia de un marco jurídico laboral común para el conjunto del Estado.

²⁷ Fuente: EUROSTAT, cuarto trimestre de 2016 (población 15-64 años). La tasa de temporalidad es mayor entre las mujeres (26,9%) que en los hombres (26,1%).

²⁸ ROCHA, F. (Coord.), *The New EU Economic Governance and its impacts on the National Collective Bargaining Systems*, Madrid, Fundación 1° de Mayo, 2014.

- En primer lugar, la precariedad laboral es un fenómeno que no puede abordarse desde la intervención en una única área de actuación, sino mediante un enfoque integral que aborde los diferentes factores determinantes del mismo. Ello no significa lógicamente soslayar la importancia de desarrollar medidas específicas en distintos ámbitos, ni que deban implementarse al mismo tiempo, pero sí tener en cuenta la coordinación de las mismas.
- En segundo lugar, las distintas propuestas que puedan realizarse deberían tener como necesaria referencia el marco institucional vigente del Estado de las Autonomías. Un contexto particularmente complejo, en el que concurren Administraciones con competencias diversas en sus respectivos ámbitos territoriales, al que se suman las orientaciones y directrices emanadas de las instituciones comunitarias. En este marco, un elemento básico para la mayor eficacia de la intervención es la mejora de la coordinación de las diferentes Administraciones –y dentro de las mismas, entre los distintos ámbitos de actuación– sobre la base del respeto a los criterios de equidad y cohesión territorial.
- Finalmente, cabe resaltar que el diálogo social tripartito entre el Gobierno y
 los interlocutores sociales –organizaciones sindicales y empresariales– constituye un instrumento central en la lucha contra la precariedad laboral, tal como
 se ha reconocido desde organismos internacionales como la OIT. Un instrumento que ha sufrido un notable menoscabo en la actual etapa de crisis, como
 consecuencia de la aplicación unilateral de las políticas de austeridad y reformas laborales.

En este marco, se plantean a continuación algunos ejes de actuación que se consideran especialmente relevantes, con el fin de aportar elementos de reflexión que permitan contribuir al debate actual planteado en torno a la precariedad del empleo y la pobreza laboral.

Así, un primer eje sería la reorientación de las políticas macroeconómicas desarrolladas desde mayo de 2010 en el ámbito de la UE, siguiendo las directrices establecidas en el marco de la NGEE. En este sentido, la Confederación Europea de Sindicatos presentó a finales de 2013 una propuesta alternativa para un "nuevo rumbo para Europa"²⁹. En la misma, se detalla un plan concreto y fundamentado de

²⁹ CONFEDERACIÓN EUROPEA DE SINDICATOS (2013): *Un nuevo rumbo para Europa: Plan de la CES para la inversión, el crecimiento sostenible y empleos de calidad.* Adoptado en la reunión del Comité Ejecutivo de la CES el 7 de noviembre de 2013.

recuperación basado en el objetivo de invertir un 2% adicional del PIB de la UE cada año durante 10 años. Este plan debería dirigirse a estimular la recuperación de la actividad económica a corto plazo, así como a sentar las bases para la transición hacia un modelo económico más sostenible (que incluya la creación de empleos decentes).

Otra cuestión relevante concierne lógicamente a la capacidad de actuación de los Estados miembros. Es claro que el margen de maniobra a nivel nacional dentro de una región económica integrada como la zona euro es muy limitado. Sin embargo, parece necesaria una nueva estrategia en los países más castigados por la crisis –como España– basada en un enfoque más centrado en la creación de empleo de calidad y que dedique especial atención a los grupos más desfavorecidos. De lo contrario, la consecuencia inevitable será el riesgo de agravamiento del deterioro de la cohesión social y un aumento de la desafección, ya bastante elevada actualmente, entre la población europea respecto del proyecto de integración de la UE.

De forma específica, en el contexto español las organizaciones sindicales han incidido en la necesidad de una serie de actuaciones en el corto plazo tales como: (a) la subida del Salario Mínimo Interprofesional a 800 euros mensuales, para cumplir con el objetivo establecido por la Carta Social Europea; (b) el fin de los procesos de devaluación salarial, y la mejora de las retribuciones como elemento central, por sus efectos positivos tanto a nivel micro como macro (sobre la demanda agregada); (c) la recuperación del poder adquisitivo de las/os trabajadoras/es en el empleo público; y (d) la aplicación de medidas orientadas a eliminar la brecha salarial entre mujeres y varones.

En segundo lugar, se plantea promover la transición justa a un modelo económico más sostenible. La exigencia de un nuevo modelo productivo es una cuestión que a fuerza de reiteración se ha convertido casi en un lugar común, pero que no por ello sigue siendo menos estratégica ni necesaria. El análisis en detalle de las propuestas para un cambio de este tipo excedería los objetivos del presente texto³⁰; no obstante, cabe apuntar de forma sintética dos ejes de actuación especialmente relevantes para el debate.

Por un lado, el fomento de cambios en la composición sectorial de la actividad económica y el empleo, potenciando la modernización de los sectores tradicionales

³⁰ VVAA, *Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, Colección de Informes nº 13, 2009.

ZUFIAUR, JM (Coordinador), *Hacia un cambio de modelo productivo en España,* Madrid, Ediciones Cinca, 2011.

y el desarrollo de otros emergentes. Cabe incidir al respecto en dos elementos: (a) la apuesta por una política industrial realmente efectiva, que permita afrontar tanto los problemas inmediatos a corto plazo —por el impacto de la crisis— como los retos estructurales planteados a las sociedades europeas en el medio y largo plazo (tales como la digitalización)³¹; y (b) la adopción de políticas orientadas a la redistribución de las rentas generadas por el sector más productivo hacia el resto de la sociedad, mediante el desarrollo de nuevos bienes y servicios de calidad que cubrirían nuevas demandas sociales, garantizando en paralelo la mejora de los niveles de bienestar social (por ejemplo, en ámbitos como la sanidad, educación y la atención a la dependencia).

La reorientación del modelo productivo debería implicar por otro lado transformaciones significativas en la organización y funcionamiento de las empresas, que propicien el tránsito de un modelo de competencia basado de forma mayoritaria en la reducción de costes y precios, a otro orientado hacia la innovación, la inversión productiva, los productos y servicios de mayor valor añadido y la calidad del empleo.

Un tercer eje clave de actuación lo constituye **el fomento de un ordenamiento jurídico favorable a la calidad del empleo**, cuya concreción requeriría como punto de partida la derogación de las últimas reformas laborales, y la adopción de medidas que desincentiven y penalicen la temporalidad injustificada del empleo, reforzando en paralelo el principio de causalidad de la contratación temporal. Para ello, se plantea incidir en elementos como³²:

- Impedir el contrato de obra y servicio para atender la subcontratación de actividades y las concesiones administrativas.
- Reforzar la actuación contra el fraude, aumentando en particular los medios e instrumentos jurídicos de la inspección de trabajo.
- Introducir garantías disuasorias al uso del fraude de ley, como la regulación de la nulidad a la finalización del contrato en supuestos de fraude de derecho.
- Regular y establecer las garantías jurídicas efectivas que limiten el encadenamiento subjetivo de contratos, sobre la misma persona trabajadora.

³¹ Sobre la cuestión de la digitalización, ver por ejemplo: ÁREA DE ESTRATEGIAS INDUSTRIALES DE CCOO INDUSTRIA, *Encuentros sobre Digitalización e Industria 4.0. Principales conclusiones.* Madrid, CCOO Industria, 2017.

³² GUAMÁN y CORDERO, *Temporalidad... op.cit.*, pp. 311-312.

Y, simultáneamente, prohibir el encadenamiento contractual objetivo, respecto a un mismo puesto de trabajo.

- Promover la utilización de los contratos fijo periódico y fijo discontinuo, para la cobertura de las actividades de naturaleza intermitente y/o de temporada.
- Eliminar el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores establecido en la Ley 3/2012.
- Desincentivar realmente el recurso a la contratación temporal mediante el incremento significativo de la cotización a la Seguridad Social, de forma coherente con los efectos que sobre la protección social tiene la inestabilidad laboral.
- Establecer un mayor control de la cesión de trabajadores mediante empresas de trabajo temporal, limitando su actividad a los supuestos de contratación temporal del art. 15 ET y al sector privado. En esta misma línea, deben reforzarse los controles sobre las empresas de servicios que actúan de facto como ETT.
- Prevenir la precariedad "deslaboralizada" mediante el establecimiento de mecanismos de seguimiento y control del uso indebido del trabajo autónomo, prácticas no laborales y becas.

Por otro lado, se propone el fomento de un marco más democrático y equilibrado de relaciones laborales, que está siendo transformado radicalmente a partir de las últimas reformas legislativas y sustituido por un modelo asentado en la primacía del poder económico empresarial y la autoridad unilateral del poder público, como garantía inaccesible a cualquier puesta en cuestión del mismo.

Las medidas para luchar contra la precariedad laboral deberían coordinarse además con la aplicación de **políticas y actuaciones orientadas a reducir la desigualdad**, **pobreza y exclusión social.** Unos fenómenos que, como se ha reiterado a lo largo del texto, han registrado un aumento significativo en los últimos años, y que tienen una especial incidencia sobre las mujeres y determinados colectivos afectados (como las personas jóvenes, mayores con bajos niveles de cualificación, e inmigrantes).

De forma específica, ante la situación de urgencia social provocada por la prolongación de la crisis y el agotamiento de las prestaciones por desempleo para un volumen creciente de personas, sería necesaria la implantación en el corto plazo de

Fernando Rocha

una renta mínima garantizada. El objetivo de la misma sería proporcionar una prestación económica a todas las personas en disposición de trabajar que carezcan de empleo e ingresos suficientes, mientras dure tal situación de necesidad.

Finalmente, un eje de actuación de más largo recorrido concierne a la **renovación del sindicalismo.** El debate sobre esta cuestión en el seno de las organizaciones sindicales, tanto en el ámbito europeo como español, tiene un largo recorrido, como ya se ha señalado³³, pero sin duda ha cobrado un renovado vigor en el contexto de la actual etapa de crisis. Las implicaciones prácticas que este debate en curso pueda tener sobre la estructura, organización y funcionamiento futuro de los sindicatos están aún por explorar, sin embargo, en todo su potencial (aunque los sindicatos han puesto en marcha en los últimos años diversas iniciativas).

Las líneas de actuación en este campo son diversas, y su análisis en detalle excedería los objetivos y límites del presente texto. No obstante, cabe mencionar un objetivo de singular relevancia como es el *fortalecimiento de la negociación colectiva*, que garantice su papel constitucional como instrumento central para la defensa y preservación de los derechos y condiciones laborales de las/os trabajadoras/es.

La razón es que el escenario actual de la actividad económica plantea algunos retos especialmente relevantes para el papel que puede jugar la negociación colectiva en la lucha contra la precariedad laboral, entre los que cabe mencionar:

• La creciente reestructuración y fragmentación del perímetro empresarial, debido a los cambios en los esquemas tradicionales de organización y funcionamiento de las empresas, impulsados por fenómenos como: (a) la profundización del outsourcing y la subcontratación; (b) la prevalencia de la cultura de la financiarización; y (c) la emergencia de nuevos modelos de negocio –desde las empresas multiservicios a las plataformas de intermediación on line— cuyo desarrollo está conllevando un fuerte aumento de la precariedad laboral y la creciente evasión de las responsabilidades empresariales³⁴.

³³ KEUNE, M., "Trade unions, precarious... op.cit.

³⁴ En relación a las empresas multiservicios, ver: VICENTE, A., *Empresas multiservicios y precarización del empleo. El trabajador subcedido.* Barcelona, Atelier, 2016.

Sobre el impacto en la calidad del empleo de las nuevas plataformas desarrolladas en el marco de la economía digital, ver: BERG, J. *Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers.* ILO, Conditions of Work and Employment Series, nº 74. Geneva, 2016. HUWS, U. *Labor in the Digital Global Economy. The Cibertariat Comes of Age,* New York, Monthly Review Press. 2014.

SRNICEK, N., Platform Capitalism, Cambridge, Polity, 2017.

- Las transformaciones en las modalidades de empleo, que están potenciando una progresiva diversificación de la relación salarial y el desarrollo de nuevas formas atípicas de empleo³⁵. Particularmente, cabe referirse a las formas emergentes de empleo digital como el *crowdwork* o el *trabajo a demanda vía apps* que –si bien todavía no tienen un peso relevante en términos de volumen– se espera que registren un progresivo aumento en paralelo al desarrollo de la economía digital. La razón es la mayor vulnerabilidad de las personas que desarrollan su actividad en estos empleos debido, entre otros factores, a que su situación profesional se ubica en términos generales en una zona intermedia entre el empleo autónomo y el asalariado (trabajo autónomo económicamente dependiente).
- La continuidad de las presiones para potenciar y extender un modelo de descentralización desorganizada de la negociación colectiva en el ámbito de la UE, por parte tanto de las instituciones comunitarias y organismos internacionales, como de las organizaciones empresariales³⁶. Esta es una cuestión de singular trascendencia en la medida en que, como pone de manifiesto el análisis comparado a nivel internacional, la existencia y consolidación de la negociación colectiva sectorial –así como de mecanismos de extensión de los convenios—constituye un elemento central para la lucha contra la precariedad laboral³⁷.
- El empobrecimiento de los contenidos de los convenios colectivos, en relación a materias como el fomento del empleo, la lucha contra la precariedad y la igualdad de género y de trato. Esto se ha puesto de relieve con la significativa reducción de las denominadas "cláusulas cualitativas" incluidas en los convenios colectivos firmados desde el inicio de la Gran Recesión³⁸. A ello se suma además la presión ejercida desde diversos ámbitos institucionales y empresariales para consolidar un modelo "restringido" de negociación colectiva, en el que el contenido de los convenios se limitaría a abordar la formación de los salarios vinculados al desempeño económico de las empresas y su productividad.

³⁵ EUROFOUND, *New forms of employment,* Luxembourg Publications Office of the European Union, 2015.

³⁶ KOUKIADAKI, A.; TÁVORA, I.; and MARTÍNEZ, M., *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis,* Brussels, ETUI, 2016.

³⁷ EBÍSUI, M., *Non-standard workers: Good practices of social dialogue and collective bargaining,* Geneva, International Labour Office, Working Paper n° 36, 2012.

³⁸ Para un análisis de ámbito europeo ver: EUROFOUND, *Collective bargaining in Europe in the 21st century,* Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.

Para el contexto español, ver: MORENO, R., "La dinámica de la negociación colectiva", CRUCES J.; LAGO, J; MORENO, R.; ROCHA, F.; y SANZ, E., *El impacto de la reforma laboral de 2012 en la negociación colectiva (2012-2015)*. Madrid, Lefebvre-El Derecho, 2016 (pp. 9-72).

Fernando Rocha

La delimitación de las actuaciones concretas que puedan desarrollarse para afrontar los retos apuntados corresponderá lógicamente a los sujetos negociadores, atendiendo a las características y condicionantes de cada ámbito de negociación. En este sentido, es importante señalar que —a pesar del escenario tan difícil que ha tenido que afrontar la negociación colectiva en España en los últimos años— es posible encontrar prácticas de interés orientadas a promover el empleo y la mejora de las condiciones laborales de los colectivos más vulnerables, cuyo contenido sería relevante extender en el actual contexto de recuperación de la actividad económica³⁹.

En todo caso, del acierto que se tenga en la formulación de las propuestas y sobre todo de su materialización efectiva dependerá, en buena medida, el papel que puede y debe jugar el sindicalismo –tanto a nivel nacional como internacional– en la lucha contra la precariedad laboral y el fomento del empleo decente en el siglo XXI.

³⁹ A modo ilustrativo, un análisis relativo a un colectivo especialmente afectado por la precariedad como el de las personas jóvenes puede encontrarse en: MARTÍNEZ, A.; y ROCHA, F., "El papel de la negociación colectiva en el fomento del empleo de las personas jóvenes", *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate,* nº 25, diciembre de 2015 (pp. 117-139),

Amat Sánchez Salvador Moncada Vicente López

Empleo y salud laboral: los efectos tóxicos de la precariedad



Retrato de una mujer. Kazimir Severinovich Malévich.

La precariedad laboral, al igual que el desempleo, es un determinante social clave de la salud y las desigualdades en salud. La gestión de la crisis económica no solo ha destruido empleo sino que ha puesto las bases para que la recuperación del mismo se produzca mermando de forma importante su calidad.

Los trabajadores precarios soportan peores condiciones que los trabajadores fijos, padecen con mayor frecuencia de horarios de trabajo más rígidos, tareas monótonas, movimientos repetitivos, posturas de trabajo extenuantes, menor autonomía y menor control sobre su jornada laboral. Su salud también se ve amenazada por condiciones de trabajo peligrosas, exposición a riesgos psicosociales y escasas medidas de salud y seguridad en el trabajo.

Empleo y salud laboral: los efectos tóxicos...

1. LA PRECARIEDAD, MAL ENDÉMICO DEL MERCADO LABORAL ESPAÑOL

A precariedad, fundamentalmente la temporalidad en la contratación, pero también otras patologías crónicas como la elevada incidencia del empleo irregular, constituye uno de los mayores problemas laborales de nuestro país. Aun con su reducción en el inicio de la crisis (una simple apariencia estadística, resultado de la mayor destrucción de empleo temporal), la principal forma de flexibilidad aplicada en el mercado laboral español es la temporalidad, que ha pasado a constituir una situación "normal" sobre todo para determinados colectivos, condenando a estos trabajadores a unos niveles de precariedad laboral muy elevados (Rocha et al., 2013). Este amplio proceso se ha ido convirtiendo en causa de gran preocupación social, política y académica (Quinlan et al., 2001; Cano, 2004). Los elevados niveles de temporalidad han venido caracterizando, junto a otros fenómenos como la economía sumergida, el crecimiento del empleo a tiempo parcial, la proliferación de los falsos autónomos, la fragilidad de muchas actividades productivas -y, por tanto, de los empleos en las mismas- o la erosión de la "relación de empleo estándar" y la pérdida de derechos laborales asociada, la amplia extensión la precariedad laboral en nuestra sociedad (Lorente et al., 2013).

El empleo precario hace referencia a aquellas formas de empleo que conllevan una reducción de la protección social y la estabilidad de los trabajadores. Aunque en su inmensa mayoría lo son, no podemos asegurar que todos los contratos de trabajo flexibles sean precarios. Los contratos temporales se han descrito también, sobre todo desde ciertos círculos de poder político y económico, como un medio de adquirir experiencia para construir una "carrera", o como un puente hacia el empleo estándar (Booth *et al.*, 2002). Pero colectivamente esta tendencia a la flexibilidad laboral lo que ha provocado ha sido la erosión de una serie de características del trabajo estándar, conllevando como resultado mayores niveles de precariedad en el empleo.

El empleo precario es un constructo que abarca 6 dimensiones: falta de estabilidad, limitado poder de negociación de los trabajadores (individual y colectivo), reducción de prestaciones sociales, de los derechos, de la capacidad para ejecutarlos y finalmente bajos salarios (Rodgers, 1989; Cano, 2004; Amable, 2006; Vives et al., 2010). Las diversas manifestaciones del empleo precario forman parte, por tanto, de un *contínuum* en el que en un extremo se sitúa el empleo estándar y en el otro los trabajos con alta inseguridad y vulnerabilidad. Actualmente, los datos recogidos sobre contratos de trabajo no permanentes son el indicador proxy más accesible del empleo precario en los países ricos (Benach *et al.*, 2010; Vives *et al.*, 2010).

Con todo, no hay que olvidar que ni paro ni precariedad son fenómenos nuevos en el mercado laboral español; no son sólo efectos de la crisis (Recio, 2009). En términos de calidad del empleo, la evolución había sido claramente desfavorable ya desde la década de los 80. Una mayor inseguridad en el empleo, acompañada de niveles también desproporcionadamente elevados de inseguridad en el trabajo y de niveles salariales muy reducidos, caracterizaba persistentemente nuestra realidad laboral. La tasa de temporalidad, en particular, ha constituido desde hace décadas un factor estructural de nuestro mercado laboral, situándose con frecuencia durante décadas por encima del 30%, mientras que en el conjunto de la UE-15 no se alcanzaba el 15% (Navarro et al., 2009).

La precariedad se dispara en los 80 impulsada por una correlación de fuerzas capital—trabajo muy favorable a la primera y unos sectores productivos (básicamente los servicios) que la reclaman como componente fundamental de su competencia vía precios, en un contexto de destrucción masiva de empleo industrial característicamente fordista. Se consolida en los 90 como forma de segmentar a los trabajadores, presionar al conjunto de los mismos en la pérdida de derechos laborales y como puntal en la erosión de la "relación de empleo estándar"¹, para, a partir de 2008 prescindir primero de estos trabajadores periféricos.

Una cuestión que merece particular atención es el hecho de que la precariedad tiene una incidencia mayor en los colectivos más vulnerables laboralmente, que no tienen otras opciones de acceder al mercado laboral que bajo estas fórmulas. La ya de por sí elevada tasa de temporalidad, por tomar uno de los indicadores más relevantes, se incrementa significativamente en el caso de las mujeres, los jóvenes y

¹ Si consideramos el empleo asalariado de duración indefinida como un indicador aproximativo de la forma de empleo estándar o típica, su menor presencia relativa en España –un 55% del total de ocupados en el año 2007, 17 puntos menos que en el conjunto de la UE-15– evidencia un recurso abusivo a las formas de empleo precarias (contrataciones temporales, a tiempo parcial, "falsos autónomos", empleo informal...).

los inmigrantes. Así, los asalariados del segmento más joven (menores de 30 años) trabajan con contrato eventual en más del 50% de los casos, cifra que ha aumentado con la crisis, lo que se une a la mayor incidencia de otras formas de trabajo precario como el empleo a tiempo parcial (con una tasa que casi duplica la general) y viene a intensificar la negativa situación laboral de los jóvenes (y particularmente los más jóvenes) como evidencian los indicadores más significativos (empleo, paro...). También en el caso de los trabajadores de nacionalidad extranjera se produce una elevadísima incidencia de la temporalidad, con una tasa que multiplica por dos la media.

TABLA 1
Indicadores laborales de los jóvenes menores de 30 años en España (2008-2016)
(en porcentajes)

		2008	2012	2016	
Tasa de empleo	Total	53,3	45,4	47,6	
Tasa de empleo	Menores de 30 55,2		36,6	37,0	
Tasa de paro	Total	11,3	24,8	19,6	
Tasa de pare	Menores de 30	18,2	40,3	33,3	
Tasa de temporalidad	Total	29,1	23,4	26,1	
rasa de temporandad	Menores de 30 4		47,3	56,5	
Empleo a tiempo parcial	Total	11,8	14,5	15,2	
Emples a demps parsial	Menores de 30	15,8	34,8	27,3	

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (media de los cuatro trimestres de cada año).

Particular relevancia adquiere, en este contexto, la situación de las mujeres en el proceso de creciente precarización. Incluso en la actualidad, que es uno de los momentos en que aparecen más igualadas, también la tasa femenina de temporalidad supera la media. Otros indicadores confirman esta mayor precariedad entre las mujeres, tal como muestra la mayor incidencia del empleo parcial, fenómeno claramente feminizado y cuya incidencia ha seguido creciendo durante la crisis, alcanzando también a más segmentos de los varones, pero manteniendo ampliamente su mayor impacto sobre las mujeres.

Todo ello evidencia la elevada vulnerabilidad de las mujeres en el mercado laboral (menor tasa de empleo, mayor incidencia del paro...), que reduce su poder social de negociación. Aunque la crisis haya recortado algo las diferencias respecto a los varones, no ha sido como resultado de una mejora en la situación laboral de las mujeres sino, como resulta bien evidente, por un mayor empeoramiento de la de los hombres, al haber afectado más en sus inicios a actividades masculinizadas, aunque después se ha extendido a sectores con más presencia femenina.

Tabla 2 Indicadores laborales de las mujeres en España (2008-2016) (en porcentajes)

		2008	2012	2016
Tasa de empleo	Total	53,3	45,4	47,6
Tada ad diripida	Mujeres	44,4	40,5	42,2
Tasa de paro	Total	11,3	24,8	19,6
	Mujeres	12,8	25,0	21,4
Tasa de temporalidad	Total	29,1	23,4	26,1
rasa de temporandad	Mujeres	31,2	24,9	26,4
Empleo a tiempo parcial	Total	11,8	14,5	15,2
Empleo a tiempo pareiai	Mujeres	22,0	23,9	24,1

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (media de los cuatro trimestres de cada año).

Las explicaciones más habituales de la extensión de la precariedad laboral acostumbran a poner el acento, con frecuencia en exclusiva, sobre las modificaciones "flexibilizadoras" del marco regulador del mercado laboral. De ello se desprende, por tanto, que se confíe ciegamente en las modificaciones de dicho marco como instrumento fundamental para revertir dicho proceso. Esta ha sido la línea argumental que, de forma más aparente que real, han pretendido seguir algunas de las reformas laborales de las últimas décadas (Saragossà, 2013). No ha habido reforma laboral de entidad desde 1984 que no haya modificado las modalidades de contratación temporal (Ortiz, 2013). Sin embargo, para entender la extensión de la precariedad en nuestro mercado laboral es necesario analizar, además de la evolución del marco regulador, los principales rasgos del tejido productivo y diversos factores institucionales.

En este sentido, la elevada precariedad en ciertos segmentos del mercado de trabajo español puede explicarse acudiendo a diversos factores, entre los que se encuentra la conjunción de: a) unos factores estructurales que inciden de manera particular en cada una de las empresas (actividad, segmento de mercado, posición en la trama de relaciones entre empresas, etc.), que podemos asociar con las particularidades del modelo productivo en España; b) una normativa laboral cada vez menos garantista, acompañada de significativas zonas de sombra para la actividad sindical en la empresa, lo que se traduce en una aplicación laxa de la normativa laboral y convencional, algo que comporta una elevada "permisividad institucional", y c) una cultura empresarial que en el margen de actuación resultante de los condicionantes anteriores se decanta por prácticas de gestión laboral precarizadoras (Lorente et al., 2013).

Empleo y salud laboral: los efectos tóxicos...

Por su parte, las desigualdades sociales, generadoras de trabajadores con escaso poder de negociación, son el ingrediente que falta para hacer efectivas estas prácticas empresariales. Mujeres, inmigrantes, jóvenes o personas con bajos niveles de estudios son algunos de los grupos en los que la incidencia de la precariedad es más elevada. Y no se trata en estos casos de una opción deseada, sino impuesta por la falta de alternativas y que va configurando entre estos y otros grupos sociales lo que se ha venido a denominar *precariado* (Standing, 2013).

2. CRISIS Y EMPLEO: UN PASO MÁS EN LA EXTENSIÓN DE LA PRECARIEDAD

La pervivencia de altos niveles de paro y el hecho mismo de que la tasa de empleo se mantenga en niveles muy bajos², evidencian muy claramente que la pretendida recuperación es, por el momento, tan solo una quimera. Sin embargo, los datos sobre contrataciones permiten intuir algunas tendencias que, de confirmarse, dibujarían en el futuro un escenario de salida de la crisis altamente negativo en términos laborales. A la vista de lo que viene sucediendo en las contrataciones que se vienen dando en los últimos tiempos, pueden formularse algunas hipótesis de futuro respecto a la configuración del modelo productivo y el mercado laboral que pretende imponerse con las políticas económicas que se vienen aplicando y las prácticas empresariales dominantes.

En primer lugar, cabe señalar que la crisis no está suponiendo una reorganización sectorial significativa, sino al contrario una profundización en el anterior modelo. Los sectores que habían constituido el motor del crecimiento en la fase expansiva (Bielsa y Duarte, 2011) son también en buena medida los que ahora están creando empleo: hostelería, comercio e inmobiliarias, señaladamente. Otros sectores que también están creando empleo y en los que a priori podrían estar nuevas actividades son, transporte, actividades profesionales, actividades administrativas y artísticas y en mucha menor medida industria³.

² La tasa de empleo cayó desde 2008 hasta 2012, habiendo repuntado ligeramente en los últimos años, aunque debe señalarse que esta mejora, que todavía la sitúa en niveles muy inferiores a los previos a la crisis, responde no sólo al aumento del empleo, sino también a la reducción de la población en edad de trabajar.
³ La aportación al crecimiento total del empleo durante el período 2012-2016 de estas actividades ha sido: hostelería 37,7%%, comercio 15,3%%, sanidad 13,4%, transporte 11,3% actividades profesionales 9,3%, actividades artísticas 8,6% e industria manufacturera 8,5%.

Tabla 3
Variación sectorial del empleo en España 2008-2016
(en miles de personas y porcentaje)

	2008-2012		2012-2016		2015-2016	
Ramas de actividad	miles	%	miles	%	miles	%
Total	-2.837	-13,9	708,8	4,0	475,5	2,7
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-84,8	-10,2	31,1	4,2	37,7	5,1
B Industrias extractivas	-15,7	-29,8	-6,5	-17,6	-3,1	-9,2
C Industria manufacturera	-762,5	-25,5	60,3	2,7	59,2	2,7
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	10,2	13,7	-1,0	-1,2	-8,7	-9,4
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	15,0	12,2	-14,3	-10,3	-7,5	-5,7
F Construcción	-1.298,6	-52,8	-87,5	-7,5	0,1	0,0
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	-361,7	-11,2	108,4	3,8	47,5	1,6
H Transporte y almacenamiento	-116,8	-12,1	79,9	9,4	61,6	7,1
I Hostelería	-120,9	-8,3	267,2	20,0	98,9	6,6
J Información y comunicaciones	-40,5	-7,0	10,9	2,0	15,3	2,9
K Actividades financieras y de seguros	-79,4	-15,4	22,2	5,1	3,8	0,8
L Actividades inmobiliarias	-22,0	-18,5	16,9	17,4	10,0	9,6
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	-46,7	-5,2	66,0	7,7	33,8	3,8
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	-40,0	-4,3	45,7	5,1	12,1	1,3
O Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	51,2	3,9	-84,6	-6,3	-58,8	-4,4
P Educación	43,8	3,8	59,7	4,9	85,5	7,2
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	129,2	10,0	94,5	6,7	68,6	4,8
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	-4,9	-1,5	60,7	19,2	11,6	3,2
S Otros servicios	-5,5	-1,3	10,2	2,4	10,3	2,4
T Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	-89,5	-12,0	-29,5	-4,5	-3,8	-0,6
U Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	2,9	138,1	-1,5	-30,0	1,1	45,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (media de los cuatro trimestres de cada año) y elaboración propia.

Sin embargo, una mirada más detallada de los datos nos permite captar con mayor precisión dónde se encuentran los núcleos fundamentales de la incipiente creación de empleo de los últimos tiempos. En el caso de la industria, la creación de empleo se concentra básicamente en la fabricación de vehículos y en la alimentación, que suman dos tercios de los nuevos empleos. Incluso los productos metálicos (exceptuando maquinaria y equipo) han perdido recientemente el cierto dinamismo que apuntaban en años precedentes (entre 2014 y 2016 han caído un 4%). No hay, por tanto, un crecimiento significativo en nuevas actividades industriales y un proceso similar se da en los servicios, más allá de los tradicionales⁴.

⁴En el caso de las actividades profesionales, la creación de empleo se concentra en: actividades de las sedes centrales, de consultoría y gestión empresarial (con el 54% de los nuevos empleos) y en menor me-

La acentuación de la pérdida de peso del sector industrial, que ya viene de lejos, lleva consigo efectos importantes: una reducción del peso de la industria en la estructura productiva hasta niveles no deseables, así como la consiguiente reducción en los servicios de alta productividad vinculados a la industria. La desindustrialización de la economía española aparece vinculada también al infradesarrollo de las actividades profesionales, científicas y técnicas y en general de las actividades de I+D. La crisis no ha hecho más que acentuar este proceso. Dinámica que confirma una vez más que "gran parte de los problemas de la economía española provienen de su posicionamiento en la estructura económica mundial. Ni tiene un lugar entre las economías de bajos salarios ni tiene una posición tecno-productiva que permita situarse entre las naciones de vanguardia. Las repetidas reformas laborales y la política de moderación salarial, orientadas en parte a mantener posiciones frente a los países de bajos salarios no han resuelto los problemas" (Recio 2009).

Por otro lado, cabe señalar que la intensificación del proceso de terciarización que se está modelando en la economía española puede incrementar los desequilibrios de la misma. Esta dinámica, que podemos denominar de terciarización sesgada, está claramente orientada a incrementar la especialización vinculada al turismo y las actividades afines, profundizando en los problemas de debilidad asociados al monocultivo y en el carácter periférico y subsidiario que esta actividad confiere dentro de la división internacional del trabajo. Conviene recordar la elevada volatilidad de esta actividad, más aún cuando descansa sobre los bajos precios, y su elevada dependencia de grandes grupos operadores internacionales.

TABLA 4
Indicadores de precariedad en España (2008-2016)
(en porcentajes)

	2008	2011	2012	2016
Tasa de temporalidad	29,1	25,1	23,4	26,1
Empleo a tiempo parcial	11,8	13,6	14,5	15,2
Temporalidad+T.Parcial(*)	35,6	32,9	31,9	35,2

(*)Tasa de temporalidad + %Asalariados indefinidos a TP sobre total asalariados indefinidos. Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (media de los cuatro trimestres de cada año).

dida (en torno al 12%) actividades jurídicas y de contabilidad; servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, ensayos y análisis técnicos y publicidad y estudios de mercado. A destacar la significativa pérdida de empleo en las actividades de investigación y desarrollo (más de un 6% entre 2015 y 2016).

En segundo lugar, el nuevo repunte de la temporalidad evidencia claramente que el descenso de los últimos años era transitorio y que la tendencia histórica de precarización del trabajo vuelve a intensificarse hacia el futuro. Los datos más recientes muestran bien a las claras este proceso. Entre 2012 y 2016 los asalariados con contrato temporal han crecido un 16,3%, mientras que los indefinidos han aumentado tan solo un 0,9%. El resultado de esta dinámica es bien claro: con datos medios de cada año, la tasa de temporalidad que en 2008, al inicio de la crisis, era del 29,1%, había descendido al 23,4% en 2012 y ha vuelto a crecer hasta un 26,1% en 2016.

En tercer lugar, la intensa expansión de los empleos a tiempo parcial. Esta figura está ganando un protagonismo creciente sobre todo por el impulso que se le está dando desde la política económica a partir de la opción por la extensión de los *minijobs* como vía para reducir la tasa de desempleo, cambiando éste por subempleo. No debe olvidarse que se trata de una figura *atípica* y mayoritariamente precaria (Lorente, 2003) por su combinación con la temporalidad, concentración en sectores de bajos salarios, discontinuidad e irregularidad de las jornadas, etc. También destaca su carácter mayoritariamente involuntario, ya que según la EPA el 60,5% de estos trabajadores (58,3% en el caso de las mujeres) declara que trabaja a tiempo parcial por no haber podido encontrar un trabajo de jornada completa.

La incidencia del empleo a tiempo parcial ha continuado incrementándose a un ritmo considerable. Se trata de la única forma de empleo que ha crecido continuadamente durante la crisis y esta evolución ha situado la tasa de parcialidad en un considerable 15,2% en 2016, aumentando casi cinco puntos desde 2008⁵. En la actualidad, casi tres millones de trabajadores tienen una jornada parcial y todo apunta a que su volumen irá en aumento. Además, con frecuencia estos trabajadores concentran dos formas de precariedad (empleo temporal y a tiempo parcial): si en 2008 el 19,3% de los asalariados temporales tenían además jornada parcial, dicha proporción había aumentado al 28,4% en 2016. Ello sugiere que la flexibilidad cuantitativa que habitualmente obtenían los empresarios mediante la gestión de la fuerza de trabajo bajo contratación temporal puede estar mutando o combinándose hacia la que obtienen mediante la figura del tiempo parcial. De todo lo anterior, se desprende que el impacto conjunto de las formas contractuales de precariedad ha recuperado de nuevo los niveles previos a la crisis y alcanza a un más que preocupante 35% de la población asalariada.

⁵ Mientras que el empleo total se ha reducido un 10,4% entre 2008 y 2016, los ocupados a tiempo parcial han aumentado un 16% durante el mismo período. En la reciente recuperación del empleo se confirma claramente esta dinámica: entre 2012 y 2016 el empleo total ha crecido un 4% y los ocupados a tiempo parcial se han incrementado un 9,2%.

En cuarto lugar, la devaluación salarial, que ya venía de los años previos a la crisis y que se ha intensificado con ésta, convirtiéndose en el eje vertebrador de la estrategia de salida a la misma que pretenden imponer los poderes económicos y políticos (Guamán e Illueca, 2012). El coste salarial por trabajador se ha mantenido prácticamente estancado entre 2012 y 2016 e incluso ha disminuido un 0,8% en este último año. Además, algunas de las actividades que han mostrado en los últimos meses saldos ligeramente positivos en la contratación, figuran entre aquellas con menores niveles salariales. Este es el caso, señaladamente, de la hostelería, con un coste salarial medio que representa un 60% del coste medio de todas las actividades, de acuerdo con la Encuesta Trimestral de Coste Laboral del INE. Bajos niveles salariales que también se dan, entre otras, en las actividades inmobiliarias, las administrativas, las artísticas y recreativas o el comercio. Los efectos de estas políticas resultan demoledores: cae aún más la ya baja participación de los salarios en el PIB -en torno a cinco puntos durante la crisis- y aumenta el porcentaje de trabajadores con bajos salarios (pobres), que pasa de un 10,7% de los asalariados en 2007 a un 12,9% en 2014, de los cuales un 63,8% son mujeres, de acuerdo con los datos de la Encuesta Anual de Estructura salarial del INE. Situación que se agudiza aún más si tomamos en consideración el aumento de las desigualdades salariales, tanto entre el conjunto de los trabajadores, como en particular respecto a los colectivos más vulnerables⁶. La devaluación salarial se ha centrado, por tanto, en los segmentos más precarios de la clase trabajadora, así como en los sectores y tipos de empresa que constituyen el núcleo del patrón de especialización en el que se ha profundizado con la crisis.

3. LA PRECARIEDAD LABORAL ES TÓXICA PARA LA SALUD

La precariedad laboral, al igual que el desempleo, es un determinante social clave de la salud y las desigualdades en salud. En España, como ya hemos visto, la gestión de la crisis económica no sólo ha destruido empleo sino que ha puesto las bases para que la recuperación del mismo se produzca, como ha ocurrido en los últimos años, mermando de forma importante su calidad. Lejos quedan ya los niveles de seguridad en el empleo que se alcanzaron durante la llamada "época dorada" (desde

⁶ Mientras que los ingresos medios de los tres deciles más bajos se han reducido con respecto a antes de la crisis y siguen haciéndolo también desde 2012, los de los tres más altos han crecido. Por otro lado, en los deciles de ingresos más reducidos es mucho más frecuente la presencia de mujeres que la de hombres, así como la de asalariados temporales que de aquellos con contrato indefinido; situación que es totalmente inversa en los más elevados. El 41% de las mujeres (sólo el 18%) de los hombres) y el 50% de los temporales (el 23% en el caso de los indefinidos) perciben salarios mensuales inferiores a 1.100 euros.

⁷ Es la época del pleno empleo, si bien pleno empleo de los hombres, porque las mujeres quedaban en su inmensa mayoría expulsadas del mercado de trabajo.

el final de la Segunda Guerra Mundial a los años setenta), respaldados por una regulación del mercado de trabajo y una extensión del estado de bienestar (Standing, 1999) en las que el movimiento sindical tuvo una importancia clave.

Sin embargo, en las últimas décadas, la relación de trabajo "estándar" (tiempo completo, duración ilimitada, con prestaciones sociales) que se desarrolló durante esos años se ha transformado profundamente. Para una parte creciente de la población trabajadora, la seguridad en el empleo y los salarios han disminuido paralelamente a la pérdida de derechos individuales y colectivos, el aumento del volumen de desempleo y el deterioro de los sistemas de protección sociolaboral. Esta es la razón por la cual aparecen cada vez con más fuerza nuevos (viejos) conceptos como el de *precariado* (Standing, 2013) o el de "trabajadores pobres". En estos momentos, el aumento de los niveles de pobreza (y todo lo que de ella deriva en el plano social) ya no deviene únicamente de la imposibilidad de inserción en el mercado de trabajo, sino de una inserción precarizada en el mismo.

El uso generalizado de contratos no estándar (de duración determinada, a tiempo parcial...), los procesos de reducción de plantilla, los procesos de subcontratación y externalización de partes del proceso productivo y en general la búsqueda de una mayor flexibilidad como elemento esencial de las prácticas de gestión de la mano de obra, que se traduce en relaciones laborales precarias, pueden afectar a la salud y bienestar de los trabajadores de diversas formas⁸. El empleo precario está considerado, de hecho, un determinante social clave de las condiciones de vida y trabajo (Benach *et al.*, 2010).

En general, los empleados temporales soportan peores condiciones que los trabajadores fijos, padecen con mayor frecuencia de horarios de trabajo más rígidos, tareas monótonas, movimientos repetitivos, posturas de trabajo extenuantes, menor autonomía y menor control sobre su jornada laboral (Benach, 2010; Letourneux, 1998; Benavides *et al.*, 2000). A su vez, su salud también se ve amenazada por condiciones de trabajo peligrosas, exposición a riesgos psicosociales y escasas medidas de salud y seguridad en el trabajo (Letourneux, 1998; Quinlan *et al.*, 2001; Moncada *et al.*, 2005, 2007). Algunos datos (la *VII Encuesta de Condiciones de Trabajo* o los registros sobre accidentes de trabajo) nos muestran cómo los trabajadores con contratos temporales duplican prácticamente la incidencia en accidentes de trabajo o presentan menores niveles de información, formación o actividades para la prevención de riesgos laborales en las empresas en donde trabajan.

⁸ Aunque nuestro análisis se centra en esta ocasión en la relación entre empleo precario y salud, también el desempleo tiene efectos negativos en la misma (Sen, 1997).

Hasta la fecha, la investigación epidemiológica de los efectos sobre la salud del empleo flexible se ha centrado en la dimensión de inestabilidad de estos puestos de trabajo (Vives et al., 2010). La mayoría de los estudios analizan los efectos inmediatos y a largo plazo de la amenaza de pérdida de empleo en un contexto de reestructuración organizativa, de inseguridad percibida en el empleo, o de tener un contrato temporal. Los estudios sobre grandes cambios organizativos y reducciones de plantilla muestran que estos recortes generan sentimientos de inseguridad y amenaza inminente, con un impacto negativo en la salud del trabajador (Kivimaki et al., 2003). Los estudios sobre inseguridad percibida en el empleo, que se refiere a la incertidumbre sobre la continuidad en el trabajo actual o una probabilidad percibida de pérdida del empleo, y que se multiplicaron en la literatura epidemiológica durante la década de 1990 (Scott 2004), han demostrado de forma consistente un impacto negativo para la salud, especialmente para la salud mental. En cuanto a las relaciones de empleo de carácter no permanente, los estudios coinciden en señalar que, a pesar de la heterogeneidad de las formas estudiadas (trabajo de duración determinada, por obra y servicio, trabajo a demanda, trabajos subcontratados y empleo a través de agencias de trabajo temporal) (Ferrie et al., 2008), se asocian a peor salud mental, menor satisfacción en el trabajo, presentismo y aumento de accidentes de trabajo (Virtanen et al., 2005).

Las investigaciones sobre el empleo flexible desarrolladas en esta dirección son una fuente fructífera para captar el impacto del empleo precario en la salud, no obstante plantean muchas limitaciones desde el punto de vista conceptual y metodológico. En primer lugar, estos estudios siguen en gran medida un enfoque psicológico y unidimensional; es decir, abordan las cuestiones de seguridad en el empleo o la inestabilidad, pero no tratan otras dimensiones que convierten una situación de empleo en precaria y en particular han ignorado la importancia de las relaciones de poder en el lugar de trabajo (Benach *et al.*, 2002, 2010).

En cuanto a la investigación sobre reducción de plantilla, una de las principales limitaciones es que usualmente se describe la situación de los trabajadores socializados en un empleo estable enfrentados a una grave amenaza de pérdida del empleo (Scott, 2004). Sin embargo, la reestructuración parece dar lugar a mayores demandas e intensidad en el trabajo, menor control y una mayor percepción de inseguridad en el empleo entre los "supervivientes" (Kivimaki et al., 2003), lo cual puede estar relacionado con una precarización de las relaciones laborales en estas organizaciones (Quinlan et al., 2009). Además, mientras los estudios han encontrado que la asociación entre inseguridad laboral percibida y mala salud es consistente, este planteamiento es incapaz de captar el impacto de factores estructurales determinantes (por ejemplo, falta de sindicalización o existencia de discriminación en el trabajo) (Benach et al., 2002; Amable, 2006).

Todo ello acaba conformando un cuerpo de investigación que genera más resultados vinculados al individuo que a la relación de trabajo. Por último, aunque la medición del empleo temporal afronta el problema de la seguridad en el empleo más "objetivamente", problemas conceptuales y prácticos limitan la utilidad del tipo de contrato como proxy del empleo precario, siendo la gran heterogeneidad dentro de las formas de trabajo temporal una de las cuestiones más discutidas (De Cuyper et al., 2008). El tipo de contrato no distingue entre puestos de trabajo temporales a corto y largo plazo, ni tampoco permite identificar contratos indefinidos de duración limitada, lo cual introduce un sesgo tanto en la categoría de exposición (empleo temporal) como en la de referencia (empleo fijo) (Vives et al., 2010). En efecto, el empleo permanente también puede ser precario en otras dimensiones, como bajos salarios, capacidad limitada de ejercer derechos laborales o estabilidad del empleo (Cano, 2004).

Desde hace más de una década, disponemos de la *Escala de Precariedad Laboral* (EPRES), un cuestionario teóricamente fundado y específicamente diseñado para estudios epidemiológicos con trabajadores asalariados españoles y susceptible de adaptación en otros países desarrollados (Amable, 2006). La escala abarca las 6 dimensiones descritas anteriormente y ha demostrado buenas propiedades métricas, así como su adecuación para analizar el impacto del empleo precario sobre la salud, tanto en trabajadores fijos como eventuales (Vives *et al.*, 2010). La escala EPRES se incluyó en sendas ediciones (2005 y 2010) de la Encuesta de Riesgos Psicosociales (ERP), un estudio transversal de la fuerza de trabajo asalariada española realizado por el ISTAS. El análisis de la ERP 2005 ha permitido alcanzar valiosas conclusiones (Vives *et al.*, 2010; Vives *et al.*, 2011).

En primer lugar, existe una alta prevalencia de precariedad en el empleo en la fuerza laboral asalariada en España, la cual afecta tanto a empleados temporales como permanentes. Aproximadamente el 48% de los trabajadores reportaron algún grado de precariedad (cerca de 6,5 millones de trabajadores), y casi un 7% un elevado grado de precariedad (casi 900.000 trabajadores). Esto supera la proporción de trabajadores temporales en la fuerza de trabajo, normalmente aceptada como indicador de la extensión del empleo precario. Dada la reciente crisis, estos resultados probablemente son una subestimación de la situación actual. En segundo lugar, la distribución de la precariedad laboral es muy desigual, concentrándose en los grupos más desfavorecidos del mercado laboral, tal como se ha señalado anteriormente. Así, por ejemplo, las mujeres jóvenes inmigrantes en ocupaciones manuales presentaban una prevalencia de casi el 90%, mientras que la prevalencia en hombres adultos autóctonos con ocupaciones no manuales era del 8%. En tercer lugar, la precariedad laboral mostró una asociación dosis-respuesta con la mala salud general y

Empleo y salud laboral: los efectos tóxicos...

mental en particular. Y en cuarto lugar, dada la alta prevalencia de la precariedad laboral y su fuerte asociación con la salud mental, la proporción de casos de mala salud mental en la población activa española que podrían atribuirse a la precariedad del empleo es también elevada.

A pesar de estos relevantes hallazgos, la investigación sobre empleo precario y salud es aún incipiente, con muchos interrogantes esperando respuesta. Éstos incluyen temas como los cambios en la prevalencia y el impacto del empleo precario en la salud a través del tiempo, la exploración de mecanismos causales entre precariedad y salud, el efecto diferencial de la precariedad sobre la salud según distintos grupos sociales, los cambios inducidos por la crisis económica en la epidemiología del empleo precario y la necesidad de adoptar una perspectiva longitudinal en el análisis de la relación entre empleo precario y salud.

Las vicisitudes del mercado laboral modifican la extensión y el grado de precariedad en el empleo. No está claro, sin embargo, si las variaciones en la tasa de desempleo, la proporción de empleo temporal o la irrupción de nuevas formas de precarización (tiempo parcial) modificarán los efectos sobre la salud. En España, la actual crisis económica ha conllevado un fuerte aumento del desempleo y un repunte de la tasa de temporalidad, tras su reducción inicial. Sin embargo, como ya hemos visto, el aumento del empleo a tiempo parcial o la reducción de los salarios en ciertos colectivos apuntan a que el nivel de precariedad laboral es mayor tras la crisis. No cabe duda que, a nivel individual, muchos "supervivientes" pueden sentirse inseguros acerca de su futuro laboral y en consecuencia aceptar el empeoramiento de sus condiciones de trabajo y empleo a fin de mantenerse en sus puestos. Esto puede aumentar su sensación de vulnerabilidad, obstaculizar su capacidad de ejercer derechos en el trabajo y, junto con una eventual amenaza de reducción de la plantilla, probablemente se traducirá en un aumento general de la intensidad del trabajo.

A la hora de analizar la relación entre salud y precariedad resulta necesario incorporar también una perspectiva dinámica. Por ello es necesaria la exploración de otros resultados de salud para determinar si los efectos tóxicos de la precariedad son acumulativos en el tiempo, si son persistentes o transitorios y si el efecto se modifica con el curso vital o con el cambio de contexto (social, económico, político). Además, la comprensión de la relación entre desempleo, empleo precario y salud puede ayudar a responder la pregunta clave (ampliamente difundida desde algunas instituciones) de si el empleo precario es una mejor opción para el bienestar de trabajadores y trabajadoras que el desempleo y, en caso de que fuese afirmativo, bajo qué circunstancias. Esta es una cuestión de especial relevancia para grupos como los jóvenes, los cuales se cree que pueden beneficiarse de ciertas estrategias de

flexibilización que les permitan acceder al mercado de trabajo (Esping-Andersen, 2000). Existen, sin embargo, pocos estudios de la relación entre trayectoria laboral y salud, posiblemente debido a las dificultades metodológicas asociadas con la descripción de dichas trayectorias. Hay indicios de que cambios frecuentes de empleo están relacionados con un aumento del consumo de tabaco y alcohol (Metcalfe *et al.*, 2003), así como con una peor salud autopercibida (Virtanen *et al.*, 2005). Además, el empleo precario se combina habitualmente con el desempleo en una "trayectoria de empleo precario".

Podemos concluir, por tanto, que muchos de los problemas de salud laboral tienen su origen en la organización del trabajo y las prácticas empresariales de gestión de la mano de obra y no en factores "individuales", como se pretende con frecuencia. Son los factores organizacionales los que determinan en gran medida los contenidos de la globalidad de las tareas y las condiciones en que éstas se ejercen. Es necesario poner el énfasis en que las prácticas de gestión laboral precarizadoras se han intensificado en los últimos años debido al impacto de las políticas neoliberales aplicadas para, supuestamente, hacer frente a la crisis, lo que ha tenido como resultado una intensificación del trabajo, un aumento de la fatiga y de la inseguridad y el empeoramiento de la salud y el bienestar de la población trabajadora.

Es, por tanto, sobre estos factores organizacionales y las prácticas de gestión empresarial (no solo sobre la legislación laboral, sino también sobre el modelo productivo y la cultura empresarial) sobre los que fundamentalmente hay que actuar para desarrollar una política preventiva eficaz y conseguir incidir positivamente en el control y eliminación de los riesgos laborales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENACH, J. y MUNTANER, C., (eds.) (2010): *Empleo, trabajo y desigualdades en salud: Una perspectiva global*, Barcelona: Icaria.
- BENACH, J.; AMABLE, M.; MUNTANER, C. y BENAVIDES, F.G. (2002): "The consequences of flexible work for health: are we looking at the right place?" *Journal of Epidemiology and Community Health*, no 56.
- BENAVIDES, F.G.; BENACH, J.; DIEZ-ROUX, AV. y ROMAN, C. (2000): "How do types of employment relate to health indicators? Findings from the second European survey on working conditions. *Journal of Epidemiology and Community Health*, na 54(7).
- BIELSA, J. y DUARTE, R. (2011): "Size and linkages of the Spanish construction industry: key sector or deformation of the economy", *Cambridge Journal of Economics*, Vol 35 (2).

- BOOTH, A.; FRANCESCONI, M. y FRANK, J. (2002): "Temporary jobs: Stepping stones or dead ends?", *The Economic Journal* [Electronic version], no 112(480).
- BOVER, O. y GÓMEZ, R. (2004): "Another look at unemployment duration: Exit to a permanent vs. a temporary job", *Investigaciones Económicas*, n° XXVIII(2).
- CANO, E. (2004): "Formas, percepciones y consecuencias de la precariedad", *MientrasTanto*, nº 93.
- DE CUYPER, N.; DE JONG, J.; DE WITTE, H.; ISAKSSON, K. y RIGOTTI, T. (2008): "Literature review of theory and research on the psychological impact of temporary employment: Towards a conceptual model", *International Journal of Management Reviews*, n° 10(1).
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000): "Who is harmed by labour market regulations? Quantitative evidence", en REGINI, M. y ESPING-ANDERSEN, G. (Eds.), *Why deregulate labour markets?*, Oxford: Oxford University Press-Oxford Scholarship Online.
- FERRIE, J.E.; WESTERLUND, H.; VIRTANEN, M.; VAHTERA, J. y KIVIMÄKI, M. (2008): "Flexible labor markets and employee health", Scandinavian Journal of Work, *Environment & Health*, Suppl. 6.
- GUAMÁN, A. e ILLUECA, H. (2012): El huracán neoliberal, una reforma laboral contra el trabajo, Madrid: Sequitur.
- KIVIMÄKI, M.; VAHTERA, J.; ELOVAINIO, M.; PENTTI, J. y VIRTANEN, M. (2003): "Human costs of organizational downsizing: Comparing health trends between leavers and stayers", *American Journal of Community Psychology*, n° 32(1-2).
- LAPARRA NAVARRO, M. (2006): La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral, Madrid: Cáritas Española.
- LETOURNEUX, V. (1998): *Precarious employment and working conditions in Europe,* Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- LORENTE, R. (2003): La precariedad laboral de trabajar a tiempo parcial: El caso de España, México DF: Plaza y Valdés.
- LORENTE, R.; PITXER, J.V. y SÁNCHEZ, A. (2013): "La lógica de la temporalidad en el mercado laboral español", en GUAMÁN, A., *Temporalidad y Precariedad del Trabajo Asalariado: ¿el fin de la estabilidad laboral?*, Albacete: Bomarzo.
- METCALFE, C.; DAVEY SMITH, G.; STERNE, J.A.; HESLOP, P.; MACLEOD, J. y HART, C. (2003): "Frequent job change and associated health", *Social Science & Medicine*, n° 56 (1).
- MONCADA, S. y LLORENS, C. (eds.) (2007): Organizacion del Trabajo, Factores Psicosociales y Salud [Work organization, psychosocial factors and health], Madrid: ISTAS.

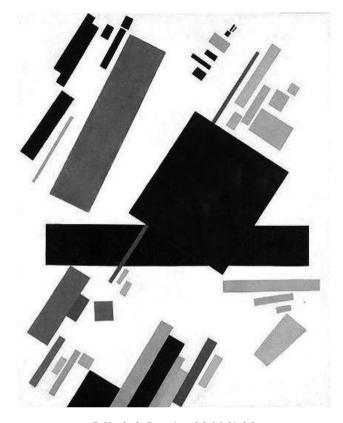
- MONCADA, S.; LLORENS, C.; NAVARRO, A. y KRISTENSEN, TS. (2005): "ISTAS21 COPSOQ: versión en lengua castellana del cuestionario psicosocial de Copenhague [ISTAS21 COPSOQ: Spanish version of the Copenhagen Psychosocial Questionnaire]", *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, nº 8(1).
- NAVARRO, V., TUR, M. y CAMPA, M. (2009): "La situación de la clase trabajadora en España. Una comparación con los países de la UE-15 y EEUU", *El Viejo Topo*, nº 253.
- ORTIZ, P. (2013): "Cambios en la legislación laboral y contratación laboral en España". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 31, nº 1.
- QUINLAN, M.; BOHLE, P. y MAYHEW, C. (2001): "The global expansion of precarious employment, work disorganisation and occupational health: Placing the debate in a comparative historical context"; *International Journal of Health Services*, no 31(3).
- QUINLAN, M. y BOHLE, P. (2009): "Overstretched and unreciprocated commitment: Reviewing research on the occupational health and safety effects of downsizing and job insecurity", *International Journal of Health Services*, n° 39(1).
- RECIO, A. (2009): "Una nota sobre crisis y mercado laboral español", *Revista de Economía Crítica*, nº. 8, segundo semestre.
- ROCHA, F.; CRUCES, J.; DE LA FUENTE, L. y OTAEGUI, A. (2013): *Crisis, políticas de austeridad y trabajo decente,* Colección Estudios nº 71, Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- RODGERS, G. (1989): "Precarious work in Western Europe", en RODGERS, G. y RODGERS, J. (eds.): *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*, Belgium: International Institute for Labour Studies.
- SARAGOSSÀ, V. (2013): "El discurso oficial de la precariedad laboral. Aproximación a las exposiciones de motivos de las reformas laborales en torno a la precariedad", en GUAMÁN, A., *Temporalidad y Precariedad del Trabajo Asalariado: ¿el fin de la estabilidad laboral?*, Albacete: Bomarzo.
- SEN, A. (1997): "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 136, nº 2.
- SCOTT, H.K. (2004): "Reconceptualizing the nature and health consequences of work-related insecurity for the new economy: The decline of workers' power in the flexibility regime", *International Journal of Health Services*, n° 34 (1).
- STANDING, G. (1999): *Global labour flexibility. Seeking distributive justice,* London: Palgrave MacMillan.
- STANDING, G. (2013): *El precariado. Una nueva clase social,* Barcelona: Pasado y Presente.

Empleo y salud laboral: los efectos tóxicos...

- VIRTANEN, M.; KIVIMÄKI, M.; JOENSUU, M.; VIRTANEN, P.; ELOVAINIO, M. y VAHTERA, J. (2005): "Temporary employment and health: a review", *International Journal of Epidemiology*, n° 34 (3).
- VIVES, A.; AMABLE, M.; FERRER, M.; MONCADA, S.; LLORENS, C.; MUNTANER, C.; BENAVIDES, F.G. y BENACH, J. (2010): "The employment precariousness scale (EPRES): psychometric properties of a new tool for epidemiological studies among waged and salaried workers", *Occupational and Environmental Medicine*, no 67.
- VIVES, A.; VANROELEN, C.; AMABLE, M.; FERRER, M.; MONCADA, S.; LLO-RENS, C.; MUNTANER, C.; BENAVIDES, F.G. y BENACH, J. (2011): "Employment precariousness in Spain: prevalence, social distribution and population attributable risk percent for poor mental health", *International Journal of Health Services*, no 41(4).

Carlos L. Alfonso

Las relaciones laborales y la negociación colectiva en los últimos años



Pintura suprematista 7. Kazimir Severinovich Malévich.

El presente trabajo analiza la evolución de las relaciones laborales y de la negociación colectiva en el Estado español en los últimos años, especialmente desde la reforma laboral del año 2012. Para ello se toman en consideración los factores que han condicionado esa evolución y la ideología que subyace en las transformaciones que se han ido produciendo, que han conducido a debilitar la negociación colectiva y dirigirla hacia la empresa y a implantar un modelo de gestión del trabajo basado en la mercantilización, la flexibilidad extrema y el dumping social. Finalmente se realizan algunas propuestas de futuro para revertir en lo posible la situación.

Las relaciones laborales y la negociación colectiva...

1. LOS FACTORES QUE HAN AFECTADO A LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES

A evolución que han sufrido las relaciones laborales en el Estado español en los últimos años, especialmente desde las reformas laborales iniciadas en 2010, pero sobre todo a partir de la de 2012, viene condicionada por una serie de factores que en parte son comunes a la evolución de esas relaciones en el ámbito europeo y aún en el mundial.

Sin duda son muchos los factores que pueden destacarse al respecto, pero creo que por sistematizar algunos, especialmente los más relevantes, pueden identificarse los siguientes:

- 1. La extensión de un modelo de trabajo basado en el sistema de producción conocido como toyotismo.
- La consolidación de un determinado modelo de gestión de la globalización económica basado en las libertades económicas y en la postergación de los derechos sociales.
- 3. La expansión de la ideología neoconservadora, que conduce a considerar los derechos laborales y el sindicato como obstáculo al beneficio empresarial.
- 4. La crisis económica, que se utiliza como excusa-justificación para cambios regresivos en las relaciones laborales.

A ellos se unen, sin duda, otros factores más internos a nuestro Estado entre los que destacan nuestro modelo productivo, basado en una industria en muchos casos

de escaso valor añadido y en el sector servicios muy dependiente de la construcción, el ocio y el turismo; nuestra estructura empresarial, exageradamente atomizada; una fuerte presencia de la especulación en la actividad económica; una cultura de la precariedad laboral en detrimento de una gestión más basada en la calidad del trabajo; etc.

Todo ello ha conducido a una regulación del trabajo que desprecia su papel político, como elemento igualitario y de integración social, y profundiza en la visión del mismo como un elemento puramente mercantilizado (Baylos, 2015, p. 14) que debe ser tratado como cualquier otro coste empresarial y, por tanto, reducido al nivel mínimo posible.

Ese tratamiento del trabajo puramente remercantilizador debía conducir necesariamente a una regresión de las condiciones de trabajo, buscando esencialmente la disminución de costes; pero también a un uso flexible del trabajo, extendiendo al mismo el sistema del "just in time" característico del sistema de producción toyotista, de tal manera que el trabajador fuese utilizado como fuese conveniente para el empresario, cuando fuese conveniente para el empresario, donde fuese conveniente para el empresario y con el coste menor posible. Se pretendía así un trabajador¹ en extremo flexible, disponible y barato; en definitiva una "uberización" del trabajo, un trabajador adaptado al tipo de empresa Uber y similares.

Pero, además, la expansión de las ideas neoconservadores eliminaba cualquier factor equilibrador de ese tipo de trabajo, como podía ser la vinculación con la empresa y la estabilidad laboral; ahora el trabajador debía estar disponible para pasar de una empresa a otra y bajo diversas formas de empleo, incluso a tiempo parcial; como se ha defendido abiertamente desde ciertos sectores, el trabajo fijo y a tiempo completo era algo de tiempos pasados.

En esta evolución más o menos acusada pero presente a nivel mundial, una regulación laboral que limitase los poderes empresariales y buscase un equilibrio tuitivo para el trabajador, era un evidente obstáculo a los objetivos pretendidos. Para conseguir una depreciación del trabajo y una regresión en la protección dispensada al mismo, el régimen jurídico de las relaciones laborales tenía que cambiar sus objetivos y ponerse directamente al servicio de la gestión empresarial para conseguir una flexibilidad extrema y unilateral, pensada esencialmente en beneficio del empleador.

¹ Por razones de brevedad se utiliza el masculino, que debe tomarse en el uso que le doy como un género neutro; entiéndanse, pues, todas las referencias hechas a las personas de cualquier sexo, por ejemplo: trabajador y trabajadora.

Si ese era el objetivo, es evidente que una negociación colectiva fuerte, basada en la unidad sectorial de los trabajadores, constituía un nuevo obstáculo como lo constituía también la presencia de unos interlocutores sociales fuertes y con capacidad contractual real. Nuevos objetivos estaban servidos: había que resituar la negociación colectiva volcándola a la empresa y permitiendo que modificase su función esencial, que ya no debía ser la mejora de las condiciones de los trabajadores sino esencialmente la consecución del abaratamiento y flexibilidad del trabajo, y para ello era esencial debilitar a los interlocutores sociales. La desindicalización se convertía así en un objetivo crucial, porque es evidente que donde existe presencia sindical las condiciones de trabajo son mejores; luego, reducir la presencia sindical contribuye al deterioro de esas condiciones.

Una operación de esta magnitud requería justificaciones y condiciones sociales para intentar limitar la resistencia social que lógicamente provocaría. Las justificaciones se encontraron en dos elementos: uno, la globalización, que conducía a justificaciones basadas en la necesidad de competir con nuevos productores mundiales que soportaban costes del trabajo muy inferiores; el otro, la crisis, que se convertía en el elemento que justificaba recortes y regresiones para superarla, aparentando que los cambios eran coyunturales y generando así una falsa expectativa de posterior recuperación de la "normalidad", que nunca se ha producido en crisis anteriores y que no se producirá, si no se fuerza socialmente, porque los cambios que se pretenden son estructurales y dirigidos claramente hacia una sociedad en la que el poder empresarial se refuerce y el reparto de rentas se incline decisivamente a favor de las rentas del capital.

Se omitía así que la globalización y la crisis se podían gestionar de otra manera y se intentaba consolidar el modelo de gestión especulativo y antisocial, estableciendo instrumentos de poder que condicionasen la política de cualquier Estado que intentase una política diferente, evitando conceder poderes a las instituciones internacionales dirigidas a la defensa de los derechos, y consolidando el sistema de relaciones económicas internacionales mediante Tratados Comerciales que diesen rango jurídico vinculante a los principios ideológicos que sustentaban los cambios regresivos y antisociales.

Las condiciones sociales favorables para esta regresión se propiciaban mediante una cultura del individualismo, en una especie de teorización del sálvese quien pueda, evitando cualquier gestión colectiva de los problemas, y mediante la expansión de una cultura del miedo. Miedo a la pérdida del empleo, miedo a la pérdida de los sistemas de protección social, miedo a un empeoramiento aún mayor, etc., de tal modo que las regresiones se aceptasen pensando que aún podían ser peores y

se presentasen en ocasiones, en una falacia sin precedentes, como los ajustes necesarios para mantener las conquistas sociales, cuando en realidad lo que hacían era desmantelarlas progresivamente. En esa operación del miedo, el desmantelamiento de las instituciones de protección social juega, también, un papel complementario pero esencial; mayor temor a un desempleo no suficientemente protegido, mayor temor a unas pensiones en peligro, en definitiva un temor que genera mayor aceptación de la imposición empresarial y de la regresión de condiciones, especialmente por los colectivos más débiles por su menor o más tardía incorporación al mercado de trabajo o, sencillamente, de nueva incorporación y que por tanto nunca conocieron una protección mayor de la escasa que ahora se les ofrece.

Jóvenes, mujeres y trabajadores de mayor edad son así colectivos especialmente vulnerables ante la regresión de condiciones que se está produciendo, más aún si se combinan estos factores, por ejemplo se es trabajadora joven (mujer y joven).

En toda esa operación regresiva han tenido un papel esencial instituciones económicas internacionales, pero también regionales, como la Unión Europea que ha llegado a exigir ajustes a algunos Estados contrarios a sus propias normas, o a alterar las bases del consenso social, anteponiendo las libertades económicas a los derechos sociales reconocidos por la propia UE; labor en la que, por cierto y en relación con ciertos aspectos, ha tenido un papel destacado el propio Tribunal de Justicia de la UE, especialmente a partir de sus conocidas sentencias Viking (STJUE C438-05, de 11 de diciembre de 2007), Laval (STJUE C341-05, de 18 de diciembre de 2007) y Rüffert (STJUE C346-06, de 3 de abril de 2008).

No se tenía inconveniente así en romper los ajustados equilibrios entre capital y trabajo que estaban en la base del Estado Social y que exigían un régimen razonablemente tuitivo del trabajador, una ordenación de las relaciones laborales que hiciese posible la gestión empresarial pero que diese razonable seguridad y protección al trabajador. El irresponsable desprecio por las consecuencias políticas, sociales y económicas de la ruptura de ese equilibrio, ha estado presente en los últimos años y se ha agudizado en Estados que, como el nuestro, tenían factores internos que podían incrementar la tendencia a los cambios regresivos. Se ha cuestionado así la que se había calificado como legitimidad material que la dimensión social de la democracia añadía a la legitimidad formal del Estado democrático (Monereo, 2009, p. 37), en una operación cuyas consecuencias a largo plazo, si no se revierten, son incalculables.

En definitiva, la evolución en el ámbito internacional conducía a un empleo más flexible, menos protegido, más diverso y a una ordenación de las relaciones laborales

que situase como objetivo esencial el abaratamiento de costes del trabajo y el reforzamiento de los poderes empresariales.

Sin duda otros elementos deberían mencionarse pues son también aspectos esenciales en esa evolución, como la nueva revolución que en la producción y el empleo puede producir —o está produciendo ya— la robotización, que ha sido analizada recientemente en muy buenos estudios a los que cabe remitirse (por ejemplo Molina, 2017, pp. 5 a 20); o los fenómenos de circulación internacional de trabajadores, bien mediante el desplazamiento de empresas, bien mediante el desplazamiento de personas y la migración, y otros muchos, pero la brevedad del análisis permite considerar que el panorama que condiciona la evolución de las relaciones laborales está esbozado, siquiera indiciariamente.

2. LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ESTADO ESPAÑOL

La evolución de las relaciones laborales que he descrito se ha agudizado en nuestra realidad como consecuencia de los factores intrínsecos a nuestro modelo productivo y a la situación económica y la manera de gestionarla, anteponiendo una reducción del gasto público a cualquier otra consideración, incluso con una reforma constitucional para consolidar esa orientación. La existencia de un gobierno conservador profundamente antisocial y destinado a erosionar las conquistas sociales y el Estado del Bienestar y, por supuesto, el propio Estado Social, unida a un modelo económico con fuerte peso del capitalismo especulativo, han conducido a un intento de hacer evolucionar las relaciones laborales hacia un modelo extremo de ese nuevo toyotismo matizado de neoconservadurismo.

Las resistencias sociales y alguna actuación judicial han conseguido minimizar algunos efectos de esa evolución, pero otros muchos se detectan ya en nuestras relaciones laborales y han contado con la complicidad de otro sector judicial y de la mayoría de un Tribunal Constitucional más preocupado por la protección de los poderes económicos y la consolidación de las ideologías neoconservadoras que por la protección de los derechos ciudadanos –algunos nombramientos en diversos órganos judiciales no son casuales en este sentido—.

Las reformas laborales iniciadas en 2010, pero sobre todo la de 2012, han intentado consolidar este nuevo modelo de relaciones laborales, al mismo tiempo que conseguir una devaluación interna basada en la reducción de los costes laborales.

Para ello es importante tanto lo que se ha hecho, como lo que no se ha hecho.

En mi opinión hay varios grandes ejes de actuación, y también de omisión de actuaciones necesarias, en la ordenación de las relaciones laborales —dejando al margen los aspectos de protección social—, en los que se detecta la evolución regresiva que se ha pretendido.

Esos ejes serían los siguientes:

- Contratación
- Extinción
- Flexibilidad del trabajo y salario
- Negociación colectiva
- Limitaciones a la actuación sindical

Como veremos, en la mayor parte de los casos el peso esencial lo han asumido las reformas legales, aunque en alguno el replanteamiento de la ordenación laboral se ha intentado conseguir por otras vías más indirectas. Veamos algunas características esenciales de lo que se ha intentado en cada uno de esos ejes.

1. Contratación

En esta materia no solo se han incrementado las fórmulas flexibles de contratación, con contratos como el de fomento denominado de apoyo a los emprendedores, indefinido pero con un período de prueba extraordinariamente largo, o con la potenciación de la contratación a tiempo parcial (art. 12 ET), no causal y enormemente flexible mediante las posibles horas complementarias, pero que además es objeto de un uso muchas veces fraudulento frente al que no parecen ser suficientes ni las medidas de control horario ni la actuación -comprometida en muchos casos- de la Inspección de Trabajo; sino que tampoco, y como uno de los elementos más característico de esta etapa, se han evitado los usos fraudulentos de la contratación temporal, que es claramente excesiva y abusiva en no pocos casos. Si el uso patológico de la misma debía haber sido objeto de un control más firme, también deberían haberse reconsiderado las opciones legales que lo fomentan, como la sucesión de contratos temporales con diferentes trabajadores, que no se impide por el ordenamiento, o la vinculación de la causa de temporalidad del contrato de obra con la existencia de una contrata o subcontrata, etc.

Las relaciones laborales y la negociación colectiva...

Se sigue potenciando así un modelo de contratación enormemente diversificado y usado no pocas veces de forma abusiva (arts. 11, 12, 15 y 16 ET: contratos temporales, formativos, a tiempo parcial, de temporada, diversos indefinidos, etc.) y ello por no hablar de la errática política de incentivación de la contratación que no es en absoluto eficaz, o del mal uso de la contratación laboral por las propias administraciones públicas, que parece en vía de al menos parcial corrección gracias a la presión y negociación sindical y a algunas sentencias del TJUE.

Claro, con esta situación se divide al conjunto de los trabajadores, y si a ello se anudan contrataciones de muy escasa duración y una exagerada rotación de trabajadores, los efectos son múltiples y repercuten en la escasa vinculación con la empresa, la inestabilidad personal, los defectos de formación, la propia evolución de los sistemas de protección social, etc.

Pero aún con ser muy negativo todo esto, lo más preocupante es el uso y abuso de formas contractuales que deberían erradicarse pues constituyen cesiones ilegales de trabajadores que, pese a eso, se toleran o no se combaten con suficiente intensidad.

Dos realidades aparecen al respecto; la menos preocupante, con ser ilegal, es la actuación de las empresas de trabajo temporal en ámbitos que no les son propios, especialmente en los trabajos de temporada que con arreglo a la legislación vigente deben conducir a relaciones fijas –periódicas o discontinuas pero fijas–; esta situación, que se da sobre todo en el trabajo en el campo, contribuye a perjudicar aún más la contratación estable.

La segunda realidad es, esa sí, en extremo preocupante y goza de una cierta complacencia de las autoridades y de una escasa comprensión del problema por los órganos judiciales; se trata de la actuación de las denominadas empresas multiservicios —nombre equívoco pues muchas son uniservicios—, con realidades tan preocupantes como lo que está ocurriendo en el sector de hostelería. Estas empresas, bajo supuestos contratas de obras o servicios, en muchos casos, me atrevo a decir que en la inmensa mayoría, lo que están haciendo es cesiones ilegales de trabajadores (art. 43 ET); ilegales porque ni son empresas de trabajo temporal, ni se producen para atender necesidades temporales (por ejemplo, la limpieza en cualquier ámbito, o el aseo de habitaciones en un hotel, no lo son). Generalmente el único servicio que prestan estas empresas es la puesta a disposición de trabajadores, además en condiciones laborales y salariales muy precarias, y esto debería erradicarse, pero

claro no se hace porque es la práctica que más sintoniza con los objetivos pretendidos: trabajadores precarios, relaciones inestables, salarios bajos.

Incluso cabría hablar en este sentido de todas las situaciones de contrata (art. 42 ET) que generalmente permiten abaratar los costes del trabajo mediante salarios más bajos y aplicación de convenios distintos a los de la empresa principal, algo que, especialmente en las contratas de propia actividad, debería excluirse obligando a la equiparación plena de condiciones entre los trabajadores de la contrata y los de la empresa principal, o la aplicación a aquéllos de las condiciones que ésta debería aplicar a sus propios trabajadores.

Puede verse, así, que la contratación se utiliza al servicio de ese nuevo modelo de trabajador y de relaciones laborales que quiere implantarse, e incluso como los efectos son patentes, se plantean soluciones irreales y que profundizarían el modelo como ciertas propuestas de contrato único que, en el fondo, conducen a difuminar los efectos positivos de la contratación estable, enlazando con la desprotección frente al despido, de la que a continuación me ocuparé.

2. Extinción

En materia de extinción contractual se argumenta sobre el excesivo coste del despido, pero eso es radicalmente incierto, además de que ese coste es inseparable de otros muchos elementos: protección de desempleo, control judicial, intervención sindical, situación de empleo en cada Estado, etc.

La realidad es que se busca facilitar y abaratar el despido porque un trabajador menos protegido frente a la extinción de su contrato es un trabajador que aceptará más fácilmente la imposición empresarial, la reducción de sus condiciones y los ajustes que se le exijan para mantener el empleo, especialmente ante un volumen de desempleo como el que tenemos, que cumple sobradamente el papel de ejército de reserva y consiguiente contención salarial y del progreso social.

El objetivo esencial, pues, de la reducción de la protección frente al despido es este y se ha articulado por diferentes vías: reducción de la indemnización del despido improcedente, tanto reduciendo el número de días de indemnización por año trabajado como eliminando, salvo casos muy residuales, los denominados salarios de tramitación; flexibilizando las causas del despido –individual y colectivo– económico y por razones de funcionamiento empresarial;

Las relaciones laborales y la negociación colectiva...

limitando el control judicial del despido, aunque aquí cierta jurisprudencia ha tenido un papel destacado. A su vez se niega la regulación de figuras tan necesarias como el despido nulo por fraude, etc.

A ello se unen otros efectos indirectos, pero claramente inducidos y que potencian la desprotección del trabajador frente al despido: por un lado, la tardanza en hacer frente a las indemnizaciones por el Fondo de Garantía Salarial; por otro, la tardanza en resolver los litigios judiciales propiciada por la derivación hacia los órganos sociales de toda la conflictividad en la materia sin el reforzamiento de los mismos para atenderla. Unas indemnizaciones o resoluciones muy tardías incrementan su ineficacia y la desprotección del trabajador, fomentando muchas veces negociaciones a la baja que aún reducen más los costes del despido para el empleador.

En definitiva, a la flexibilidad de entrada, a la flexibilidad en la contratación, se une una extrema flexibilidad de salida (sobre todo artículos 51, 52 y 54 y siguientes ET) y, por tanto, es fácil prescindir del trabajador cuando se quiera, bien dando por finalizado un contrato temporal, bien despidiendo de forma bastante sencilla y barata al fijo. En definitiva, un objetivo casi cumplido: usar el trabajador solamente cuando se necesite y hasta que se necesite.

3. Flexibilidad del trabajo y salario

A las flexibilidades anteriores se une la flexibilidad interna, pues en los últimos años se ha potenciado la modificación de las condiciones de trabajo, facilitando la movilidad, la modificación sustancial de condiciones, comprendidas las derivadas de pactos colectivos, potenciando incluso el descuelgue de los convenios estatutarios, posible hoy sin acuerdo con los trabajadores y en muchas materias.

Es un conjunto de actuaciones sobre numerosos preceptos del ET (39, 40, 41, 47, 82 ET, etc.) siempre en una orientación flexibilizadora.

Es más, al admitirse la modificación sustancial de condiciones de trabajo también en cuanto a la cuantía salarial, numerosas ventajas salariales —y también de otro tipo— de las que disfrutaban los trabajadores han desaparecido a través de esos procedimientos de modificación que culminan con decisión unilateral empresarial o con acuerdos con representaciones escasamente fiables, porque conviene retener que se han potenciado los acuerdos en esas materias con representaciones no sindicales, elegidas *ad hoc* para estas nego-

ciaciones, representaciones dudosamente reales y escasamente controlables en su actuación.

La propia legislación ha potenciado instrumentos flexibilizadores como la distribución irregular de la jornada (art. 34.2 ET) o, lo que no es artificial sino directamente buscado, la devaluación salarial o al menos la contención, pues el descuelgue salarial del convenio afecta, sin duda, a futuros procesos de negociación colectiva.

Además la flexibilidad se ha potenciado como instrumento unilateral del empresario, al servicio del reforzamiento de sus poderes, consolidando así un modelo de empresa autoritaria y no participada, bien alejado del modelo de empresa más coherente con un Estado Social y, por otro lado, como flexibilidad desconectada de la de entrada y de salida, cuando razonablemente la flexibilidad interna debería servir para facilitar el empleo estable –flexible pero estable—y evitar el despido por crisis empresarial.

Nuevamente se potencian los objetivos que enuncié; ahora se trata de utilizar el trabajador como y donde se necesite y se ignoran realidades como los efectos que un exceso de flexibilidad puede implicar para las personas que compatibilizan la atención a necesidades familiares o formativas, o las dificultades para mujeres embarazadas o que den lactancia, etc.

4. Negociación colectiva

En la materia se ha buscado perjudicar el papel esencial de la negociación colectiva, especialmente la sectorial, buscando que la misma tuviese dificultades para mantener su papel de gobierno de las relaciones laborales y de mejora de los derechos de los trabajadores. Al respecto, además de las medidas adoptadas en el ámbito del sector público que justifican por sí solas un estudio amplio y específico, y de la potenciación de la flexibilidad mediante los procedimientos de inaplicación de los convenios, la reforma legal del año 2012 actuó en otras dos direcciones muy claras:

1ª) Dar solución al debate en torno a la ultractividad del convenio, potenciando que en caso de no alcanzarse acuerdo entre los negociadores en un breve plazo se evite al máximo la prórroga forzosa del convenio (reformando el artículo 86, apartados 1 y 3 ET). De esta manera se buscaba facilitar una negociación a la baja de las condiciones establecidas en los convenios al garantizar que las mismas no se podían prorrogar indefinidamente. El efecto muy negativo de esta medida se ha conseguido paliar en parte, tanto por la labor de los negociadores que han prorrogado las condiciones o conseguido renegociar la mayor parte de los convenios, como por la jurisprudencia que, al menos, ha mantenido contractualizadas las condiciones de los convenios estatutarios cuando los mismos perdían vigencia; pero esto, que ha sido muy importante, no ha impedido la paralización de algunos procesos de negociación ni las estrategias dirigidas a la pérdida de eficacia normativa de las regulaciones convencionales, ni solventado el problema de los trabajadores de nuevo empleo.

2ª) Modificar las reglas sobre estructura y articulación de la negociación colectiva, suprimiendo la posibilidad de que los sindicatos y las asociaciones empresariales organizasen, incluso en cada sector, la estructura adecuada de la negociación colectiva al dar la norma legal, imperativamente, preferencia aplicativa al convenio de empresa, de grupo de empresas o de pluralidad de empresas en casi todas las materias esenciales en los convenios, con la única salvedad posiblemente de la duración de la jornada (reformando el artículo 84, apartados 1 y 2 ET) y posibilitando la inaplicación de las reglas en materia de: cuantía salarial; retribución de horas extraordinarias y del trabajo a turnos; distribución de tiempo de trabajo y horario; la adaptación del sistema de clasificación profesional y de aspectos de las modalidades de contratación; de las medidas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal, y de aquellas otras que los propios convenios permitan.

Al amparo de esta posibilidad han aparecido numerosos convenios de empresa claramente regresivos y que solo pretenden la huída del convenio sectorial de referencia, empeorando las condiciones reguladas en el mismo en un efecto de claro dumping social entre empresarios en el mismo ámbito territorial; incluso las empresas multiservicios han intentado negociar convenios regresivos con salarios mínimos y duraciones muy prolongadas para escapar así de cualquier regulación sectorial. Hemos asistido a una larga proliferación de convenios de empresa claramente abusivos, regresivos y socialmente inaceptables. Las soluciones judiciales han puesto algún límite, generalmente por razones formales y procedimentales, pero no han cuestionado el fondo de la operación; esto es, las regulaciones regresivas que en muchos casos podrían calificarse como supuestos de manifiesto abuso de derecho.

En fin y como resumen, se ha intentado potenciar una negociación de empresa, al servicio de la flexibilidad, de la devaluación salarial y de la regresión de condiciones laborales, al mismo tiempo que se dificultaba la negociación salarial. Afortunadamente, la actuación sindical ha conseguido evitar, al menos

en parte, los efectos de esta profunda operación antisocial, pero en otra parte las reformas han consolidado pérdida de derechos y fragmentado artificialmente las unidades de negociación.

5. Limitaciones a la actividad sindical

En este terreno es mucho lo que se ha hecho, pero no en el plano estrictamente normativo, y también es mucho lo que no se ha hecho. No se ha hecho, por ejemplo, la adaptación de la legislación a una realidad muy cambiada desde que se reguló el derecho de libertad sindical (1985). Hoy es evidente que hace falta una legislación de promoción del hecho sindical, pero eso encaja mal con el objetivo de disminuir el carácter tuitivo del ordenamiento laboral. Al contrario, quienes dirigen esa operación lo que han intentado es precisamente disminuir la capacidad contractual y de presión de las estructuras sindicales, conscientes de que el poder sindical es una de las más eficaces barreras frente a sus intentos de regresión de las condiciones laborales.

No son casuales, pues, los ataques a los sindicatos, incluso utilizando a algunos medios de comunicación; ni la disminución de facilidades y fondos públicos para la actuación sindical; ni los intentos de criminalizar el conflicto laboral con numerosos procesos penales contra huelguistas. En fin, se pretende generar miedo e intentar disuadir, así, a quienes se suman a las movilizaciones sindicales y deslegitimar socialmente a las organizaciones sindicales. Ha sido un objetivo que no han podido conseguir totalmente porque los trabajadores que prestan servicios en empresas con estructuras sindicales conocen los beneficios que ello supone, pero que sí ha impactado en un montón de empresas sin esas estructuras, dificultando ostensiblemente la actuación sindical sobre todo en la microempresa.

Se podrían citar otros muchos aspectos, como la potenciación del trabajo autónomo que no siempre lo es en la realidad, o el crecimiento de la economía informal para crear espacios de trabajo sin derechos, pero los rasgos que he descrito caracterizan nuestras actuales relaciones laborales, en las que la diversificación de estatus laborales se ha ampliado considerablemente; en las que el trabajo se intenta ver como una mera mercancía y, por tanto, el trabajador como un simple elemento más del proceso productivo, cosificando así a la persona y despreciando sus derechos; en las que la protección del trabajador se supedita a los objetivos empresariales y a la reducción de costes; en las que se fomenta el individualismo y lo colectivo se pretende poner simplemente al servicio del ajuste y la empresa, entendida simplemente como espacio de decisión unilateral del empleador.

Las relaciones laborales y la negociación colectiva...

Se pretende así un trabajo muy alejado del concepto del trabajo decente, muy alejado de la función social y de la protección que debería tener en un Estado Social. Se consigue de este modo una regresión social importante que pretende acabar con el trabajo estable y que conduce a trabajadores pobres, a personas que aunque tengan trabajo no salen de la pobreza; reaparecen fenómenos que parecían superados y el trabajo deja de ser un medio de integración social, su regulación deja de ser un elemento de igualación y progreso social.

Los efectos generales son importantes y conducen a una profundización en la división social, al crecimiento de la desigualdad, al reforzamiento del poder empresarial y a la redistribución de rentas pero ahora en sentido regresivo, haciendo crecer las de quienes más tienen.

Ese es el futuro que algunos querrían para nuestras relaciones laborales: el trabajo sin derechos o casi sin derechos, el trabajo flexible y barato, el trabajo a llamada, disponible cuando el empresario lo necesite en el marco de una empresa autoritaria en la que solo el capital tiene derecho a opinar y decidir.

3. ALGUNA PERSPECTIVA DE FUTURO

Llegados aquí se podría pensar que el futuro de nuestras relaciones laborales no es halagüeño, pero ciertamente no es así.

No lo es porque la capacidad de resistencia sindical y de los propios trabajadores ha impedido que esta operación consiga totalmente sus objetivos. Hoy la regresión ha sido importante pero el futuro sigue estando por construir y dependerá de la capacidad de organización y presión y movilización, en el fondo como siempre ha sido desde la aparición histórica del movimiento obrero.

Incluso la regresión que se pretende de condiciones laborales produce efectos socio-económicos tan profundos que sectores empresariales la cuestionan; no es que sus críticas sean absolutamente coincidentes con la de los medios sindicales, pero sí que confluyen en ciertos aspectos y en otros apoyan soluciones que pueden ser más razonables y aceptables.

En la actualidad aún sigue siendo posible un amplio consenso social para conseguir una ordenación razonable y equilibrada de las relaciones laborales y los diferentes documentos elaborados en el seno del grupo de expertos reunidos en torno a la fundación FIDE lo demuestran (se han publicado en la Revista Derecho de las Relaciones Laborales, AAVV, 2016), y el documento de conclusiones del grupo de trabajo es ilustrativo al respecto y merece detenido estudio (Casas, 2016, pp. 295 a 300); al margen de que esas propuestas puedan aceptarse totalmente o no, o de que tengan aspectos en unos casos más acertados que en otros, evidencian que es posible un amplio consenso en torno a una regulación socialmente aceptable de lo laboral, acorde con un carácter equilibrador de intereses contrapuestos que debe tener y con la dimensión social del Estado de Derecho.

Es urgente, sin duda, recuperar el papel del Derecho del Trabajo en el Estado social y su función de superación de las desigualdades; es urgente la promoción del hecho sindical; es urgente potenciar la imperatividad de normas laborales en su dimensión de normas mínimas y, sobre todo, es urgente potenciar el diálogo social, para lo que hace falta que vuelvan a equilibrarse las posiciones de los interlocutores (Baylos, 2015, pp. 23 a 25); claro es que para ello hacen falta actuaciones en numerosos órdenes y cambios profundos, tanto políticos como de modelo productivo, pero conviene recordar que los cambios son posibles si se trabaja para que se produzcan.

En esa perspectiva de cambios, una ordenación razonable no volverá a los orígenes pero debe recuperar aspectos esenciales de la situación anterior a la regresión de los últimos años. Así se pueden citar, entre otros, los siguientes:

- La centralidad de la relación típica: laboral, estable y a tiempo completo y con relación directa con el real empleador, debe quedar absolutamente garantizada.
- La ordenación ha ser flexible, pues la flexibilidad no es en sí misma negativa, pero con suficientes elementos de contrapeso garantizando que la flexibilidad no sea unilateral; la interlocución sindical, la participación, el suficiente sustrato de normas imperativas mínimas de carácter tuitivo han de quedar garantizados, así como la atención a los intereses del propio trabajador en orden a la flexibilidad y a los impactos en su vida personal y familiar.
- La ordenación ha de garantizar una eficaz protección frente al despido, pues ese es el elemento esencial para que el trabajador pueda hacer valer sus restantes derechos; la diferenciación así entre despidos justificados e injustificados, la tutela judicial plena y rápida, la recuperación del despido nulo por fraude, el suficiente carácter disuasorio de las indemnizaciones por despido injustificado, etc., son elementos esenciales en una ordenación lógica de las relaciones laborales.

- La recuperación de la normalidad en la negociación colectiva para que siga cumpliendo sus finalidades esenciales de gobierno del sistema, de adaptación de las normas, de flexibilidad, pero sobre todo de mejora de los derechos y de progreso e igualación sindical. En ese sentido, la devolución a los interlocutores sociales más representativos de la capacidad de ordenación del sistema y la devolución de la primacía al convenio sectorial siendo este, en todo caso, el que pueda disponer de ella para abrir cauces de negociación en ámbitos inferiores, deberían ser objetivos de primer orden en aras a la recuperación de las funciones esenciales de la negociación colectiva.
- Finalmente, la articulación de un poder sindical contractualmente fuerte, capaz de interlocución en igualdad de condiciones con los interlocutores empresariales, es una pieza esencial en el sistema de relaciones laborales acorde con el Estado Social.
- Y como clave de bóveda de todo este proceso de auténtica regeneración democrática en las relaciones laborales, como elemento constructivo esencial, debe aparecer la recuperación del diálogo social en todos los niveles de interlocución, porque una ordenación de las relaciones laborales estable y razonable ha de ser preferentemente consensuada.

Por supuesto cabría analizar muchas más cosas, como también caben otras alternativas, e incluso se seguirá defendiendo por sectores interesados una profundización en la dirección regresiva que se ha pretendido imponer estos últimos años, pero eso son caminos no solo socialmente injustos, sino en mi opinión también equivocados; son caminos que nos alejan del futuro y nos devuelven a un pasado lejano, que cuestionan fundamentos esenciales de la propia sociedad que hemos construido y que tienen difícil encaje, por no decir que son imposibles de encajar en el marco de un Estado Social de Derecho, conduciendo directamente a la conflictividad social, a soluciones autoritarias y a profundizar la fractura social que ya se percibe.

Como dije, el futuro está por construir y debe ser un futuro de progreso, de derechos, de trabajo decente y para todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAVV (2016): "Monográfico. El derecho de trabajo a debate", *Revista de Derecho de las Relaciones Laborales*, nº 3, pp. 209 a 300.
- BAYLOS GRAU, A. (2015): "Un nuevo modelo de relaciones laborales", *Revista de Derecho Social*, nº 70, pp. 13 a 28.
- CASAS BAAMONDE, Ma. E. (2016): "Una nueva ordenación legal consensuada del trabajo y de las relaciones laborales. Conclusiones del debate del grupo FIDE". *Revista de Derecho de las Relaciones Laborales*, no 3, pp. 295 a 300.
- MOLINA NAVARRETE, C. (2017): "¿El futuro del trabajo, trabajo sin futuro? Los "mitos" de la era digital", CEF Trabajo y Seguridad Social, nº 131, pp. 5 a 20.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (2009): La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo. Albacete, Editorial Bomarzo.

Pilar Carrasquer

Tiempo de trabajo y conciliación: reflexiones para la negociación colectiva



Tomando el centeno. Kazimir Severínovich Malévich.

Los cambios socio-productivos han puesto en cuestión el modelo de organización socio-temporal propio de las sociedades de capitalismo avanzado. En este contexto se argumenta que no es posible afrontar el debate sobre el tiempo de trabajo en la negociación colectiva sin tener en cuenta que el tiempo de trabajo, entendido en un sentido amplio, constituye un eje de desigualdad de género de primer orden. Todo ello significa un reto para la negociación colectiva, en un contexto de crisis y de refuerzo, si cabe, de la dimensión temporal como eje de control por parte de las empresas.

1. EL TIEMPO DE TRABAJO COMO ASPECTO CLAVE PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

L tiempo de trabajo es, junto a los salarios, el gran tema de la negociación colectiva desde los albores del movimiento obrero organizado. El control sobre la intensidad del trabajo, así como sobre la duración y disposición de la jornada laboral representan elementos nucleares en el conflicto capital/trabajo. Medir y acotar la intensidad del trabajo, reducir la jornada laboral o aumentar la certidumbre respecto a la duración, distribución y ordenación de la misma, consumen una parte significativa del esfuerzo en la negociación colectiva. No es para menos. El tiempo de trabajo es un elemento definidor de las condiciones de trabajo y de la calidad del empleo.

Pero el impacto del tiempo de trabajo y de la jornada laboral excede los límites de la actividad y del conflicto en la empresa. Bajo el capitalismo industrial se construye la hegemonía del tiempo de trabajo sobre el resto de tiempos sociales, en un proceso que E.P. Thompson describió de manera magistral¹. Es el tiempo que organiza la vida de las personas y del conjunto de la sociedad, frente a otros que son considerados residuales. El binomio tiempo de trabajo/tiempo libre o de ocio tiene ahí su razón de ser, representado históricamente en la idea de 8+8+8 (8 horas de trabajo, 8 de descanso y 8 de tiempo libre), que ha orientado la pauta de reivindicación y de negociación del movimiento obrero durante el siglo XX. El fordismo con-

¹ E. P. Thompson «Work-discipline and industrial capitalism», Past and Present, 1967 [«Tiempo, disciplina de trabajo y capitalismo industrial»] en E. P. Thompson, *Tradición, revuelta y consciencia de clase*, Crítica, Barcelona, 1979, pp. 258-290.

forma la idea de un tiempo de trabajo, entendido como jornada laboral estándar a tiempo competo, que se desarrolla a lo largo de una trayectoria laboral estable, lineal y continua. Hasta el punto que toda excepción a dicha pauta se ha definido como "atípica": jornada laboral atípica, trayectoria laboral atípica, empleo atípico.

En las últimas décadas, dos grandes cambios están afectando a esa visión. Por un lado, la crisis del fordismo, al calor de la cual se han desarrollado estrategias de flexibilidad de todo tipo, entre las que destacan la flexibilización del tiempo de trabajo y la desregulación de la jornada laboral. Por otro, la presencia femenina en el mercado laboral formal, tensiona una organización socio-temporal basada en la disponibilidad absoluta para el empleo que sólo el varón adulto puede garantizar, gracias a la división sexual del trabajo.

La revisión del concepto de tiempo de trabajo en clave de género ha puesto en evidencia que hay un trabajo obligado y socialmente necesario más allá del empleo, el trabajo doméstico y de cuidados, con exigencias y características temporales propias que ponen a prueba la disponibilidad laboral de quienes lo asumen, esto es, mayoritariamente las mujeres, como hoy es bien sabido. De ahí, la importancia que adquiere la cantidad y la distribución del tiempo de trabajo desde el punto de vista de la igualdad de género en el mercado laboral.

Se trata una lectura que de forma más o menos explícita es asumida hoy en día por las principales instituciones nacionales e internacionales implicadas en el mundo del trabajo. Los informes sobre el trabajo y el empleo de las mujeres constatan que, a pesar de algunos avances, la igualdad de género en el mercado laboral está lejos de ser un hecho (CES, 2017; UE, 2014; OIT, 2016). Entre otras consideraciones, se identifica el trabajo doméstico y de cuidados como factor que penaliza la presencia y continuidad de las mujeres en la actividad laboral, así como sus propias condiciones de empleo, cuando se tiene. En ese marco tales instituciones ubican la centralidad de las llamadas políticas de conciliación de la vida laboral y familiar y, aún mejor, de tiempo de trabajo, como ámbitos de actuación clave.

Cabe añadir, en este sentido, que las principales políticas desarrolladas hasta ahora, una parte substantiva de las políticas de conciliación y, sobre todo, el impulso del trabajo femenino a tiempo parcial, no han ido en la dirección de un mejor balance trabajos-tiempos para ambos géneros, a pesar de que también se puedan identificar algunas buenas prácticas y recomendaciones.

Bajo este prisma, se plantea que no es posible afrontar el debate sobre el tiempo de trabajo en la negociación colectiva sin tener en cuenta que el tiempo de trabajo, entendido en un sentido amplio, constituye un eje de desigualdad de género de

primer orden en las sociedades de nuestro entorno. Todo ello significa un reto para la negociación colectiva, en un contexto de crisis y de refuerzo, si cabe, de la dimensión temporal como eje de control por parte de las empresas.

2. LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN Y SUS LÍMITES

Desde su impulso en las políticas de empleo y de igualdad en la Estrategia europea a finales del siglo pasado, las llamadas políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal se han hecho un hueco en la agenda de los actores sociales de las relaciones laborales en Europa. También en España, donde su impulso se recoge tanto en las políticas públicas como en las mesas de negociación de los convenios colectivos, al amparo de la Ley de Conciliación de 1999², junto a las revisiones introducidas más tarde por la propia Ley de Igualdad de 2007³ y con las especificidades previstas en la regulación de determinados colectivos como los dependientes de las administraciones públicas. Ello no significa que previamente no existiesen políticas o acuerdos que hoy se inscribirían en el marco de las políticas de conciliación. La novedad tiene que ver con los objetivos que se persiguen, en el contexto de cambios socioeconómicos y productivos de gran calado que podemos resumir en la idea de postfordismo y de revisión de los modelos de bienestar y de protección social, en Europa.

El diagnóstico de partida de las instituciones europeas contemplaba las políticas de conciliación como actuaciones encaminadas a favorecer el empleo femenino. Era una política acorde con el objetivo de aumentar las tasas de actividad y, sobre todo, de empleo femeninas (hasta el 60% en 2010, y hasta el 75%, con la actual Estrategia 2020) que, por primera vez, explícitamente se asociaba a la idea de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo⁴. Como telón de fondo, el paso de un modelo socioproductivo basado en el modelo "ganador del pan"/ama de casa, a un modelo de "dos trabajadores adultos", cuyas implicaciones para ambos géneros van más allá de la mera presencia cuantitativa en el mercado laboral de hombres y mujeres (Carrasquer *et al.*, 2015).

²Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, publicada el BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1999.

³ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, publicada en el BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

⁴ Cabe recordar que las políticas de conciliación formaban parte del IV Pilar, correspondiente a la Igualdad de Oportunidades, que junto a los relativos a la empleabilidad, el espíritu empresarial y la adaptabilidad de las empresas, conformaban la Estrategia Europea de Empleo 2010 que ha marcado la pauta de la política social y de empleo en Europa, revalidada en la Estrategia 2020, aunque la relación entre políticas de conciliación, así definidas, e igualdad haya sido ampliamente cuestionada.

Bajo el impulso de las instituciones europeas, las políticas de conciliación se orientan hacia una doble vía de actuación: la que incide en la dimensión temporal, por ejemplo, a través de la regulación de permisos o excedencias, y la que se refiere a la disponibilidad de servicios para afrontar la demanda cotidiana de cuidados de las personas⁵. La suma de ambos dispositivos impulsaría el "círculo virtuoso del empleo femenino": movilizar la reserva de mano de obra femenina en Europa, con objeto de alimentar los sistemas de protección social, y atender una demanda creciente de cuidados ligada al envejecimiento de la población, difícilmente asumible con la erosión de la figura de ama de casa a tiempo completo, a través de un sector servicios que, a su vez, absorbería la demanda de empleo de las mujeres.

Los primeros balances sobre su desarrollo e implementación arrojaban serias dudas sobre la idoneidad de unas propuestas que partían del colectivo femenino como destinatario de tales actuaciones. La idea de que la conciliación era un "problema" que concernía a las mujeres representaba uno de los principales límites a su orientación y contenidos. Desde esa óptica, las políticas de conciliación no añadirían nada nuevo a la percepción de la especificidad del empleo femenino, visto como poco apto para cumplir con unas exigencias de disponibilidad productiva que no se cuestionan. Además, la consideración de la problemática de la conciliación como una cuestión ajena al ámbito laboral, en buena medida compartida por el conjunto de agentes sociales, incluidas las organizaciones sindicales, lastraba el posible desarrollo de políticas. Lo que por otra parte no era óbice para que las empresas viesen en el desarrollo de políticas de conciliación una herramienta de gestión de recursos humanos, a modo de "premio" o de reconocimiento para determinados colectivos de la empresa y no como tema sujeto a negociación colectiva.

Junto a ello, en clave temporal, se identificaban otras limitaciones que tenían que ver con las propias características de las propuestas y su alcance. En primer lugar, el hecho de ser medidas pensadas para cubrir momentos excepcionales en la vida de las personas, como el nacimiento o adopción de hijos e hijas, sin incorporar una visión que atendiese las distintas necesidades que se pueden plantear a lo largo del ciclo de vida. En segundo lugar, se cuestionaba el hecho de focalizar la atención en las necesidades de cuidados de las criaturas, obviando las necesidades de cuidados de las personas mayores o de otras personas dependientes. Por último, no prestar

⁵ Desde el punto de vista de la negociación colectiva, las medidas de conciliación relacionadas con la dimensión temporal son las que han tenido un mayor desarrollo y en ellas centro mi atención. Ello no obsta para que tanto en España como en Europa, se estén incorporando otro tipo de medidas, como los "cheques-servicio" para afrontar las necesidades de cuidados, o la propia existencia de escuelas-nido en las empresas.

atención a la singularidad del tiempo del trabajo de cuidados, cuyas necesidades no siempre se pueden prever de antemano⁶.

Con objeto de paliar esas limitaciones se ha trabajado, fundamentalmente, en una doble dirección. Por un lado, impulsar medidas dirigidas hacia el colectivo masculino como colectivo diana de las políticas de conciliación, además de ampliar los supuestos en los que tales medidas pueden ser aplicadas (cuidado de personas mayores, por ejemplo). Por otro, proponer fórmulas flexibles de tiempo de trabajo más acordes con las necesidades cotidianas de las personas, a lo largo del ciclo de vida. Unas líneas de trabajo de interés que, sin embargo, cabe contextualizar en el marco del aumento de la discrecionalidad empresarial con respecto al tiempo de trabajo. A ello me refiero a continuación.

3. ¿DEL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL FEMENINO A LA CORRESPONSABILIDAD?

El empleo a tiempo parcial puede considerarse como la principal política de "conciliación" en Europa. Mediante esa modalidad de empleo se pretendía impulsar el empleo femenino de modo compatible con las responsabilidades domésticas socialmente adjudicadas a las mujeres, al mismo tiempo que se proporcionaba flexibilidad a las empresas.

De hecho, según datos de Eurostat, sólo entre 2008 y 2016 se ha pasado de un 17,5% a un 19,4% de empleo a tiempo parcial, entre la población de 15 a 64 años en la UE-28; en España, el aumento ha sido mayor, pasando del 11,6% al 15,1%. Estas cifras alcanzan el 30,3% y el 31,9% del empleo femenino, para 2008 y 2016, respectivamente, en la UE-28; con un aumento algo mayor para el caso español que ha pasado del 21,9% al 24,1%, para las mismas fechas. Por el contario, el empleo masculino a tiempo parcial se mantiene por debajo del 10%, a pesar de su aumento, en particular en el caso español donde esa modalidad de empleo ha sido por lo habitual minoritaria; en concreto, en la UE-28 se ha pasado de un 7% en 2008, al 8,4% en 2016, y de un 4% al 7,6%, en el caso español. Con otras palabras, 3 de cada 4 personas que trabajan a tiempo parcial en Europa, son mujeres. La singularidad en el caso español está en que, dentro de esa pauta mayoritaria, el empleo a tiempo parcial está creciendo, además, como forma de contratación a precario para los jóvenes y los jóvenes-adultos de ambos sexos.

⁶ Para mayor detalle sobre esos balances iniciales, véanse los monográficos de *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23/1 de 2005 y el de *Papers. Revista de Sociologia*, nº 83, de 2007.

Las repercusiones que ello tiene en términos de bajos ingresos presentes y futuros, así como de otras expresiones de las desigualdades de género en el empleo y en las condiciones de vida, son conocidas. Tiempo parcial significa refuerzo de la división sexual del trabajo y de las desigualdades de género. No es de extrañar, en este sentido, que el tiempo parcial femenino esté cada vez más cuestionado incluso por las propias implicadas; en particular, en los países del sur de Europa donde este tipo de empleo se ha desarrollado en periodo de crisis. Según datos de Eurostat, para el 69,8% de las españolas, el principal motivo que se aduce para trabajar a tiempo parcial es no encontrar empleo a tiempo completo, frente al 27,7% de valor promedio en la UE-28, en 2016.

Pero las repercusiones de las responsabilidades familiares, en particular las vinculadas a la maternidad, van más allá de lo expresado en el empleo a tiempo parcial. Según datos del informe sobre igualdad de género y conciliación elaborado por la Comisión Europea, tener hijos e hijas aumenta las tasas de actividad masculinas y disminuye las femeninas; las mujeres madres presentan una mayor discontinuidad en la trayectoria laboral que las que no los tienen, y mayor que la de los hombres con hijos; mientras que las madres solteras tienen mayor probabilidad de estar en paro o de acceder a empleos poco cualificados que el resto de mano de obra (European Commission, 2014). Es más, los datos de la VI Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (EWCS) (Eurofound, 2016a:117) ponen de manifiesto que las mujeres europeas que viven con la pareja e hijos o hijas menores de 7 años son las que más carga total de trabajo acumulan (71h semanales entre trabajo pagado, 32h, y no pagado, 39h); 10 horas semanales más que los hombres en la misma situación, aunque con una distribución distinta (41h en el trabajo pagado y 20 en el no pagado, en el caso masculino). Las cifras son muy similares en los hogares con hijos de 7 a 12 años. Sólo se observan valores cercanos a una distribución más equitativa de trabajos y tiempos entre las personas solteras sin hijos y, en menor medida, en las parejas sin hijos. Dicho de otro modo, la maternidad actúa en sentido contrario a la paternidad: disminuye la presencia femenina continuada a tiempo completo en la actividad laboral, pero aumenta la carga total de trabajo de las mujeres.

En esta tesitura, la recomendación de impulsar políticas y medidas que, además de ampliar la oferta de servicios⁷, actúen sobre el colectivo masculino, va ganando

⁷Las políticas de tiempo de trabajo y de corresponsabilidad no eximen la necesidad de acceso a servicios públicos de calidad para afrontar las necesidades cotidianas de cuidados. A título de ejemplo, las conclusiones del informe de la Comisión europea sobre igualdad en la fuerza de trabajo subrayan cómo la falta de servicios públicos para el cuidado de las criaturas impacta negativamente en el empleo femenino, en especial en los colectivos con menos recursos (EC, 2014:23).

terreno bajo la idea de corresponsabilidad. A nivel europeo, tales recomendaciones se orientan hacia la ampliación de los permisos de paternidad, como medida más extendida, y, en términos más generales, hacia el impulso de medidas que favorezcan un reparto del trabajo doméstico y de cuidados más igualitario entre géneros.

La reciente ampliación del permiso de paternidad de 2 a 4 semanas, en España, iría en esa dirección⁸. Una línea que tímidamente ya se estaba desarrollando en la negociación colectiva, mediante acuerdos que ampliaban los permisos parentales retribuidos, también hacia los padres. En otros países, como Suecia, tales políticas dan un paso más, no sólo ampliando la duración de los permisos para ambos progenitores, sino reforzando la obligatoriedad de los mismos para los trabajadores padres. En este sentido, son políticas que no sólo apuestan por la corresponsabilidad sino que penalizan la no corresponsabilidad de los padres. Son actuaciones que revierten en un reparto más equitativo de la crianza pero que pueden tener, además, un impacto positivo desde el punto de vista de la percepción del empleo femenino y masculino, así como los valores y prestigios asociados a la actividad laboral. Es pasar de una cultura laboral que considera las mujeres como absentistas potenciales a una que considere poco responsable a un trabajador masculino que no se ocupa del cuidado de sus hijos e hijas.

Como reconoce la Comisión Europea, existen barreras culturales ligadas a la consideración de la maternidad y de la paternidad para el desarrollo de tales políticas (EC, 2014), como han corroborado otras investigaciones para el caso español (Carrasquer, Torns, Grau, 2015, entre otras aportaciones presentes en el volumen coordinado por C. Prieto, por citar una de las más recientes). Pero no son los únicos obstáculos. Los permisos y excedencias, o la inactividad laboral o el tiempo parcial por razones de cuidado, tienen un coste, especial pero no exclusivamente en términos de salarios e ingresos (Cebrián y Moreno, 2015). Por esa razón, son necesarias políticas y medidas que faciliten la reincorporación después de un periodo de ausencia, así como políticas que eviten otros costes salariales o de trayectoria profesional derivados de esa "desconexión", para ambos géneros. Pero si corresponsabilidad sólo significa distribuir mejor algunos de los costes vinculados al trabajo de cuidados entre hombres y mujeres, las políticas de corresponsabilidad pueden acabar por presentar límites similares a los observados en las políticas de conciliación (Torns, 2011). En ese sentido, parece necesaria una política de tiempo de trabajo más ambiciosa.

⁸ La ley de igualdad de 2007 ya contemplaba esa posibilidad, pero no había sido puesta en práctica por los distintos gobiernos implicados aduciendo limitaciones presupuestarias.

4. LA FLEXIBILIDAD DEL TIEMPO DE TRABAJO Y DE LA JORNADA LABORAL

Más allá de medidas para solventar momentos puntuales del ciclo de vida, la flexibilidad de la jornada laboral y del tiempo de trabajo emerge como un posible elemento para abordar el conflicto cotidiano entre las exigencias productivas y las de un trabajo doméstico y de cuidados siempre en manos principalmente femeninas. Así lo reconocen las principales instituciones internacionales como la OIT, en su informe reciente sobre el trabajo de las mujeres (OIT, 2016), como ya se hacía en el balance comparativo sobre la flexibilidad en el tiempo de trabajo en Europa, liderado por J. Plantegna y Ch. Remery junto al Grupo experto del EIGE, publicado en 2010.

El intercambio entre flexibilidad para las empresas y una mayor posibilidad de conciliación de trabajos y tiempos para las personas se estima positivo. Pero cabría puntualizar que sólo si va acompañado de un aumento de la capacidad de control de esa flexibilidad por parte de las trabajadoras y de los trabajadores. Desde este punto de vista, las medidas de reordenación y de flexibilización de la jornada laboral devienen una vía de actuación imprescindible. Pero cabe preguntarse por el contexto en que tales medidas se están desarrollando y, de ahí, por el balance de ese posible intercambio.

Los datos de la VI Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (EWCS, en sus siglas en inglés) confirman la tendencia hacia la disminución del tiempo de trabajo y de la jornada laboral promedio en Europa: se ha pasado de 38,6h en 2005 a 36,1h, en 2015 (Eurofound, 2016a:54). En buena medida, ello obedece al aumento del tiempo parcial, pero también a la disminución de la jornada laboral larga, de más de 48h semanales. La trayectoria no es igual para todos los países. En el caso español, según datos del CES, el tiempo de trabajo anual pactado en convenio colectivo en 2015 se sitúa 1.758,1h anuales, 38,5h semanales; en esa misma fuente, pero según datos EPA para 2015, el promedio para la población ocupada sería de 1.710,2h, o 37,4h semanales. La tendencia apunta a un repunte de la jornada anual pactada desde 2013, con datos aún provisionales (CES, 2016:3914-395).

El índice de calidad del tiempo de trabajo⁹ permite obtener una imagen de síntesis de las distintas características y arreglos en torno al tiempo de trabajo. En una escala de 0 a 100 (de peor a mejor) la media europea está en 70 puntos. España se sitúa por debajo (67), en un arco que va de 66 (Grecia) a 74 (Austria, Alemania, Italia, entre

⁹ El índice se construye sobre 4 dimensiones: duración, tiempo de trabajo atípico, disposición del tiempo de trabajo y flexibilidad (Eurofound, 2016a:52).

otros). Las mujeres obtienen mejores resultados que los hombres (+4 puntos), en buena medida gracias a su menor presencia en jornadas de larga duración y a su presencia en ocupaciones administrativas y en la administración pública. Sin embargo, aunque la mayoría de la mano de obra (66%) indica que puede disponer de una cierta flexibilidad (una o dos horas) para atender cuestiones personales o ligadas a los cuidados, esa posibilidad es mayor entre los hombres (68%) que entre las mujeres (63%) (Eurofound, 2016a). Juegan en contra, el empleo en servicios como el comercio o la restauración, su presencia en jornadas de corta o muy corta duración, el empleo en pequeñas empresas o la combinación entre jornadas cortas y contrato temporal, junto a rasgos ligados a la propia organización del trabajo, como límite compartido por ambos géneros. En suma, las jornadas de hasta 35 horas semanales, con horario regular, sin turnos y con posibilidad de disponer de una cierta flexibilidad para atender asuntos propios y/o trabajo doméstico y de cuidados, son los rasgos que ofrecen un mejor balance entre tiempo de trabajo y responsabilidades familiares.

Las diferencias entre países (y entre sectores) en Europa son notables tanto en relación a la duración como a la organización del tiempo de trabajo (Eurofound, 2016b). A pesar de la diversidad de situaciones, se aprecian tendencias comunes. En primer lugar, la importancia de la negociación colectiva para evitar la brecha entre tiempo de trabajo definido y efectivamente realizado. En segundo lugar, la disminución de las horas extraordinarias como fórmula tradicional para dotar de flexibilidad a las empresas. En tercer lugar, el aumento de medidas de flexibilización del tiempo de trabajo, bajo la crisis. En cuarto lugar, la mayor discrecionalidad de las empresas para decidir la cantidad y el momento en que necesitan mano de obra, con expresiones que pueden llegar hasta el denominado "contrato de cero horas". Todo ello sin contar los posibles efectos de nuevas realidades aún poco extendidas que apuntan hacia unas fronteras cada vez más borrosas entre tiempo y espacio de trabajo y no de trabajo, ligadas a la extensión del uso de nuevas tecnologías (Eurofound y OIT, 2017).

En el caso español, el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015-2017, refleja buena parte de esas tendencias:

"Con el fin de conseguir una mejor adaptación a las necesidades de las empresas y de los trabajadores, en aras al mantenimiento de la actividad y del empleo, los convenios colectivos podrán promover la ordenación flexible del tiempo de trabajo y su concreción en la empresa, evitando la realización de horas extraordinarias, salvo las estrictamente necesarias previstas en el artículo 35.3 del ET, respetando en todo caso las previsiones legales, con las debidas garantías para empresa y trabajadores.

Para ello el contenido mínimo del convenio debiera fijar el cómputo anual de la jornada y su distribución irregular como instrumento para evitar, siempre que sea posible, las horas extraordinarias o la contratación temporal; y la compensación de las diferencias, por exceso o defecto, derivadas de la distribución irregular de la jornada.

Los convenios sectoriales y especialmente los provinciales, por su proximidad a la empresa, deberían fijar las reglas generales de la flexibilidad del tiempo de trabajo. Por su parte, los convenios sectoriales promoverán una adaptación negociada en el ámbito de la empresa de lo pactado en el sector, con participación de la representación de los trabajadores o, en su defecto, negociada con las organizaciones sindicales firmantes". (CES, 2016:397).

Así las cosas, según datos del CES, la tendencia observada en la negociación colectiva en España muestra un aumento del número de convenios que incluyen una distribución irregular de la jornada a lo largo del año (del 47,4% en 2013 al 51,5% en 2015¹º), así como de mano de obra afectada (73,7% en 2013, 76,6% en 2015); la misma pauta se observa en relación al trabajo a turnos (del 47,3% en 2013 al 47,5% en 2015), en especial con respecto a la mano de obra implicada (43,3% en 2013 y 52,3% para 2015). Tendencias que acompañan la reducción de las horas extraordinarias desde 2008, a la par que se ha impulsado el intercambio de horas extraordinarias por tiempo y no por retribución, siendo 2013 el año que marca el punto de inflexión entre ambas modalidades de compensación en favor de la fórmula tiempo por tiempo, según datos EPA citados en la Memoria de 2015, del CES; por más que la opción mayoritariamente recogida en la negociación colectiva apunte en sentido contrario.

En definitiva, parece que estamos ante un tiempo y una jornada laboral más cortos que, sin embargo, exigen una mayor disponibilidad, en particular para determinados tipos de empleo y para los colectivos a ellos asociados. Lo que significa un límite a la posibilidad y a la viabilidad de promover una mejor y más igualitaria combinación de trabajos y tiempos.

Tanto en España como en Europa, la demanda de mayor flexibilidad para las empresas se intenta contrarrestar con la introducción de medidas que faciliten ese balance, a menudo bajo el epígrafe genérico de medida de conciliación¹¹. Flexibilidad en la hora de entrada y de salida, bolsas de horas, mejor regulación de la compen-

¹⁰ Según indica el propio CES, los datos para 2014-2015, son provisionales y deben tomarse a modo de tendencia.

¹¹ Así se recogen en la síntesis que elabora el CES donde, para 2015, se indica que un 42% de los convenios recogen medidas para "conciliar la vida personal, familiar y laboral", afectando a un 50,8% de la mano

sación por flexibilidad debida a necesidades de la empresa, son algunas de las medidas ya incorporadas a través de la negociación colectiva y, en el caso, español, también a través de esa modalidad de negociación particular que son los planes de igualdad en las empresas. Una vía mediante la cual se ponen en práctica propuestas más innovadoras, algunas de ellas no exentas de tensiones, como por ejemplo, la regulación especial de la flexibilidad de jornada si existen cargas familiares, o la no aplicación de la jornada irregular si se tienen hijos o hijas. En conjunto, son medidas minoritarias, con una presencia desigual entre sectores y colectivos que por el momento no empañan la tendencia de fondo de una mayor discrecionalidad por parte de las empresas.

5. A MODO DE REFLEXIONES FINALES

La presencia de medidas de conciliación y, más concretamente, de tiempo de trabajo, orientadas a mejorar la articulación entre la actividad laboral remunerada y las exigencias del trabajo doméstico y de cuidados en la negociación colectiva presenta hoy algunos avances en relación a las propuestas iniciales. Las cláusulas bajo la rúbrica de "conciliación" forman parte de una proporción significativa de convenios colectivos, además de que tal cuestión aparece en los acuerdos de carácter más general, así como en acuerdos y/o planes de igualdad a nivel de empresa. La conciliación forma parte de la agenda de las relaciones laborales y de la negociación colectiva.

Tal avance se aprecia no sólo en la cantidad de cláusulas sobre esa cuestión, sino también en los contenidos y orientación de las mismas. Sobre el papel, la idea de corresponsabilidad, aunque minoritaria, aparece cada vez con más énfasis, como lo muestran las referencias hacia el colectivo masculino como sujeto de tales actuaciones. Así mismo, se aprecia una mejor lectura sobre las repercusiones de la ordenación y distribución de la jornada laboral y su impacto no sólo en términos de condiciones de trabajo y calidad del empleo, sino de desigualdades y relaciones de género. Las medidas relacionadas con fórmulas de flexibilidad que otorgan un cierto control a los trabajadores y trabajadoras sobre su tiempo de trabajo, permiten afrontar mejor las necesidades cotidianas del trabajo doméstico y de cuidados, aunque su presencia sea a todas luces minoritaria.

de obra, en 2015 (CES, 2016). Cifras sin apenas cambios con respecto a 2013, en relación a una rúbrica que en buena medida engloba desde cláusulas que se limitan a recoger la normativa al uso, por más que también incorpore otras de mayor calado.

Se constatan, además, renovados desafíos, no por conocidos menos importantes. Señalo dos que me parecen particularmente relevantes. En primer lugar, la precarización del empleo. La inestabilidad, la rotación en el empleo, los bajos salarios, la discrecionalidad empresarial con respecto al tiempo de trabajo, pueden dificultar el acceso a medidas de conciliación ya disponibles, al mismo tiempo que limitan el desarrollo de otras. En segundo lugar, la propia capacidad para negociar y hacer cumplir los acuerdos, fuera de aquellos sectores y empresas donde se atesora mayor capacidad de representación y de negociación.

El riesgo es un aumento de las desigualdades de género, pero también entre hombres y mujeres con relativas buenas condiciones de empleo y una mano de obra femenina y masculina instalada en la precariedad. Unas políticas de tiempo de trabajo acordes con las necesidades de las personas y no sólo de las empresas resultan imprescindibles para afrontar esa realidad. Sin duda, son políticas que exigen actuaciones que van más allá del ámbito laboral y productivo. Pero sin duda también, la negociación colectiva juega un papel decisivo no sólo para avanzar en la igualdad de género sino para mejorar la calidad del empleo y las condiciones de vida de mujeres y hombres.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARRASQUER, Pilar; TORNS, Teresa; GRAU, Anna (2015): "El trabajo de cuidados entre el trabajo profesional y el tiempo de libre disposición personal. Perspectiva de género", en Carlos Prieto (coord.) *Trabajo, cuidados, tiempo libre y relaciones de género en la sociedad española*, Madrid: Ediciones Cinca, pp.109-136.
- CARRASQUER, Pilar; RECIO, Carolina; RODRÍGUEZ, Joan (2015): "Políticas de igualdad y modelos de empleo: el caso Español", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 116, pp. 75-103.
- CEBRIÁN, Inmaculada; MORENO, Gloria (2015): "The Effects of Gender Differences in Career Interruptions on the Gender Wage Gap in Spain", *Feminist Economics*, vol. 21, n° 4, pp.1-27.
- CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL (2017): La participación laboral de las mujeres en España. Informe 05/2016. Madrid: CES.
- CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL (2016): Memoria 2015. Madrid: CES.
- EUROFOUND (2016a): Sixth European Working Conditions Survey Overview report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROFOUND (2016b): *Working time developments in the 21st century: Work duration and its regulation in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- EUROFOUND and the INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (2017): Working anytime, anywhere: The effects on the world of work, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva.
- EUROPEAN COMMISSION (2014): Gender equality in the workforce: Reconciling work, private and family life in Europe. Final report Rand Europe. Prepared for the European Commission Directorate General for Justice and Fundamental Rights.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2016): Las mujeres en el trabajo: Tendencias de 2016, Ginebra: OIT.
- PLANTENGA, Janneque; REMERY, Chantal y EU Expert Group on Gender and Employment (EGGE) (2010): Flexible working time arrangements and gender equality: A comparative review of 30 European countries, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- PRIETO, Carlos (coord.): *Trabajo, cuidados, tiempo libre y relaciones de género en la sociedad española,* Madrid: Ediciones Cinca.
- TORNS, Teresa (2011): "Conciliación de la vida laboral y familiar o corresponsabilidad: ¿el mismo discurso?", *RIDEG: Revista interdisciplinar de estudios de género*, nº 1, pp. 5-13.

Eva Antón

Las políticas de igualdad de género: una visión crítica y propuestas para la acción transformadora



Segador. Kazimir Severinovich Malévich.

Las políticas de igualdad de género son un instrumento imprescindible de los poderes públicos para hacer efectivo el principio normativo de igualdad entre mujeres y hombres. Pero en estos años de ofensiva neoliberal y patriarcal se han agrandado las desigualdades de género, detectables en el acceso a los recursos económicos (menor y peor empleo, pobreza laboral con rostro de mujer), en el reforzamiento de la ideología de la domesticidad y en retrocesos legislativos. Poner en marcha políticas de género eficaces y situar la igualdad de género en la agenda política es un imperativo ético, político y de justicia social. Y es la exigencia de CCOO, que trabaja por el logro de la igualdad real en el ámbito sociolaboral.

AUNQUE vivimos en sociedades formalmente igualitarias, persiste una situación de desigualdad para las mujeres en relación a los hombres, en términos genéricos, en tres dimensiones: en el orden económico –acceso a recursos que generan autonomía, como el empleo, pero también la propiedad, el crédito, el tiempo, etc.—, en el orden simbólico –desigualdad en lo cultural: déficits en reconocimiento y en visibilidad por hegemonía de una visión androcéntrica—, y en el orden político –techos de cristal que taponan la presencia de mujeres en los ámbitos superiores de poder—(Nuño, 2016).

Con la excusa de la crisis económica, hemos asistido en la última década a una ofensiva neoliberal en simbiosis con el siempre oportunista y adaptativo patriarcado, que no solo ha provocado el aumento de las desigualdades de género sino que las ha silenciado, tergiversando el lenguaje utilizado con las denominadas "reformas" y deslegitimando las protestas (San José, 2014) como un anticipo premonitorio de los nuevos tiempos de la *posverdad*. Bajo la cobertura de políticas pretendidamente "neutras" que, lejos de ser neutrales, han conllevado un profundo impacto de género (Nuño, 2013, 2016), a las persistentes barreras estructurales de género se han unido las causadas por la gestión neoliberal de la crisis. Nuevamente, la crisis ha ocasionado retrocesos para las mujeres (Gálvez y Rodríguez, 2015).

Que las crisis económicas agrandan las desigualdades de género y que las mujeres salen de las crisis en peor situación de la que estaban a su inicio, ya lo sabíamos, por las investigaciones del feminismo académico, las constataciones del movimiento feminista y la experiencia sindical acumulada. Desde la economía feminista, por ejemplo, Lina Gálvez y Paula Rodríguez ya lo advirtieron hace años, verificando tres pautas históricas: "La primera es que de las crisis se sale con una intensificación del trabajo de las mujeres, incluyendo el trabajo remunerado y sobre

todo, el no remunerado. La segunda que tras la crisis el empleo masculino se recupera siempre antes que el femenino y éste último acaba siempre aún más precarizado que cuando se inicia la crisis; y la tercera que de las crisis se sale con retrocesos en los avances en igualdad conseguidos en épocas de bonanza en lo relativo a la regulación, las políticas de igualdad y las reglas de juego en general" (Gálvez y Rodríguez, 2011: 113). Para evitar la repetición fatalista de esta pauta histórica, muchas voces expertas y concienciadas –académicas, movimiento feminista, la Secretaría Confederal de Mujer e Igualdad (SCMI) de CCOO, entre otras– han demandado de manera permanente en estos últimos años que se sitúe la perspectiva de género en el centro de las decisiones políticas de afrontamiento de la crisis.

Lo que, por otra parte, es obligación de los gobiernos, como contempla la legislación igualitaria. En concreto, la Ley 30/2003 sobre impacto de género establece la obligación de que el procedimiento de elaboración de las políticas públicas se acompañe de "un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas" que contenga. También la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Ley de Igualdad), recoge en su artículo 15 que "el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos" (Nuño, 2016). Pero si algo ha caracterizado la acción de gobierno del PP en los últimos años ha sido la desnaturalización de unos informes de impacto de género, irrisorios en sus conclusiones, y la congelación de la Ley de Igualdad.

1. QUEDA PROCLAMADO EL FIN DE LA CRISIS, PERO LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO PERSISTEN, AGRAVADAS

Fin de la crisis, entramos en un período de crecimiento, de recuperación, nos dicen. Puede ser que el crecimiento del PIB y otros indicadores de orden macroeconómico testifiquen el fin de la crisis, pero no el fin de las desigualdades sociales, que se han visto acrecentadas. Y desde luego, no el de las desigualdades de género.

Porque la demanda de afrontar la gestión de la crisis situando la igualdad de género en el corazón de la agenda política, integrando la transversalidad de género en todas las políticas públicas y reforzándola con planes y programas de acción positiva, fue una demanda desatendida.

Distintos indicadores visibilizan el agravamiento de las desigualdades sociales en este período. Y principalmente, las desigualdades de género. Ahora, cuando se proclama que España ha dejado atrás la crisis y la recesión económica, lo que es

Políticas de igualdad de género...

constatable con claridad es que las mujeres, como genérico, están en peor situación que hace una década. Muchos son los trabajos que han expuesto el agravamiento incontrovertible de estas desigualdades, tanto de las académicas (Nuño, 2013; Gálvez y Rodríguez, 2015; Cobo, 2016, entre otras), como de instituciones¹, o el movimiento feminista (San José, 2014, por ejemplo). Y por CCOO, a través de los informes sociolaborales que la SCMI y las Secretarías de Mujer de las organizaciones territoriales y sectoriales elaboran periódicamente².

Por tanto, solo es preciso un breve recordatorio. Las mujeres salimos de la crisis con menos empleo de calidad y con más carga de trabajo reproductivo. La precariedad laboral se ha extendido como forma preferente de las nuevas contrataciones tras la reforma laboral del 2012, y ha alcanzado de lleno a las mujeres, que ya partían de una situación estructural de desventaja. Hoy sabemos que las mujeres son mayoría en el desempleo (el 56,4% del paro registrado del pasado mes de marzo) y que van quedando embolsadas en un paro cronificado, ya que su acceso al empleo es de 1 por cada 2 varones. Los datos de paro registrado de marzo de 2017 lo corroboran, pero es una tendencia verificable mes a mes: el desempleo masculino se sitúa en 1.615.938, al bajar en 31.016 (-1,88%) y el femenino en 2.086.379, al reducirse en 17.543 (-0,83%) en relación al mes de febrero. Si lo comparamos con marzo de 2016, el paro masculino baja en 248.536 (-13,33%) personas y el femenino se reduce en 143.917 (-6,45%).

Y eso, a pesar de la brecha en la actividad. Según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del 4º Trimestre de 2016, en siete años (del 2009 al 2016) la población activa de mujeres ha aumentado en 300 mil (en 2009: 10.270.800; en 2016: 10.578.900). Todavía 1 millón y medio menos que los hombres (1.588.000). Sin embargo, si desagregamos por grupos de edad, podemos ver cómo ha descendido el número de activas respecto al 4T del 2009 en los grupos de edad de 25 a 29 años (casi 400 mil menos: 1.411.700 en 2009; 1.037.200 en 2016) y en el grupo de 30 a 34 años (otras 400 mil menos: 1.647.200 en 2009; 1.259.600 en 2016). La tasa de actividad de las mujeres (16 años y más) está en 53,41%, y la de los hombres en 64,80%: 11 puntos porcentuales de brecha de género.

En cuanto al paro: el año 2016 acaba con 2.142.700 mujeres desempleadas, más de 200 mil más que en 2009 (1.931.200). La tasa de paro (16-64 años) deja ver 3 puntos porcentuales de brecha de género (mujeres 20,36%, hombres 17,34%).

¹ Como, por ejemplo, el Informe 05/2016 del Consejo Económico y Social, *La participación laboral de las mujeres en España*.

² Informes accesibles en la web de CCOO: www.ccoo/mujeres.

Una tasa que es mayor para las mujeres que para los hombres en todos los grupos de edad y que va aumentando conforme aumenta la edad. Las mujeres son mayoría en la población desempleada que lleva más tiempo buscando un empleo: son el 53% de quienes buscan empleo desde hace más de un año y el 51% de quienes lo buscan desde hace más de 2. A destacar que el número de mujeres que hace más de 2 años que buscan empleo se ha multiplicado por 4 desde el 2009 (en 2009: 288.700; en 2016: 895.800), con las consecuencias de desprotección social y pobreza consiguientes.

En ocupación (16 años y más): la EPA 4°T 2016 cifra en 8.436.200 las mujeres ocupadas y en 10.071.900 los hombres ocupados: 1.635.700 mujeres menos respecto a los hombres. Es destacable la caída en la ocupación en determinados grupos de edad, respecto a 2009: el grupo de 25 a 29 años ha perdido más de 300 mil trabajadoras (en 2009: 1.102.600; en 2016: 778.000) y el grupo de 30 a 34 años ha descendido en otras 300 mil (en 2009: 1.349.300; en 2016: 1.008.600). Continúa una brecha de género en la tasa de empleo de 11 puntos porcentuales (16-64 años) (55,79% en mujeres, 66,31% en hombres).

En cuanto al tipo de jornada, ha aumentado el número de mujeres con jornada a tiempo parcial respecto a 2009 (en 2009: 1.897.100; en 2016: 2.056.900). Las mujeres desempeñan el 72,5% del trabajo parcial; es decir, 7 de cada 10 personas con un trabajo parcial son mujeres. Entre tanto, ha descendido el número de mujeres que trabajan a tiempo completo (en 2009: 6.442.500; en 2016: 6.379.300), con las consecuencias de discriminaciones salariales y sociales consiguientes (menores salarios, menor posibilidad de promoción o formación, menor protección social, menores pensiones en el futuro...).

Y respecto al motivo principal declarado para el trabajo a tiempo parcial, para 1 de cada 2 mujeres sigue siendo el no haber encontrado un trabajo a tiempo completo (lo declaran 1.199.100). Además, 1 de cada 8 declaran verse obligadas a elegir esta jornada por cuidado de familiares (menores, personas enfermas o con discapacidad) (250.100). Una proporción mucho mayor que la de los hombres que declaran esta misma causa (10.200), 1 por cada 77 mujeres.

Como sabemos, el crecimiento de las desigualdades viene de antiguo y es observable en la primera distribución de la renta, en el reparto entre capital y trabajo mediante los salarios, sumidos en un proceso de pérdida de peso en el PIB como consecuencia de la extensión de la precariedad laboral, y la segunda distribución de la renta, la que se produce mediante los sistemas impositivos y su transferencia a gasto social, que ofrece prestaciones y servicios a la ciudadanía en el marco del

Políticas de igualdad de género...

sistema de bienestar, con un sistema fiscal que ha beneficiado a las grandes corporaciones financieras e industriales (Lezcano y Aragón, 2013).

Y los dos son controlados por el neoliberalismo: los salarios, mediante empleos que han experimentado un proceso de devaluación salarial, y el gasto social, mediante recortes en servicios y prestaciones del Estado del Bienestar (Lezcano y Aragón, 2013; San José, 2014). El patriarcado intersecciona con el neoliberalismo económico, atravesando las dos grandes líneas redistributivas. Por ello, además, persiste una anquilosada brecha salarial de género, que sustrae a las mujeres, de media, unos 6.000 euros al año en España³. Y sin olvidar la generalización de los salarios bajos: 7 de cada 10 personas con salarios entre 0 y 1 veces el Salario Mínimo Interprofesional son mujeres.

También son las grandes damnificadas por los recortes en servicios y derechos del Estado del Bienestar, al perder empleo (sanidad, enseñanza, dependencia... son sectores feminizados) y ganar trabajo no remunerado e invisibilizado, adscrito por el mandato de género como responsabilidad exclusiva de las mujeres, teniendo que hacer frente a los cuidados de menores, mayores o personas enfermas que el Estado abandona. Y, como el pez que se muerde la cola, esa adscripción al cuidado y la ausencia de servicios y recursos, junto al déficit en corresponsabilidad, aleja a las mujeres del empleo o de su búsqueda activa, acrecentando su dependencia económica y su pobreza.

Ralentización de la salida del paro y período de desempleo más prolongado, trayectorias laborales discontinuas por obligaciones sobrevenidas de cuidado y feminización del tiempo parcial, desembocan, como ha reiterado Ana Herranz, responsable de la SCMI en este mandato emanado del 10ª Congreso Confederal de CCOO, en que la pobreza laboral tenga rostro y perfil de mujer. Como ha recordado Ana Herranz, en el desempleo, las mujeres somos mayoría pero en prestación por desempleo somos minoría, y la brecha salarial de género, que causa un empobrecimiento añadido a las mujeres, condiciona también su pobreza futura cuando se jubilan. La brecha en las pensiones, alcanza, en España, un 40%. Trabajadoras pobres en el presente, pensionistas pobres en el futuro. Por eso CCOO ha contribuido de manera principal a presentar la Renta Mínima Garantizada para rescatar de la situación de extrema necesidad a 2 millones largos de personas, el 70% mujeres, que viven en 1,8 millones de hogares con otros 4 millones de personas, de los que la

³ Según datos de la Encuesta de Estructura Salarial de 2014. Véase el Informe de la SCMI de CCOO *Brecha salarial: el peaje de la discriminación* (marzo 2017).

mitad son menores de edad, para asegurar un nuevo derecho subjetivo que no deje a nadie fuera del paraguas de la protección social (Herranz, 2016).

2. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO: OPORTUNIDADES PERDIDAS

Los organismos y reuniones internacionales de igualdad (CEDAW o Beijing+20, por citar dos referentes imprescindibles) ponen el énfasis en recordar a los gobiernos su obligación de poner en marcha políticas efectivas de igualdad de género. Vamos a revisar las oportunidades perdidas que se derivan de unas políticas de igualdad que han quedado en papel mojado en estos últimos años, a pesar del cometido crucial que podrían haber desempeñado. Unas políticas cuyas coordenadas se sintetizan en pocas palabras: recortes, inacción, retrocesos y reacción (patriarcal).

Porque en materia de igualdad de género, no avanzar es sinónimo de retroceder. Conviene recordar la obligación constitucional de los poderes públicos en España de remover los obstáculos para hacer efectivo el principio de igualdad, mandato que fundamenta la necesidad de estas políticas de igualdad. Las políticas de igualdad requieren del empuje político, de una inequívoca y contratada voluntad política que se materializa en avances legislativos, planes de actuación y organismos de igualdad eficaces, en los distintos niveles de responsabilidad política, con capacidad para implementar medidas mediante la estrategia dual de la acción positiva y el *mainstreaming* de género. Unas políticas de igualdad que, como señala Begoña San José, se hacen con tres "p": programas, personas y presupuestos (San José, 2014). Como es evidente, las partidas presupuestadas, es decir, los recursos económicos, son fundamentales y determinan la implementación de políticas y programas y el logro de los objetivos. Los presupuestos son un indicador clave del grado de compromiso de los gobiernos (Paleo y Alonso, 2014).

La relación entre gobiernos conservadores y el frenazo, cuando no involución, en la aplicación de políticas de igualdad de género ha sido contrastada, nuevamente, desde varios ámbitos: desde las plataformas feministas, mediante los Informes Sombra al CEDAW (Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres, de Naciones Unidas) y los de la Plataforma de Impacto de Género Ya, y también desde la investigación feminista (Paleo y Alonso, 2014; Nuño, 2016; entre otras).

En cuanto a la existencia de organismos de igualdad como estructuras institucionales específicas para dinamizar las políticas de igualdad de género, cabe señalar la época expansiva que, desde la creación del Instituto de la Mujer en 1983 (con el proverbial retraso español frente a los países del entorno europeo), ha llegado a que

Políticas de igualdad de género...

en 2006 existan Institutos en 12 CCAA, y en las restantes organismos similares estructurados como direcciones generales o secretarías. La cumbre fue la creación del Ministerio de Igualdad por el gobierno de Rodríguez Zapatero en 2008, luego suprimido por él mismo en 2010, dando inicio a un declive de las políticas de igualdad que tomaba como coartada la necesidad de recortar gasto público. En aquel momento, desde el movimiento feminista y también desde CCOO, se denunció la falacia de este argumento, ya que el presupuesto de ese Ministerio solo suponía el 0,03% del Presupuesto del Estado. El CEDAW ya recomendó en 2015 al gobierno español que restableciera el Ministerio de Igualdad. Recomendación no atendida, ya que, como sabemos, la igualdad forma parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en una dinámica que Laura Nuño ha denominado "absorción-disolución" de los organismos específicos de igualdad, que "difumina la relevancia política y los recursos destinados a la lucha contra la desigualdad de género, resta especialización a la intervención institucional e impide una correcta aplicación y seguimiento de la medición del impacto de género" (Nuño, 2016: 136).

Siguiendo a Laura Nuño conocemos que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2016 preveían dedicar a financiar las políticas de igualdad y de prevención de la violencia de género "tan solo un 0,01% del monto global de los gastos consolidados". Una reducción que alcanza a la mitad del presupuesto en la partida "igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres" (232B), que en los PGE del año 2009 fue de 37.697.000 euros, mientras que en 2016 quedó en 19.741.840 euros, recortándose en un 47,6 % (Nuño, 2016: 135). Los recortes en los PGE a las partidas de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y para la prevención de la violencia de género han sido constantes en los últimos años, unidos a la estrategia de absorción-disolución de los organismos de igualdad específicos.

Y con la excusa de la crisis también, los gobiernos del PP comenzaron a desmantelar las estructuras de Mujer e Igualdad en el ámbito autonómico, como documentan Natalia Paleo y Alba Alonso: en 2010, en Galicia, Murcia, Cantabria... Estas investigadoras han constatado, por ejemplo, que los presupuestos estatales y autonómicos destinados a las políticas de género durante el período 2009-2014 disminuyeron (excepto en Andalucía, en donde crecieron un 16,6%) (Paleo y Alonso, 2014: 46 y ss.). Una disminución del 34,4 % en el ámbito estatal; es decir, han perdido una tercera parte. Los mayores recortes documentados han sido: hasta el 74,1% en Galicia, el 67,9% en Cantabria, el 55,5% en Asturias, el 49% en Madrid, el 48% en Castilla y León, el 47,5% en Castilla-La Mancha, el 41,2% en Extremadura, etc. Concluyen estas investigadoras que "la probabilidad de que se produzcan recortes en las políticas de género en contextos de crisis económicas equivale a un 99,5%" (Paleo y Alonso, 2014: 47). Lo que equivale a condenar a un eterno retroceso

el derecho a la igualdad de las mujeres y a subordinar a otros objetivos el de la igualdad de género, ya que hasta ahora han sido tímidos e insuficientes los avances igualitarios "en época de bonanza", que no han llegado a erosionar las barreras estructurales en acceso a los recursos, reconocimiento social y cultural o presencia igualitaria en ámbitos de poder.

La SCMI de CCOO, con ocasión de los 10 años de la aprobación de la Ley de Igualdad también ha denunciado que el abandono de esta Ley ha agravado las desigualdades de género⁴. Los graves déficits en su aplicación se han visto acentuados en los últimos años. Principalmente, por la sabia combinación por parte del gobierno del PP de la acción y de la inacción. De la acción, porque el PP ha llevado a cabo reformas regresivas en lo ideológico y/o de grave impacto de género, como la reforma laboral y las políticas de recortes en los pilares del sistema de bienestar (sanidad, educación, atención a la dependencia, servicios sociales, etc.). O como la reforma educativa, con la relegación del principio de coeducación. O desvirtuando el carácter preceptivo de muchas medidas contempladas en la Ley, como sucede, por ejemplo, con los informes de impacto de género, cuyos contenidos a veces han resultado de política ficción, como los que han acompañado los últimos años los PGE. Y también mediante la inacción, al no incluir la perspectiva de género en las políticas públicas y al no priorizar las políticas de igualdad.

O al utilizar las políticas de igualdad, que debieran ser decisivas para un avance sustantivo en igualdad entre mujeres y hombres, como una cortina de humo para tapar las políticas regresivas del Gobierno. CCOO denunció en su momento que el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO) (2014-2016) resultaba ser un conglomerado de oportunidades perdidas. Presentaba graves carencias tanto en el diagnóstico del que partía, al no abordar el impacto de género de las reformas y ajustes gubernamentales, como en muchas de las medidas que recogía, que quedaron en vagas declaraciones de intenciones. Un PEIO del Gobierno del PP que no incluyó las propuestas de CCOO, aunque quedaron integradas en el informe preceptivo del Consejo Estatal de Participación de la Mujer, y que eran propuestas correctoras para garantizar un avance real en igualdad para las mujeres en empleo, corresponsabilidad, violencia de género o educación, entre otras.

Todo ello ha desembocado en la situación actual de la Ley de Igualdad, que se queda prácticamente en papel mojado por los reiterados incumplimientos, como la

⁴ "CCOO denuncia que el abandono de la ley de igualdad ha agravado las desigualdades de género", artículo de la SCMI publicado en Tribunafeminista.org (22.03.2017).

Políticas de igualdad de género...

ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas, contemplado por la Ley y postergado 5 años consecutivos (la primera vez por el gobierno de Zapatero, las siguientes por el de Rajoy), que solo este año 2017, debido a la debilidad del PP al no contar con la mayoría parlamentaria, ha sido puesto en práctica.

Por tanto, falta de voluntad política de situar la igualdad de género en la agenda pública que desemboca en falta de desarrollo de la ley y de financiación para ello. No olvidamos los recortes en políticas de igualdad y en prevención de violencia de género en los últimos años, que han llegado al 40%. Sin olvidar tampoco la subordinación política de la Ley de Igualdad a otras reformas que contradicen su filosofía y objetivos, por su marcado carácter regresivo, como la educativa o la de derechos reproductivos.

La legislación también ha acusado el retroceso ideológico y el rearme patriarcal marcado por la era del gobierno del PP, con su revitalización de una mística de la mujer-madre. La reforma de la Ley educativa, la LOMCE (Ley Wert), ha significado un retroceso sustancial en la educación para la igualdad de los sexos, el respeto a la diversidad y la resolución de conflictos. También se quedó en el cajón de los anteproyectos de ley el dirigido a la igualdad de trato y no discriminación por razón de distintas causas. Se paralizan las leyes de igualdad de género e igualdad de trato mientras se priorizan las leyes de protección al embarazo. Como señalan Natalia Paleo y Alba Alonso, "por una parte, diversos proyectos de ley se han visto paralizados, determinando un cambio de tendencia respecto a la progresiva ampliación del marco normativo en materia de igualdad. Por otra parte, ha emergido un nuevo ámbito regulativo, como es el referente a la protección de la mujer embarazada, que ha implicado un cambio sustancial en el enfoque respecto a leyes precedentes" (Paleo y Alonso, 2014: 62).

En España, el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Vida del Concebido y de los Derechos de la Mujer Embarazada (ley Gallardón) fue finalmente retirado, tras la masiva movilización de protesta que culminó con la Marcha estatal en Madrid del Tren de la Libertad en febrero de 2014. Pero a partir de 2008 son varias las CCAA gobernadas por el PP que legislan a favor de las mujeres gestantes para que culminen su gestación: Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, la Rioja, Madrid, Murcia... Y no olvidemos el recorte que finalmente se produjo en derechos reproductivos para las menores de 16 años, obligadas al consentimiento familiar para optar al aborto. O la exclusión de las mujeres solas o de parejas del mismo sexo, del acceso a técnicas de reproducción asistida en la sanidad pública, mediante una decisión claramente discriminatoria por razón de orientación sexual.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: QUÉ QUEREMOS, QUÉ NECESITAMOS, QUÉ PROPONEMOS

Como se ha señalado, las políticas de igualdad de género son un instrumento de intervención social imprescindible para hacer efectivo un derecho a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres que no admite más dilaciones. CCOO no se resigna a que la igualdad de género quede postergada como un *desiderátum*, como una aspiración a considerar en coyunturas favorables que puede ser relegada. No se resigna y recuerda que es una obligación de los poderes públicos. Retomando a Laura Nuño, que sigue en este posicionamiento a Nancy Fraser (2015), postulamos unas políticas de igualdad dirigidas a "intervenir desde una estrategia tridimensional que incorpore de forma conjunta las políticas de redistribución, reconocimiento y representación" (Nuño, 2016: 139). Una estrategia tridimensional para potenciar la visión crítica con la capacidad propositiva y la acción transformadora.

Desde CCOO se ha trabajado en este mandato para defender a la clase trabajadora, y a las mujeres, de la ofensiva neoliberal, antisindical y sexista que ha mermado derechos y ha agrandado desigualdades. La SCMI de CCOO ha trabajado ininterrumpidamente por la mejora de las condiciones de trabajo y vida de las trabajadoras, por la igualdad laboral y social, por el acceso a empleo de calidad, a empleo con derechos, a empleo sin discriminaciones, por la conciliación y la corresponsabilidad, por erradicar el acoso sexual, el acoso por razón de sexo y todas las formas de violencia hacia las mujeres de los centros de trabajo y de la sociedad. En esto no hay interrupciones. Es nuestra dimensión de política de igualdad redistributiva, demandando justicia social con justicia de género, imprescindible para generar autonomía, derechos y seguridad para las mujeres.

También ha trabajado por generar una nueva cultura de igualdad, promoviendo el uso de un lenguaje no sexista e inclusivo, por una comunicación no sexista, promocionado el reconocimiento del protagonismo histórico de las mujeres en todos los ámbitos de la vida, en especial en la lucha sindical. A la vez, se ha trabajado por unas políticas de reconocimiento de la diversidad social, de la diversidad intragéneros y de la diversidad de sujetos que pueblan hoy la clase trabajadora. Ha sido la dimensión de las políticas del reconocimiento, de carácter identitario y componente simbólico, socializador, según la formulación de Nancy Fraser (Fraser, 2015). Porque sin cambios culturales, las discriminaciones y las violencias persisten, dada la pervivencia de estereotipos de género y de creencias misóginas y sexistas que sirven de caldo de cultivo para las prácticas discriminatorias y para la violencia de género.

Políticas de igualdad de género...

Y desde CCOO, en su implementación de las políticas de igualdad internas al sindicato, se ha realizado un esfuerzo innovador a favor de avanzar en la participación sindical de las mujeres en un plano de igualdad y paridad, dirigidas a romper los techos de cristal y la segregación en la adjudicación de las responsabilidades. Es la dimensión de representación, que se ha materializado en este mandato por un impulso de la estrategia del empoderamiento sindical, estrategia igualitaria que junto a la acción positiva y la transversalidad de género se ha puesto en la agenda sindical. Por eso, es preciso contar con un mapa de género de las estructuras sindicales, con el fin de detectar y en su caso corregir los déficits de participación y representación de las mujeres.

Un empoderamiento, entendido como un proceso por el cual las mujeres, en un contexto en el que están en desventaja por las barreras estructurales de género, adquieren o refuerzan sus capacidades, estrategias y protagonismo, tanto en el plano individual como colectivo, para alcanzar una vida autónoma en la que puedan participar, en términos de igualdad, en el acceso a los recursos, al reconocimiento y a la toma de decisiones en todas las esferas de la vida personal y social.

Un empoderamiento personal y colectivo que implica un trabajo continuado en sensibilización y formación, y que requiere el conocimiento de los derechos de las mujeres y de la normativa de igualdad; la visión crítica y la acción transformadora que aporta la perspectiva de género, un sentido de seguridad y visión de futuro (que refuerza la lucha contra las violencias machistas); la capacitación para ganarse la vida mediante la autonomía económica que se deriva de un empleo de calidad; la capacidad de actuar eficazmente en la esfera pública (y sindical)... Implica genealogía y visibilidad de las referentes históricas, las que nos antecedieron en la lucha sindical. Y requiere normas y medidas para garantizar paridad e igualdad. Porque sin igualdad en los espacios de decisión, sin equifonía ante el poder, queda impugnada la calidad democrática de Estados y organizaciones.

CCOO queremos unas políticas de igualdad eficaces, con estructuras estables y del más alto rango en la jerarquía institucional, con recursos suficientes, con personal cualificado, con programas realistas, con presupuestos proporcionales a la magnitud de los problemas que enfrenta, que se traducen en discriminaciones y/o violencia hacia la mitad de la población. Partidas presupuestarias suficientes en los PGE destinadas a los programas de igualdad y contra la violencia de género, atendiendo las Recomendaciones del Informe del CEDAW y las obligaciones del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención de la violencia contra las mujeres (Estambul 2011).

CCOO trabajamos también por lograr estos objetivos: activar un Plan de Choque para el empleo que integre la dimensión de género. Es preciso fomentar un empleo de calidad y atender a las situaciones más vulnerables y precarias: desempleadas de larga duración, mayores de 45 años, sin empleo anterior o desempleadas con menores a cargo. Trabajamos por recuperar derechos laborales, sindicales y la activación del diálogo social y la negociación colectiva para combatir la desigualdad y favorecer la promoción laboral de las mujeres.

Demandamos la creación de infraestructuras públicas (escuelas infantiles de 0 a 3 años, fortalecer los servicios públicos, educación, sanidad y financiar adecuadamente la Ley de Dependencia dando respuesta a las demandas existentes, generando empleo de calidad en materia de cuidados y favoreciendo que se tomen medidas de conciliación y de corresponsabilidad, porque el cuidado debe ser una tarea compartida por mujeres, hombres, la sociedad y el Estado.

Pedimos una Renta Mínima Garantizada, que proteja de la exclusión social a las personas desempleadas que carezcan de prestación. Una nueva prestación que daría cobertura a más de 2 millones de personas desempleadas, la mayoría mujeres.

Queremos también un Plan integral para la igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género, en el marco del diálogo social y la negociación colectiva, que ofrezca soluciones efectivas a las brechas de género y ataque de raíz la violencia machista.

Queremos pleno desarrollo de la Ley de Igualdad. Porque es una Ley imprescindible que sería realmente efectiva si contase con voluntad política, con elementos sancionadores, y con los programas, las políticas y la financiación adecuados.

CCOO hemos defendido y difundido los contenidos fundamentales de la Ley de Igualdad, especialmente los referidos al ámbito laboral, en nuestros cursos, materiales de difusión, sensibilización e información, guías, revistas, publicaciones, informes, jornadas formativas, etc. Hemos puesto al sindicato en su conjunto al día en la necesidad y la urgencia de negociar planes y medidas de igualdad en las empresas mediante la negociación colectiva, para reducir las desigualdades que un diagnóstico riguroso y certero detecte en las empresas y Administraciones Públicas.

Pero negociar un plan de igualdad, que requiere de un diagnóstico previo, no depende solo de la representación sindical. Y más si cuenta de antemano con la oposición de las organizaciones empresariales, reacias a un plan de igualdad efectivo que incluya medidas con garantías en los resultados y no meras declaraciones re-

Políticas de igualdad de género...

tóricas. Que incluya financiación y procedimientos de seguimiento y evaluación. Y más difícil es si por parte del gobierno no se establecen adecuadas políticas y recursos para luchar contra los incumplimientos (y por tanto, la persistencia de discriminaciones en escenario laboral) para la inspección laboral.

En definitiva, queremos ser más iguales en un mundo más justo, más solidario y más sostenible y en las CCOO trabajamos para lograrlo. Porque otro mundo es posible.

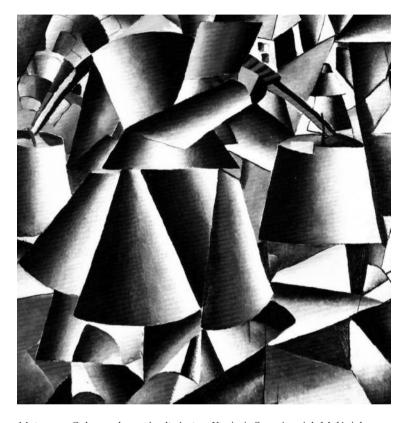
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COBO BEDIA, Rosa (2016): "Globalización, desigualdades y género. ¿Son inevitables?, en *Gaceta Sindical Reflexión y Debate*, nº 26, pp. 141-153.
- FRASER, Nancy (2015): Fortunas del feminismo. Madrid: Traficantes de sueños.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Lina, y RODRÍGUEZ MODROÑO, Paula (2011). "La desigualdad de género en las crisis económicas", en *Investigaciones Feministas*, vol 2, pp. 113-132.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Lina, y RODRÍGUEZ MODROÑO, Paula (2015): "Los retos de la crisis económica desde una perspectiva de género", en *Gaceta Sindical Reflexión y Debate*, nº 24, pp. 111-125.
- HERRANZ SAINZ-EZQUERRA, Ana (2016): "Razones de género para una renta mínima garantizada", en *Feminismo*, *ecologismo* y *política social*, XXV Taller del Fórum de Política Feminista, Ed. FPF, pp. 53-56.
- LEZCANO, Fernando y ARAGÓN, Jorge (2013): "Notas sobre la lucha por la igualdad", en *Gaceta Sindical Reflexión y Debate*, nº 20, pp. 13-21.
- NUÑO GÓMEZ, Laura (2013). "Situación y pronóstico de la desigualdad de género en España", en *Gaceta Sindical Reflexión y Debate*, nº 20, pp. 179-200.
- NUÑO GÓMEZ, Laura (2016): "El tratamiento de la diferencia sexual en las democracias formalmente igualitarias", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 174, pp. 113-141.
- PALEO, Natalia, y ALONSO, Alba (2014): "¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España", en *Investigaciones Feministas*, vol. 5, pp. 36-68.
- SAN JOSÉ SERRÁN, Begoña (2014): "Igualdad versus Austeridad: Resistencia, protestas y propuestas del movimiento feminista", en *Investigaciones Feministas*, vol. 5, pp. 185-206.

Begoña Cueto

Desempleo, políticas activas de empleo y servicios públicos de empleo.

Retos y propuestas



Mujer con Cubos ordenación dinámica. Kazimir Severínovich Malévich.

El objetivo de este artículo es ofrecer un panorama de las políticas activas de mercado de trabajo en España. Nuestro país gasta menos que la mayor parte de los países de la UE y ha reducido los recursos para estas medidas en un contexto de incremento del desempleo. Además, el gasto se concentra en los incentivos al empleo y al autoempleo mientras que el SPE y la formación parecen tener un papel secundario. Por otra parte, la evaluación de políticas activas sigue siendo una asignatura pendiente en la toma de decisiones.

1. INTRODUCCIÓN

AS políticas activas de mercado de trabajo se pueden definir como instrumentos cuyo objetivo es la mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas, con el fin de aumentar sus posibilidades de tránsito al empleo. Desde el inicio de la crisis. las sucesivas reformas laborales han enfatizado la necesidad de contar con políticas activas de empleo eficaces. Sin embargo, si atendemos a los datos, desde 2012 se produce una drástica reducción de los recursos dedicados a ellas (Cueto y Suárez. 2015), lo que parece indicar que no se está apostando por este tipo de programas. Por otra parte, sabemos muy poco sobre su efectividad. En primer lugar, porque la información sobre los indicadores contenidos en los Planes Anuales de Políticas de Empleo (PAPE) no es pública y, en segundo lugar, porque las evaluaciones de impacto existentes son pocas y no forman parte de la planificación de los programas. En este artículo se pretende llevar a cabo un análisis del panorama de las políticas activas de empleo en España. Para ello, en primer lugar, se presentarán los datos relativos a los recursos dedicados a este tipo de medidas para, a continuación, dedicar un breve apartado a cada una de ellas: intermediación laboral, formación, incentivos al empleo e incentivos al autoempleo. Se termina con una breve reflexión sobre los principales cambios que se deberían afrontar para tratar de que las políticas activas fueran más eficaces.

2. RECURSOS DEDICADOS A POLÍTICAS ACTIVAS

Si comparamos el gasto en políticas activas en España respecto al realizado en países de la Unión Europea, observamos que nuestro nivel de gasto, en términos de porcentaje del PIB, es menor que el de la mayoría de los países de la UE-15. En el año 2007 se situaba en un 0,699, cifra cercana a la media comunitaria. Sin embargo, la crisis nos ha alejado de ese promedio, por dos motivos. En primer lugar, porque los recursos dedicados a estas políticas en nuestro país se han reducido.

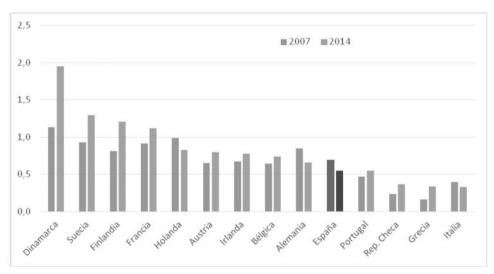
Así, en 2014 (último año disponible en el momento de consulta de los datos), el gasto era de un 0,553% del PIB, lo que implica una disminución del 20%. En segundo lugar, porque la mayoría de los países cuyos datos se representan en el gráfico que sigue han aumentado el gasto en políticas activas en el mismo periodo. Como se puede observar, Dinamarca casi duplica el nivel de gasto en 2007, pero también han tenido incrementos relevantes países como Suecia, Finlandia, Francia o Austria.

La reducción del gasto en políticas activas se produce en años en los que el incremento del número de desempleados en nuestro país ha sido muy intenso. Esto supone que el gasto por persona desempleada haya caído por ambos motivos. Es decir, no solo hay menos recursos sino que, al mismo tiempo, deben repartirse entre más personas.

Tenemos, por tanto, un comportamiento diferente, en términos de gasto, al de países considerados como referentes en el ámbito de las políticas activas (los países nórdicos, por ejemplo). Además, las diferencias también se trasladan a la distribución por medidas, tal y como se puede observar en el gráfico 2. Se puede señalar, en primer lugar, el bajo tamaño de la partida dedicada a SPE, que supone un 19% del total, al igual que ocurre con los recursos destinados a formación (un 22%). Estos dos tipos de políticas suponen en casi todos los países considerados más de la mitad del total de gasto en políticas activas. En cambio, los incentivos al autoempleo, que son una partida que podemos calificar como residual en la mayor parte de los países, suponen el 20% del gasto en políticas activas en España.

GRÁFICO 1

Gasto en políticas activas de mercado de trabajo en países de la UE (% PIB)



Fuente: Eurostat.

Alemania Rep. Checa Holanda Bélgica Francia Dinamarca Austria España Suecia Irlanda Finlandia Grecia Italia Portugal 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100% **■**SPE ■ Formación ■ Incentivos al empleo ■ Creación directa de empleo ■ Incentivos al autoempleo ■ Empleo con apoyo y rehabilitación

GRÁFICO 2

Gasto en políticas activas de mercado de trabajo en países de la UE (% PIB)

Fuente: Furostat.

3. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

Uno de los instrumentos básicos de la política de empleo es la intermediación laboral. Se trata de poner en contacto a los demandantes de empleo con las ofertas de trabajo existentes, de manera que a los trabajadores se les proporcione un empleo adecuado, y a las empresas los trabajadores más apropiados para sus necesidades.

Para conocer la actividad de los servicios públicos de empleo (SPE), podemos utilizar los datos de la Estadística de Demandantes de Empleo, Puestos de Trabajo y Colocaciones. Respecto a las colocaciones, podemos distinguir entre colocaciones de demandas activas con y sin oferta previa y otras colocaciones con y sin oferta previa.

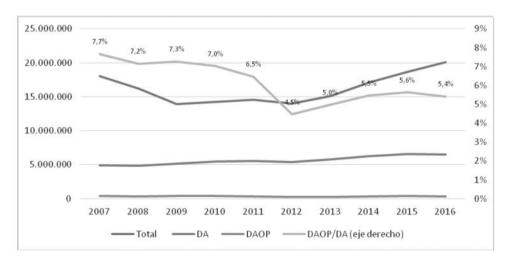
Las ofertas son puestos de trabajo ofrecidos por las empresas y registrados en los SPE para que éstos gestionen su cobertura con los trabajadores más idóneos. Se trata, por lo tanto, de puestos ofrecidos para la intermediación laboral y son los que permiten a los SPE aumentar su cuota de mercado. Las colocaciones de demandantes activos con oferta previa son aquellas colocaciones de demandantes

que se producen debido a que existe una oferta registrada en los SPE. En el caso de colocaciones de demandantes en alta sin oferta previa se trata de colocaciones de demandantes sin que exista una oferta registrada en los SPE.

En el gráfico que sigue se muestra la evolución del número de colocaciones desde el año 2007. Se puede observar que el total cae hasta 2012, año a partir del cual comienza un nuevo ascenso como consecuencia de la mejora en la actividad económica. El número de colocaciones de demandas activas (DA) se mantiene estable entre 2007 y 2012 y también comienza a crecer a partir de dicho año. En cuanto a las colocaciones de demandas activas con oferta previa (DAOP) son un número muy pequeño del total. De hecho, representan menos de un 10% del total. Si consideramos este cociente como una medida de la efectividad de los SPE, podemos concluir que es pequeña. Durante la etapa de crisis cayó hasta un mínimo del 4,5% en 2012 y, en el último quinquenio, ha aumentado hasta situarse en torno al 5,4%.

No obstante, para valorar esta cuota de mercado deberíamos tener en cuenta los recursos con los que cuenta el SPE. El gasto destinado a servicios de empleo alcanzó un máximo de 1.400 millones en 2009, llegando a un mínimo de 862 millones en 2012. Es decir, en un entorno de crecimiento del desempleo, los recursos de los SPE se reducían. La consecuencia es que el número de parados que debe atender cada trabajador de las oficinas de empleo aumenta, situándose muy por encima de la media comunitaria (Cueto y Suárez, 2015) lo que, sin duda, reduce la efectividad del servicio.

GRÁFICO 3 Actividad del Servicio Público de Empleo. Colocaciones



Fuente: elaboración propia a partir de SEPE.

Los datos correspondientes a la actividad del SPE son desalentadores. Pero tampoco la escasa información sobre la labor de las agencias de colocación permite ser optimistas. A mediados de la década de los noventa entran en funcionamiento las agencias de colocación sin fines lucrativos y, a partir de 2010, el Real Decreto 1796/2010 permite también aquellas que tienen fines lucrativos. Sin embargo, la implementación de esta normativa ha resultado tremendamente complicada y, solo a partir de 2015, efectivamente se ha podido poner en práctica la colaboración público-privada en el ámbito de la intermediación. Los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social señalan que las agencias privadas de colocación atendieron al 43% de los solicitantes de empleo que les habían asignado. La tasa de inserción a los seis meses se situó en un 9,8% (Jansen, 2016). En este caso, es necesaria más información sobre las causas para esta baja tasa de atención –si es atribuible a las agencias o a los usuarios—. Igualmente, también son necesarios más datos sobre el perfil de las personas que han logrado un empleo y sobre las características de los mismos.

4. FORMACIÓN

La formación no reglada para el empleo constituye uno de los tres pilares de la educación profesional, junto con la formación profesional reglada y la enseñanza universitaria. Su carácter no reglado hace que se enmarque dentro de las PAMT en el marco de competencias de los SPE. Sin embargo, su cercanía a la educación reglada hace necesaria la coordinación con ésta y, en algunas ocasiones, ha dependido de las Consejerías de Educación en lugar del SPE.

La Ley 30/2015 reformó el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral. Sus objetivos principales eran garantizar el derecho a la formación a los trabajadores, hacer que la formación contribuya de forma efectiva a la competitividad de las empresas, fortalecer la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo, y la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos. La falta de desarrollo reglamentario de la ley limita el alcance de la reforma. Sin embargo, una primera apreciación es que quizá se da más relevancia a quién hace la formación y al cómo se hace la formación que a quién se dirige.

Además, de nuevo, las cifras ponen de manifiesto la insuficiencia de recursos. Si atendemos a la formación para personas desempleadas, el número de participantes refleja que son muy pocos en comparación con el número de personas desempleadas. De acuerdo con los datos del Anuario de Estadísticas Laborales, el

número de desempleados formados en los últimos años se ha reducido. En un entorno en el que, además, aumenta la cifra de personas sin empleo, el resultado es que el porcentaje de participantes en formación apenas llega al 5% en el bienio 201-2015.

Cuadro 1
Participación en formación a desempleados

	Acciones formativas	Participantes formados	Participantes / paro registrado
2007	21.849	257.264	12.1%
2008	19.784	243.866	7.8%
2009	19.298	261.543	6.7%
2010	23.655	318.527	7.8%
2011	21.849	256.168	5.8%
2012	19.434	254.224	5.2%
2013	17.065	234.371	5.0%
2014	13.836	182.077	4.1%
2015	14.085	175.708	4.3%

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales. MEYSS.

Si acudimos a los datos de la Encuesta de Población Activa, la conclusión es la misma. El porcentaje de personas desempleadas que declaran haber participado en formación no reglada se sitúa en 2016 en un 7,3%, cifra que es un mínimo en la serie que partía de un 13% en los años previos a la crisis.

El dato es aún más preocupante si tenemos en cuenta que el 54% de la población parada en 2016 tenía un nivel educativo igual o menor a la primera etapa de educación secundaria. En cambio, del total de personas formadas, solamente un 31,1% tenía dicho nivel educativo. Es decir, entre la población formada hay una sobrerrepresentación de personas con un nivel de cualificación medio o alto. En resumen, tal y como indicaban Cueto y Suárez (2011), aquellos que tienen más necesidad de formarse y reciclarse son quienes acceden en menor medida a la formación.

La reforma de 2012 incluía la implantación progresiva de la formación profesional dual, que supone un conjunto de acciones formativas cuyo fin es la cualificación profesional de las personas, combinando procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación. No podemos incluir a la formación dual relacionada con la parte educativa en el marco de las políticas activas, pero sí es posible señalar algunos datos vinculados a los contratos formativos.

Las modificaciones que, en diversas reformas, han afectado a los contratos de formación y aprendizaje han sido muchas. Se ha cambiado la duración del contrato,

el límite de edad, la formación a realizar, la retribución de las personas contratadas, etc. Sin embargo, sabemos poco sobre su efectividad y, en general, la percepción es que esta fórmula de contratación no cumple el objetivo de mejorar la empleabilidad de los jóvenes. El análisis de Troncoso-Ponce (2016) encuentra efectos positivos en términos de estabilidad que desaparecen si el joven no es capaz de alcanzar la transición "job-to-job" y transita hacia un período de desempleo. En cambio, Rodríguez y Cueto (2017) concluyen que, en términos de tiempo trabajado y de acceso al empleo, los contratos formativos tienen un efecto negativo respecto a los contratos temporales.

El fuerte aumento registrado en el número de contratos de formación y aprendizaje a partir de 2012 parece relacionarse fundamentalmente con el incremento en el límite de edad, que hace que los jóvenes entre 25 y 29 también puedan firmar esta modalidad de contratación. Por tanto, no podemos relacionarlo con una mayor voluntad de uso por parte de las empresas. De hecho, en 2016, se ha registrado un mínimo que parece explicarse por los cambios en la regulación de los aspectos formativos de este contrato, que han aumentado las dificultades para implantar teleformación, y los problemas para registrar las acciones formativas con la autorización del Servicio Público de Empleo (CES, 2016, pág. 289).

5. INCENTIVOS AL EMPLEO

Una de las principales medidas de política activa en España durante los últimos años han sido los incentivos al empleo. La elevada temporalidad existente en nuestro mercado laboral ha motivado que todas las reformas laborales hayan tenido como objetivo su reducción y, entre otras medidas, se han utilizado las bonificaciones a la contratación para promover la contratación indefinida.

A lo largo de los años se han modificado tanto los colectivos destinatarios como la cuantía de la ayuda y su forma de pago (cuantía fija o reducción de la cuota empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social). La disminución de los recursos dedicados a este tipo de incentivos ha sido muy intensa, como muestra que de los más de mil millones que se gastaban en 2011 se ha pasado a menos de 300 en 2014. No obstante, hay que tener en cuenta que parte de estos incentivos consisten en reducciones en la cuota por contingencias comunes, que se financian con cargo a los Presupuestos de la Seguridad Social, mientras que otra parte consiste en bonificaciones, que se pagan a través de los Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal. Mientras que las segundas son las que se incluyen en el gasto en políticas activas, las primeras no, por lo que los recursos efectivamente dedicados a esta medida son mayores de lo que aparecen reflejados en los datos de los gráficos iniciales.

Las evaluaciones de las bonificaciones a la contratación han puesto de manifiesto que este tipo de programas presentan elevados efectos peso muerto y desplazamiento (Toharia *et al.*, 2009; García Pérez y Rebollo, 2009) de forma que sus efectos positivos son claramente limitados. Es decir, la mayoría de las contrataciones bonificadas se hubieran llevado a cabo igualmente, aunque la empresa no hubiera recibido ninguna bonificación. Una de las razones que puede explicar este resultado es que, en general, este tipo de incentivos van dirigidos a colectivos amplios de trabajadores. Lo que debería constituir un estímulo a la contratación de grupos vulnerables, con problemas graves de empleabilidad, se convierte en una reducción casi generalizada de costes de contratación.

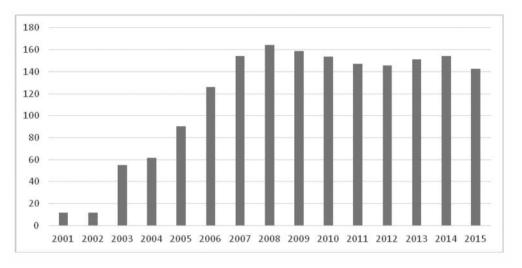
Estos resultados no son sólo característicos del caso español. Así, el reciente análisis publicado por Eurofound (2017) muestra que los incentivos al empleo tienen efectos peso muerto, desplazamiento y sustitución elevados. Los programas con efectos positivos son aquellos que están diseñados para grupos específicos (parados de larga duración, ocupados con contrato temporal). No obstante, los autores señalan que se trata de efectos de corto plazo que desaparecen en el tiempo. Además, parecen ser más efectivos en momentos de expansión que de crisis.

6. INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO

Como se indicaba al principio de este artículo, los incentivos al autoempleo se han convertido, probablemente, en la medida más relevante en el ámbito de las políticas activas. Hasta el año 2005, este tipo de programas apenas llegaba a los 350 millones de euros. Desde ese momento, la cuantía empieza a aumentar hasta superar los 1.000 millones de euros a partir de 2011. El programa que se lleva la mayor parte del gasto —en torno a dos terceras partes del total— es la capitalización de las prestaciones por desempleo. La reforma realizada en 2002 a este programa, que surge en 1985, supone que puedan capitalizar su prestación aquellos desempleados que quieran iniciar una actividad por cuenta propia como autónomos (previamente, solo era posible para socios de cooperativas y sociedades laborales). Así, el número de beneficiarios pasa de menos de 12 mil personas en 2002 a más de 54 mil en 2003, alcanzando un máximo de 164 mil personas en 2008 (véase el gráfico 4).

GRÁFICO 4

Beneficiarios de nivel contributivo acogidos al sistema de capitalización (miles de personas)



Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales. MEYSS.

La otra gran partida del gasto en este tipo de medidas son las reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social que, en 2014, suponen en torno a un 20% del total de los recursos dedicados a este tipo de medidas. Este tipo de programas existen tanto a nivel autónomo como nacional, y quizá su máximo exponente sea la tarifa plana de autoempleo, que se lanza en febrero de 2013 para los jóvenes y se extiende en octubre del mismo año a todos los nuevos afiliados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos que no tengan experiencia previa como autónomos en los últimos cinco años.

Una de las preguntas fundamentales sobre la eficacia de este tipo de programas es si tienen efectos sobre las entradas en el autoempleo (aumentando su número) o sobre las salidas (reduciéndolas, como consecuencia de una mejora de la supervivencia de los negocios subvencionados). En definitiva, si este tipo de programas contribuye a incrementar el número de autónomos.

La evidencia al respecto es escasa y apenas existen evaluaciones al respecto. Mayor *et al.* (2015) analizan el impacto del programa de capitalización de prestaciones

por desempleo en términos macroeconómicos. Sus resultados sugieren la existencia de un pequeño efecto positivo sobre el desempleo, aunque también señalan la posibilidad de un elevado efecto peso muerto o inercia, es decir, que un elevado número de beneficiarios habría sido autónomo, aunque no hubiera recibido la ayuda. En un trabajo más reciente, Cueto *et al.* (2017) evalúan la tarifa plana de autoempleo para jóvenes. Los autores concluyen que el programa no tiene efecto en términos de supervivencia de los negocios subvencionados.

La falta de resultados en estos programas no coincide con los efectos obtenidos en evaluaciones a nivel internacional, que tienden a encontrar impactos positivos en las medidas de apoyo a emprendedores (Caliendo *et al.*, 2015). Quizá la diferencia se pueda explicar por las características de las medidas. Por ejemplo, en el caso alemán este tipo de programas suelen estar dirigidos a colectivos concretos e incluir como requisitos acudir a formación especializada y un plan de viabilidad del negocio a corto y medio plazo. En cambio, gran parte de los programas existentes en España consisten en apoyo financiero, prácticamente sin ningún tipo de vinculación a formación o planes de viabilidad.

7. LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS

Los últimos planes anuales de políticas de empleo han enfatizado el papel de la evaluación. En 2013, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales acordó un nuevo modelo de programación, evaluación y financiación que ha supuesto definir un amplio conjunto de indicadores para medir la ejecución de objetivos, condicionando la financiación a la consecución de los mismos.

En la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 se indica que "la clave del cambio al nuevo modelo de políticas activas de empleo está en pasar desde un modelo de financiación y gestión articulado en torno a programas establecidos centralizadamente a un nuevo marco acorde con las competencias de las comunidades autónomas en políticas activas, en el marco de la unidad de mercado, basado en la evaluación". Aunque se menciona la evaluación de los programas como un elemento central en la política de empleo, se entiende la evaluación como seguimiento, sin que, por tanto, se realicen evaluaciones con grupo de control.

Es necesario entender la diferencia que existe entre resultados brutos y netos para valorar la eficacia de una política. Es decir, no se trata de que haya muchos beneficiarios de una medida, sino que el objetivo principal es que estos beneficiarios consigan mejorar su empleabilidad gracias a la participación en dicha medida.

Por tanto, el resultado de la participación en la política debe compararse con un grupo de control adecuado que permita estimar el efecto derivado de la participación. Que los participantes en un determinado programa tengan tasas de empleo elevadas trascurrido un cierto tiempo no implica que ese efecto se derive de la efectiva participación en el programa, porque puede deberse a las propias características de los participantes. En resumen, la comparación con un grupo de control adecuado es clave para obtener medidas no sesgadas del efecto de las políticas. Las evaluaciones con grupo de control deberían ser un elemento más de la planificación para, así, dedicar recursos a las políticas con mejores resultados netos, modificando aquellas cuyos efectos son nulos.

En los apartados previos se ha hecho referencia a la falta de evaluaciones de impacto de los distintos tipos de políticas. Malo y Cueto (2015) realizan una revisión sistemática de las evaluaciones con grupo de control de las políticas activas en España, a partir de la cual se pueden indicar varios aspectos relacionados con la efectividad de las mismas. Desde 2008 se han publicado doce investigaciones en este campo, lo que nos permite señalar las pocas evaluaciones existentes. Además, ninguna de ellas tiene carácter experimental.

Respecto a los resultados, se obtienen efectos positivos, mayores para la formación que para los incentivos a la contratación. No obstante, existen variaciones importantes, de forma que el diseño de los programas y sus características resultan relevantes a la hora de explicar su resultado. Esta es una razón adicional para que la evaluación microeconómica de los programas se convierta en una herramienta clave en la planificación. A pesar de que no haya muchas evaluaciones, las existentes aportan información que debería ser tenida en cuenta en el diseño de los programas.

Por otra parte, también debería mejorarse la información disponible sobre participantes en políticas activas, puesto que, en muchos casos, no se encuentra en las bases de datos utilizadas habitualmente para los análisis de mercado de trabajo.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A partir de los datos presentados previamente podemos concluir varios rasgos de las políticas activas de mercado de trabajo en España. En primer lugar, a pesar de las referencias a las políticas activas como un elemento clave de la estrategia de empleo, los datos no muestran que esto sea una realidad. La falta de recursos en medidas clave —el SPE o la formación— es un hecho palpable que apunta a la falta

de confianza en este tipo de programas. Si el SPE constituye la piedra angular sobre la que se organizan las políticas activas, es preciso dedicar recursos a la orientación laboral y a la atención personalizada a las personas desempleadas. Ello implica el apoyo tanto a las oficinas públicas de empleo como a la colaboración público-privada.

En segundo lugar, la mayor parte de los programas se dirigen a segmentos amplios de la población, lo que puede redundar en su menor efectividad. Es el caso de los incentivos al empleo o al autoempleo. Las evaluaciones existentes muestran que estos incentivos son eficaces cuando sus potenciales destinatarios son grupos pequeños con problemas graves de empleabilidad. Por tanto, existe evidencia suficiente que apunta a que este tipo de medidas debería dirigirse a colectivos con problemas graves de empleabilidad.

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta el horizonte temporal en el que se pretende obtener resultados. Mientras que hay medidas que pueden tener resultados a corto plazo, en otros casos, las mayores dificultades para la inserción laboral pueden dar lugar a que los resultados se visibilicen en el largo plazo. Si los indicadores de seguimiento y evaluación están muy orientados al corto plazo (por ejemplo, condicionando la financiación anual), indirectamente se penalizan los programas dirigidos a colectivos que requieren actuaciones de largo plazo y que, en el corto plazo, pueden no tener resultados positivos.

En cuarto lugar, la evaluación de las políticas debe ir más allá del seguimiento para, de esta forma, obtener estimaciones de los efectos netos de las mismas. Son estos efectos los que deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar los programas. La detección de medidas con efectos netos nulos (o negativos) y de otras con efectos positivos contribuiría a una mayor eficacia de las políticas activas, de manera que se puedan potenciar aquellas que ayudan efectivamente a mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas.

En definitiva, es necesario que la distancia entre la regulación de las políticas establecidas en las sucesivas estrategias de activación y la forma real en la que éstas se implementan se reduzca. Para ello, es preciso dedicar más recursos a las políticas, saber cuáles con sus resultados y, en función de estos, reorientarlas para contribuir a mejorar la empleabilidad de los desempleados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

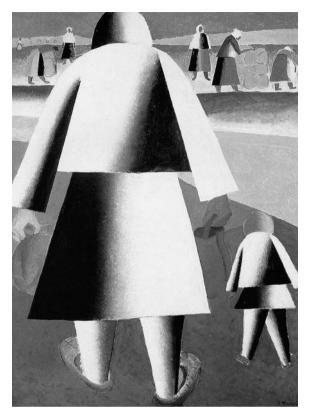
- CALIENDO, M., HOGENACKER, J., KÜNN, S. y WIEßNER, F. (2015): "Subsidized start-ups out of unemployment: a comparison to regular business start-ups". *Small Business Economics*, 45(1), 165–190. doi:10.1007/s11187-015-9646-0.
- CES (2016): Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2015. Consejo Económico y Social. Madrid.
- CUETO, B., MAYOR, M. y SUÁREZ, P. (2017): "Evaluation of the Spanish flat rate for young self-employed workers". *Small Business Economics* (aceptado para publicación). doi: 10.1007/s11187-017-9853-y.
- CUETO, B. y SUÁREZ, P. (2011): "Formación para el empleo en España. ¿Quién se forma?" *Moneda y Crédito*, 233, 73-106.
- CUETO, B. y SUÁREZ, P. (2015): "El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas". *Ekonomiaz*, 87, 282-309.
- EUROFOUND (2017): Employment effects of reduced non-wage labour costs, Luxembourg.
- GARCÍA PÉREZ, J.I. y REBOLLO, Y. (2009): "The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional wage subsidies work?" *Investigaciones económicas*, 33 (1), 97-130.
- JANSEN, M. (2016): "El reto de la inserción de los desempleados de larga duración". Fedea Policy Paper 2016-26. Disponible en:
- http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/12/FPP2016-26.pdf
- MALO, M.Á. y CUETO, B. (2015): "El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España." *Documentación Social*, 178, 105-120.
- MAYOR, M., CUETO, B. Y SUÁREZ, P. (2015): "Fostering the Self-Employment in Spain: An Evaluation of the Capitalisation of Unemployment Benefits Programme." En *Geographical Labor Market Imbalances*, editado por C. Mussida y F. Pastore, 335–52. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. doi:10.1007/978-3-642-55203-8_15.
- RODRÍGUEZ, F. y CUETO, B. (2017): "Evaluación del contrato de formación y aprendizaje en España." Comunicación presentada en el XXIV Encuentro de Economía Pública.
- TOHARIA, L., ARRANZ, J.M., CEBRIÁN, I., GARCÍA SERRANO, C., HERNANZ, V., MORENO, G. y PITARCH, J. (2009): "El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional". Fondo de Investigación en Protección Social. (Disponible en: http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf).

Begoña Cueto

TRONCOSO-PONCE, D. (2016): "The stepping stone effects of training contracts: testing this hypothesis for the Spanish labour market", Capítulo 3 de Tesis Doctoral. Disponible en: https://sites.google.com/site/dtropon/.

Ana Arriba Gloria Moreno

Vulnerabilidad y desprotección: los desempleados sin cobertura



Para la cosecha Marta y Vanka. Kazimir Severinovich Malévich.

El objetivo de este artículo es analizar quienes son los desempleados que pueden considerarse más vulnerables, por no estar protegidos por algún tipo de prestación o subsidio frente al paro. Para ello, en primer lugar, se dan algunas pinceladas de la evolución del paro en España desde el año 2005. A continuación, se presentan las características del sistema de protección por desempleo vigente, y, por último, se estudia qué características tienen los desempleados que en la Encuesta de Población Activa (EPA) declaran no recibir ningún tipo de prestación o subvención por desempleo y que constituyen una aproximación muy certera del colectivo de parados más vulnerable.

Vulnerabilidad y desprotección...

1 INTRODUCCIÓN

OS últimos datos sobre pobreza, según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016, muestran un continuo incremento de la tasa de pobreza entre los parados. Entre los factores que contribuyen a la vulnerabilidad de los parados, se puede señalar a las limitaciones del sistema de protección frente al desempleo: los insuficientes niveles protectores de las prestaciones junto con una duración muy restringida estarían detrás de la falta de cobertura y de la precaria situación de este colectivo. El número de parados supone hoy en torno al 20% de la población activa y en el peor momento de la crisis llegó a superar los seis millones. Además, una parte importante de estos parados lleva mucho tiempo en esta situación, lo que conlleva el riesgo de haber agotado su derecho a percibir una prestación. Por otro lado, los trabajadores ocupados presentan unas tasas muy elevadas de rotación y la duración media de sus empleos es muy baja, originando periodos de cotización escasos e insuficientes para generar el derecho a la protección por desempleo.

El objetivo de este artículo es analizar quienes son los desempleados que pueden considerarse más vulnerables, por no estar protegidos por algún tipo de prestación o subsidio frente al paro. Para ello, en primer lugar, se dan algunas pinceladas de la evolución del paro en España desde el año 2005. A continuación, se presentan las características del sistema de protección por desempleo vigente, y, por último, se estudia qué características tienen los desempleados que en la Encuesta de Población Activa (EPA) declaran no recibir ningún tipo de prestación o subvención por desempleo y que constituyen una aproximación muy certera del colectivo de parados más vulnerable.

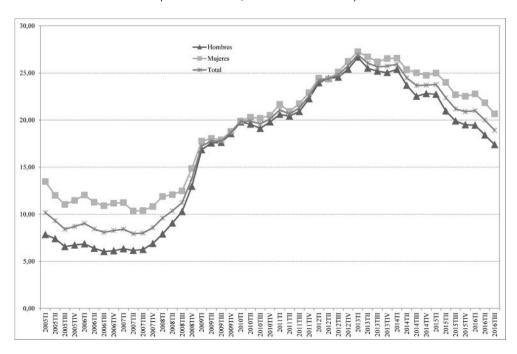
2. EL DESEMPLEO EN ESPAÑA

La crisis económica y financiera que comenzó en 2007 ha afectado profundamente al mercado de trabajo y ha tenido como principal consecuencia en toda Europa un aumento del desempleo (OIT, 2012, 2013). Si bien en todos los países europeos se ha destruido empleo y ha aumentado el paro, en España, el impacto de la Gran Recesión ha originado un incremento de la tasa de paro muy por encima de la media europea. Dicha tasa llegó a alcanzar un máximo del 26% de la población activa desempleada en el año 2013, mientras que la media en la Unión Europea era ese año del 10%. La razón de por qué en España es tan alto el desempleo, aún en épocas de bonanza económica, ha sido objeto de debate y estudio en numerosas publicaciones (Bentolila y Toharia 1991, Rocha y Aragón 2012). El marco institucional, la falta de flexibilidad, la segmentación, la evolución de los salarios y la productividad, o la sensibilidad del mercado de trabajo ante el ciclo económico son, entre otras, algunas de las explicaciones que se barajan. Lo cierto es que a pesar de que la tasa de paro en España comenzó a descender en 2013, aún sigue siendo muy alta, con un 20% en el año 2016 frente al 8% de media en la Unión Europea.

GRÁFICO 1

Evolución de la tasa de desempleo en España, hombres y mujeres

(EPA 2005-16, datos trimestrales)



En el gráfico 1 se muestra la evolución de las tasas de paro trimestrales entre el primer trimestre de 2005 y el tercer trimestre de 2016, para hombres y mujeres. Al comienzo de la crisis las tasas por sexo se igualan, como consecuencia de la destrucción de empleo en sectores masculinizados como es el caso de la construcción. En este sector, al inicio de la crisis tan solo había un 7% de empleo femenino. Pero con los primeros síntomas de recuperación las tasas de paro de las mujeres vuelven a ser superiores a las de los hombres, y de nuevo vuelve a haber más paradas que parados, como era habitual antes de la Gran Recesión, reflejando una de las numerosas desigualdades por género que aún persisten en nuestro mercado de trabajo.

Otro colectivo especialmente afectado por el desempleo es el de los jóvenes. Según la OIT, en el año 2013 había 73 millones de jóvenes desempleados en todo el mundo. En el caso concreto de España, los menores de 30 años desempleados eran ese año más de un millón ochocientos mil, el 30% de todos los parados. Esta proporción es algo menor en el año 2016, pero los jóvenes parados siguen siendo un 27% del paro total. Además, la tasa de paro juvenil está muy por encima de la tasa media y a la cabeza de la Unión Europea. En la tabla 1 se recogen para el periodo 2005-2016 las tasas de paro de hombres y mujeres menores de 30 años, en tres grupos de edad, de 16 a 19 años, de 20 a 24 y de 25 a 29, destacando que es entre 2012 y 2013 cuando todos los grupos alcanzan las tasas más altas, que van de un 79% en el caso de las mujeres de 16 a 19 años a un 32,8% de las mujeres de 25 a 29 años.

Table 1

Tasa de desempleo de los menores de 30 años, hombres y mujeres

(EPA, 2005-2016 segundos trimestres)

	Hombres			Mujeres			
	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	
	allos	allos	allos	allos	allos	allos	
2005	26,26	14,67	9,26	38,10	20,42	13,46	
2006	25,22	12,46	7,64	38,96	17,04	12,64	
2007	24,20	12,06	6,64	37,05	18,07	9,81	
2008	35,22	17,79	11,66	48,75	19,47	11,94	
2009	56,70	34,94	22,25	55,38	31,32	19,00	
2010	60,59	38,55	25,11	64,38	35,12	22,44	
2011	63,92	44,40	26,25	60,79	39,75	24,63	
2012	72,97	49,87	33,35	73,46	47,45	27,33	
2013	68,75	53,61	34,65	79,11	51,51	32,81	
2014	68,71	50,79	30,27	72,75	49,09	29,74	
2015	66,49	46,49	28,89	73,23	43,94	27,91	
2016	61,79	42,59	25,48	65,96	44,18	26,54	

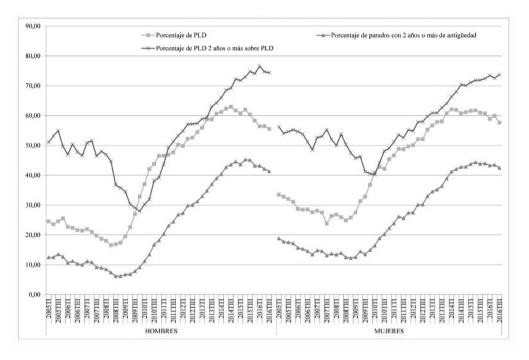
Ana Arriba Gloria Moreno

A esto hay que añadir que también los jóvenes españoles son los que padecen en mayor medida la temporalidad. Entre los pocos jóvenes que están empleados, la tasa de temporalidad supera el 50%. Esta temporalidad lleva aparejada una elevada rotación con periodos de cotización en muchas ocasiones tan breves que no generan derecho a prestaciones por desempleo.

La duración del desempleo es otra variable relevante en el mercado laboral español. En la actualidad, más de la mitad de los parados llevan buscando empleo más de un año, por lo que se les considera parados de larga duración, y de estos, dos tercios llevan más de dos años, es decir, son parados de muy larga duración. Este colectivo que lleva más de dos años parado está integrado principalmente por jóvenes menores de 25 años con bajo nivel de cualificación y por mayores de 45 años (De la Rica y Anghel, 2014). Los más mayores, que suponen casi la mitad de estos parados de muy larga duración, se enfrentan a una situación especialmente difícil ya que tanto el tiempo en desempleo como la edad juegan en su contra.

En el gráfico 2 se observa el peso del paro de larga duración y su evolución entre 2005 y 2016, para hombres y mujeres. Destacar que el 40% de los parados llevan dos años o más buscando empleo, sin que se aprecien diferencias significativas entre hombres y mujeres. El máximo se alcanzó en el año 2014, cuando más de dos millones de parados llevaban dos o más años buscando empleo. Es cierto que en el último año la cifra de parados de muy larga duración ha disminuido (entre 2015 y 2016 hay en torno a 300 mil menos) pero sigue habiendo un millón novecientos mil, muy por encima de los doscientos mil del año 2007. Más allá de la crisis, parece que nos enfrentamos a un problema estructural de desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, que requiere de políticas activas que adecuen la formación de la mano de obra a las necesidades del propio sistema productivo, sin olvidar la mejora de los canales de comunicación entre los diferentes agentes intermediadores del mercado laboral.

GRÁFICO 2
Evolución de la proporción de parados de larga duración, hombres y mujeres
(Encuesta de Población Activa 2005-16)



A esto hay que unir que la tendencia de descenso de la tasa de paro y de cierta recuperación de la ocupación que se viene observando, se basa en gran medida en una precarización del empleo, donde la temporalidad y el tiempo parcial están muy presentes (Cebrián, 2017) y dificultan la acumulación de periodos de cotización por desempleo que permitan acceder a las correspondientes prestaciones. En el siguiente apartado se revisan los principales rasgos del sistema de protección por desempleo, con el objetivo de entender cómo ciertos colectivos y situaciones son peor protegidos y por tanto con mayor riesgo de pobreza.

3. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES SEGÚN EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

El sistema de protección frente al desempleo en España se ha construido a partir de una prestación contributiva para compensar la pérdida de salario en situaciones de desempleo. A lo largo del tiempo se fueron añadiendo nuevas prestaciones,

Ana Arriba Gloria Moreno

fundamentalmente de tipo no contributivo o asistencial. En la actualidad, el esquema que compensa la pérdida de salario está formado por un conjunto de prestaciones, contributivas y no contributivas, que ofrecen protección diferenciada según el historial contributivo (cantidad y tiempo de contribución), la duración del desempleo, la edad y la estructura del hogar, ingresos del hogar y responsabilidades familiares (ver tabla 2). El conjunto es un sistema basado en una protección contributiva (para aquellos que han contribuido en suficiente tiempo y cuantía) y una protección asistencial de carácter residual, fragmentada en una multiplicidad de esquemas¹.

TABLA 2
El sistema de prestaciones y subsidios de desempleo, 2016

			Edad	Responsabilidades familiares*	Cotización previa (meses)	Umbral**	Cuantía	Duración (meses)
Presta- ciones	Prestación de desempleo				12		6 mes: 70% base reg. 7° mes y ss. 50%	4 -24
Subsidios de desempleo	Subsidio de desempleo	Cotización insuficiente		Sí No	3-4-5 6-12 6-12	75% SMI 80%IPREM (491,4€) (426€)	3-4-5 21 6	
		Agotamiento de la prestación Emigrantes retornados	<45 años >45 años	Sí Sí Sí Sí	12-18 más de 18 12-18 más de 18		80%IPREM (426€)	18 24 24 30
			>55 años	No	72			6 Hasta jubilación 18
sidios d		Liberados de prisión Revisión de invalidez						18 18
Sub	Subsidio agrario		<52 años >52	Variable	35 jor	diferentes	80%IPREM (426€)	6
	Renta agraria		años <52 años			% SMI según tamaño	80%-107% IPREM (426€-569€)	6
			>52 años		35 jor	hogar		10
	Renta Activa de Inserción, RAI	Desempleo larga duración Discapacidad, DLD	>45 años			80%iPREM (426€) 75% SMI (491,4€)		
Ayudas extraordinarias		Emigrante retornado Víctimas violencia de género	>45 años				11	
	Programa PREPARA	Ayuda extraordinaria, DLD Responsabilidades familiares		No Sí			75%IPREM (400€) 85%IPREM (450€)	6
	Plan de Activación para el Empleo, PAE	Desempleo larga duración		Sí		75% SMI (491,4€)	80%IPREM (426€)	6

^{*} Hijos menores de 26 años, cónyuge, hijos discapacitados, que estén a su cargo

^{**} Suma de ingresos mensuales de todos los miembros de unidad familiar (solicitante, cónyuge e hijos) dividida por el número de miembros. En PREPARA incluye ingresos de los ascendientes.

¹ Esta sección está basada en los trabajos del Equipo Español de la European Social Policy Network, coordinado por Gregorio Rodríguez Cabrero. El trabajo de la red puede ser consultado en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catld=1135&langId=en

Vulnerabilidad y desprotección...

El sistema está planteado como un esquema protector que protege mejor, en cuantía y duración, a aquellos que han tenido una participación prolongada en el empleo. Además, debilita su apoyo a medida que se alarga la situación de desempleo, con el objetivo de desincentivar la prolongación de desempleo (o incentivar el acceso al mismo). Así, la prestación de desempleo proporciona una prestación durante cuatro meses (70% de la base reguladora durante los 6 primeros meses y el 50% desde el séptimo mes) cuando se ha contribuido al menos 360 días en los seis años anteriores. Puede prolongarse hasta un máximo de dos años si se ha contribuido más de seis. Estos requisitos limitan el acceso a la protección contributiva a los colectivos con empleos de corta duración y expulsan a los colectivos de parados de larga o de muy larga duración, que han crecido durante la crisis (gráfico 2).

Los subsidios de desempleo son un conjunto de prestaciones de carácter no contributivo que cubren unos mínimos a quienes no hayan cotizado durante suficiente tiempo y a quienes las hayan agotado debido a la prolongación del desempleo. Junto a ellos, las ayudas extraordinarias son ayudas económicas enmarcadas en programas de orientación activadora (Renta Activa de Inserción, PREPARA o Plan de Activación para el Empleo) orientados de forma residual a colectivos de desempleados de larga duración que hayan agotado su acceso a otras prestaciones.

Como se puede ver en la tabla 2, estas prestaciones asistenciales ofrecen a desempleados en situación de necesidad (umbral de renta del hogar) una cuantía mínima similar (congelada desde 2011). Sin embargo, la duración de la prestación es muy diversa dependiendo de una serie de características como la edad, la existencia de responsabilidades familiares, el tiempo de cotización previa o determinadas condiciones (emigrantes retornados, discapacidad, ex presos o víctimas de violencia de género). En líneas generales, a mayor tiempo cotizado, se percibirá la prestación durante más tiempo. A ello se añade una lógica que protege durante más tiempo a aquellos colectivos que se considera más vulnerables: desempleados mayores de 45 y de 55 años y desempleados con responsabilidades familiares. El resultado es una multiplicidad heterogénea de prestaciones con diversa capacidad protectora en situaciones de similar riesgo de pobreza.

La pregunta es si en el contexto actual (PLD y temporalidad) está funcionando de forma efectiva. La Estadística de prestaciones por desempleo del SEPE permite un primer acercamiento al funcionamiento de la protección frente al desempleo mostrando como la cobertura protectora a los desempleados ha ido decreciendo desde el año 2010 (tabla 3). La prestación contributiva ha ido perdiendo peso en la cobertura de los desempleados. Los subsidios de desempleo han ganado peso en la cobertura del desempleo, a la vez que decrecen en número, con la única excepción de la Renta Activa de Inserción, que creció entre 2009 y 2014.

Ana Arriba Gloria Moreno

Cabe pensar que esta reducción de la cobertura protectora se relaciona con las limitaciones del sistema de protección del desempleo en un contexto de aumento de la duración de los periodos de desempleo en el que se agotan las prestaciones, y de incremento de la temporalidad y/o rotación de los empleos que dificulta la acumulación de los periodos cotizados necesarios para acceder a las prestaciones.

TABLA 3

Tasa de cobertura de las prestaciones y distribución de beneficiarios por tipo de (SEPE, Estadística de prestaciones por desempleo)

	Tasa de cobertura*	% Beneficiarios con prestación contributiva		
2005	63,6	53,0		
2006	66,5	54,1		
2007	71,4	54,9		
2008	73,6	60,7		
2009	75,5	60,6		
2010	78,4	48,4		
2011	70,7	46,7		
2012	65,8	46,9		
2013	62,3	45,8		
2014	58,9	41,7		
2015	55,8	37,7		
2016	55,1	38,0		

^{*}La tasa de cobertura se calcula como el total de beneficiarios de prestaciones por desempleo respecto a los parados registrados SISPE con experiencia laboral más los beneficiarios de subsidio de eventuales agrarios.

Otra cuestión es si esta reducción de la cobertura afecta de forma diferente a los distintos colectivos en situación de desempleo, dadas las distintas formas de participación en el empleo, el desigual impacto del desempleo y la heterogeneidad protectora de los esquemas de protección. En el siguiente apartado se revisará, con datos de la EPA, cuáles son estos colectivos desprotegidos.

4. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO: UN ANÁLISIS DE LOS COLECTIVOS DESPROTEGIDOS

Es de sobra conocido que el paro registrado y el paro estimado por la EPA no tienen por qué coincidir; ambas fuentes ofrecen información distinta y están midiendo conceptos diferentes. Luis Toharia dedicó una parte importante de su obra a analizar y explicar estas diferencias. Un resumen de esto puede verse en Malo y Pérez Infante, 2013, dónde se repasan, entre otros, los artículos de Luis sobre la medición del paro. En todos ellos insiste en que la estadística administrativa del paro registrado no es la adecuada para la medición del desempleo puesto que excluye a una parte importante de demandantes de empleo, bien por no estar inscritos en el SEPE como demandantes o bien por pertenecer a los colectivos excluidos de la estadística del paro registrado. Por lo tanto, no se debería considerar que la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo proporcionada por el SEPE es una medida precisa de qué proporción de los parados reciben alguna prestación y resulta aconsejable tener algún otro indicador que permita conocer la situación de protección de los parados y que complemente la información del SEPE.

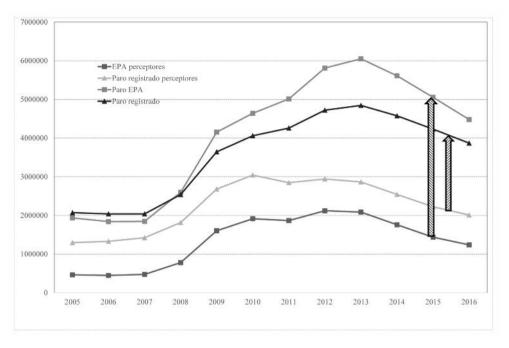
En la EPA se pregunta a los encuestados si están percibiendo o no algún tipo de prestación o subsidio por desempleo. Si se selecciona a los parados que responden que no lo perciben, tendremos un grupo de individuos que pueden considerarse objetivamente como parados² y que podrían encontrarse en una situación de desprotección puesto que no perciben ni rentas del trabajo ni prestación por desempleo³. En el gráfico 3 puede verse que el número de parados registrados no coincide con el de parados estimados por la EPA; si bien hasta el año 2008 las diferencias son pequeñas, a raíz de la crisis económica el paro estimado comienza a estar por encima del registrado. Esta diferencia también se aprecia en la cuantía de los colectivos que pueden considerarse cubiertos por una prestación. El número de parados que declara en la EPA que sí percibe una prestación o subsidio por desempleo es menor que el número de perceptores de prestación según el SEPE. Las diferencias en la metodología de ambas fuentes están detrás de parte de estas diferencias; son fuentes distintas que no miden lo mismo.

² Parados según la EPA son las personas de 16 o más años que durante la semana de referencia han estado sin trabajo, disponibles para trabajar y buscando activamente empleo, entendiendo de forma amplia la búsqueda activa. También se consideran parados a las personas que ya han encontrado un trabajo y están a la espera de incorporarse a él, siempre que verifiquen las dos primeras condiciones.

³ La EPA no proporciona información sobre la cuantía de los ingresos ni sobre la existencia de rentas no salariales.

GRÁFICO 3

Número de parados según paro registrado y paro EPA y número de perceptores de prestación por desempleo según SEPE y según EPA (SEPE, EPA 2005-2016, medias anuales)



En el gráfico 3 las flechas marcan la diferencia entre parados y parados con prestación, mostrando la cuantía de los parados "desprotegidos" según las dos fuentes. La proporción de parados que responde en la EPA que no recibe prestación ni subsidio por desempleo es muy elevada. Esta proporción para el periodo 2005-16 oscila en torno al 70% de todos los parados, con una disminución de unos 20 puntos porcentuales durante los años de la crisis. Es decir, en los años en los que el paro aumentó, la proporción de parados con prestación también aumentó. En términos absolutos significa que, por ejemplo, en 2016, de los 4 millones y medio de parados estimados en la EPA hay algo más de 3 millones que declara que no recibe prestación ni subsidio por desempleo y aproximadamente un millón y medio que sí percibe prestación, mientras que los datos de perceptores de prestaciones por desempleo del SEPE apuntan a que son unos dos millones los beneficiarios de prestaciones y tres millones ochocientos mil los parados registrados.

Para entender la diferencia entre los dos colectivos de parados desprotegidos hay que tener en cuenta que los parados de la EPA incluyen a los que no tienen

Vulnerabilidad y desprotección...

experiencia laboral previa y a los jóvenes que han tenido empleos de muy corta duración y no han generado derecho a prestación, también a los parados de muy larga duración que han agotado la prestación contributiva y no tienen derecho a una prestación asistencial. Con los datos de la EPA no es posible delimitar quienes no tienen derecho a prestación por insuficiente cotización o por no cumplir los requisitos exigidos por la ley, pero dado que la EPA proporciona información sobre las características personales y del hogar, es posible conocer las particularidades de esos parados "desprotegidos" y de los hogares en los que viven. Así, entre otras características, podemos analizar cuántos son parados sin experiencia, qué edad tienen, el tiempo que llevan buscando empleo, su situación familiar y si en el hogar en el que viven se perciben ingresos del trabajo.

En primer lugar, hay que destacar que más de la mitad de los parados que no perciben prestación son mujeres, en concreto en el año 2016 las mujeres son el 54% de los desempleados no protegidos según la EPA. Esta proporción era superior antes de la crisis (58% en 2005) y disminuyó al 50% en los años más duros y de mayor desempleo, volviendo a aumentar con los primeros síntomas de recuperación. Su menor vinculación al mercado laboral y, por lo tanto, menores periodos de cotización, las convierte en un colectivo vulnerable a la desprotección (Cebrián y Moreno, 2015).

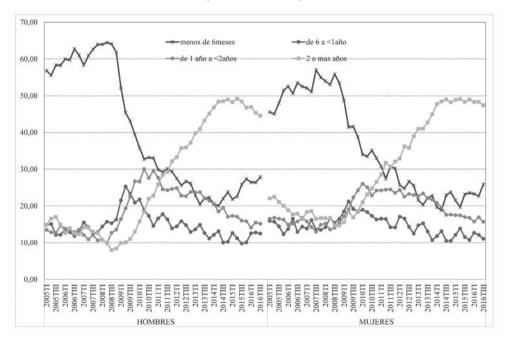
En segundo lugar, en la actualidad de cada 100 parados sin protección 14 no tienen experiencia laboral previa. Esta proporción hay que ponerla en relación con la distribución por edades; el porcentaje de parados que no percibe prestación y son menores de 30 años se sitúa en un 33%, llegando incluso al 50% al comienzo de la crisis en algún año del periodo observado. Las altas tasas de paro juvenil, la dificultad de acceder al primer empleo y la elevada rotación debida a los contratos temporales de muy corta duración, son factores que inciden sobre este grupo de parados (Cebrián y Moreno, 2016) y que determinan que no estén recibiendo prestaciones. En cuanto al nivel de estudios de los parados sin protección, la mayoría (63% en 2016) tienen estudios secundarios, siendo su distribución similar a la del conjunto de los parados y reflejando la distribución por estudios de la población activa española.

Como ya se ha señalado, uno de los motivos por los que los parados no cobran prestaciones es porque llevan mucho tiempo en esa situación y han agotado el derecho a percibirla. En torno al 80% de los parados que llevan más de un año buscando empleo, independientemente del tiempo que lleven parados, no tienen ingresos procedentes de prestaciones por desempleo según los datos de la EPA. Es decir, una gran mayoría de los parados de larga duración no está cubierto por las prestaciones de desempleo. Teniendo en cuenta, como ya se ha visto, que estos parados tienen un peso importante en el total del desempleo, más de la mitad, nos encontramos con un colectivo numeroso que podría caer en riesgo de pobreza por falta de ingresos.

Por otra parte, la mitad de los parados que no perciben prestación son parados de muy larga duración, puesto que llevan más de dos años en esa situación. Esto puede verse en el gráfico 4, así como que las diferencias entre hombres y mujeres no resultan especialmente significativas. Hay que destacar el cambio en la composición de este grupo. Antes de la crisis, la mayoría de los que no percibían prestación eran parados de corta duración (menos de seis meses), posiblemente jóvenes con una alta rotación laboral y con periodos cortos de cotización. Pero a lo largo de la crisis el paro de larga duración se ha extendido, se ha generado una bolsa de desempleados con dificultad para reintegrarse en el empleo, sin cobertura y por lo tanto sin ingresos propios.

GRÁFICO 4

Parados que no perciben prestación ni subsidio por desempleo según el tiempo de búsqueda, hombres y mujeres (EPA, 2005-216)



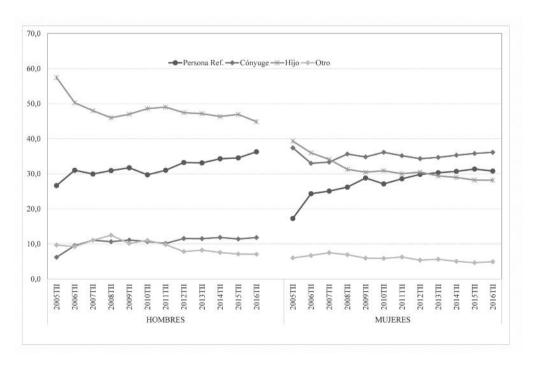
Con el fin de tener una aproximación a la situación de desprotección o vulnerabilidad de los parados que no reciben prestaciones, es conveniente analizar su situación familiar y si en el hogar en el que viven hay algún otro miembro que percibe ingresos salariales o prestaciones o pensiones. Históricamente, la "protección familiar" frente al desempleo ha jugado un papel muy importante en España y así ha sido también durante la reciente crisis económica. La cuestión es si la familia ha visto disminuida esa capacidad de protección y si hay parados que quedan excluidos de esas redes familiares y sociales.

Lo primero que cabe señalar es que hay un porcentaje significativo de estos parados sin prestaciones que son "persona de referencia" del hogar en el que viven: un 36% de los hombres parados que no perciben prestación por desempleo y un 30% de las mujeres en el segundo trimestre de 2016 (gráfico 5). Esta proporción ha ido en aumento a lo largo del periodo analizado, lo que indicaría una mayor precariedad en los hogares debido a la falta de ingresos de esa persona de referencia.

En el caso de los hombres casi la mitad de estos parados son hijos de la persona de referencia, proporción algo menor en el caso de las mujeres (28%) que son en un 36% cónyuges de la persona de referencia. Este dato se puede relacionar con el freno que ha supuesto la situación económica en los procesos de emancipación de los jóvenes: la proporción de jóvenes que residen fuera del hogar parental ha ido disminuyendo desde 2008 al tiempo que ha aumentado la edad media de emancipación. Debido a la falta de ingresos y a la dificultad de acceso a la vivienda, muchos jóvenes han optado por continuar en el hogar familiar (Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España).

GRÁFICO 5

Parados que no perciben prestación ni subsidio por desempleo según su relación con la persona de referencia del hogar, hombres y mujeres (EPA, 2005-216, segundos trimestres)



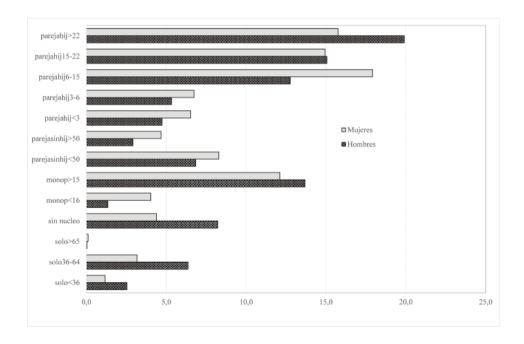
Ana Arriba Gloria Moreno

Los cambios en la estructura familiar que han tenido lugar a lo largo de la crisis pueden ser la respuesta a cómo los individuos han buscado en su estructura familiar la protección necesaria para hacer frente a la escasez de ingresos. Los cambios de organización familiar están suponiendo un aumento de los hogares con más miembros ocupados a la vez que crecen los hogares en los que las mujeres son sustentadoras principales y las familias monoparentales. Estas nuevas formas de convivencia tendrán diferentes consecuencias tanto para la participación en el mercado de trabajo, como para la colaboración y protección ante la falta de ingresos (Cantó *et al.* 2015).

Por lo que respecta a los tipos de hogares, en el año 2016 los parados sin ingresos por prestaciones o subsidios de desempleo, tanto hombres como mujeres, se concentran en hogares de pareja con hijos, como se observa en el gráfico 6.

GRÁFICO 6

Parados que no perciben prestación ni subsidio por desempleo según
la composición del hogar en el que viven, hombres y mujeres
(EPA, 216 segundo trimestre)



Vulnerabilidad y desprotección...

Parejahij>22: Pareja con hijos, el más pequeño es mayor de 22 años
Parejahij15-22: Pareja con hijos, el más pequeño tiene entre 15 y 22 años
Parejahij6-15: Pareja con hijos, el más pequeño tiene entre 6 y 15 años
Parejahij3-6: Pareja con hijos, el más pequeño tiene entre 3 y 5 años
Parejahij<3: Pareja con hijos, el más pequeño tiene menos de 3 años
Parejasinhij>50: Pareja sola, sin hijos, la mujer es mayor de 49 años
Parejasinhij<50: Pareja sola, sin hijos, la mujer es menor de 50 años
Monop>15: Un solo padre/madre viviendo con los hijos, el hijo más pequeño es mayor de 15 años
Monop<16: Un solo padre/madre viviendo con los hijos, el hijo más pequeño es menor de 16 años
Sin núcleo: Varios adultos sin ningún parentesco, viven juntos en el mismo hogar
Solo>65: Personas solas mayores de 64 años, sin hijos
Solo 36-64: Personas solas mayores de 36 y menores de 65 años, sin hijos
Solo<36: Persona sola (menor de 36 años), sin hijos

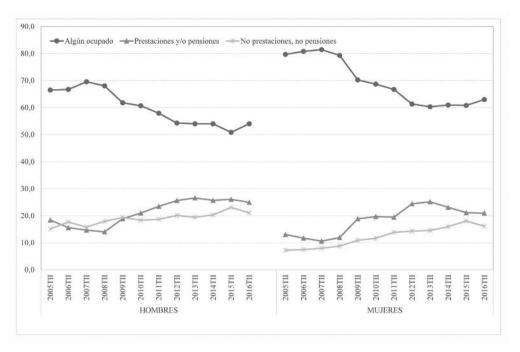
Cabe pensar que en hogares con hijos mayores, estos serán los desempleados, y cuando los hijos son más pequeños posiblemente sean las mujeres las que no tengan empleo y figuren como cónyuges de la persona de referencia. Lo mismo sucede en los hogares monoparentales con hijos mayores de 15 años, dónde mayoritariamente los parados que encontramos son hijos de la persona de referencia. Resulta preocupante que un 9% de los hombres y un 4,3% de las mujeres viven solos, sin ingresos y sin la protección familiar frente a su situación laboral.

Otro aspecto relevante sobre los hogares en los que viven los parados que no perciben prestaciones es la situación del resto de los miembros del hogar en el mercado laboral. Es posible que algún miembro del hogar esté ocupado, con lo que habrá ingresos salariales, o que alguno perciba una pensión de jubilación o de otro tipo, o una prestación por desempleo que también supone que en el hogar entran ingresos. Con los datos de la EPA no es posible conocer la cuantía de los ingresos de los hogares, pero sí la situación laboral o la existencia o no de pensiones y prestaciones. Por lo tanto, podemos describir la situación del hogar en estos términos.

En el gráfico 7 se agrupan los hogares en los que viven los parados sin prestaciones en tres tipos: hogares en los que al menos hay algún ocupado, hogares en los que no hay ocupados pero algún miembro percibe una pensión o una prestación y hogares en los que todos los activos están parados y ninguno recibe prestación ni tampoco hay miembros pensionistas.

GRÁFICO 7

Parados que no perciben prestación ni subsidio por desempleo según la composición laboral del hogar en el que viven, hombres y mujeres (EPA, 2005-2016 segundos trimestres)



El gráfico muestra cómo la crisis ha provocado una disminución de los hogares en los que algún miembro está ocupado, de forma que en el segundo trimestre de 2015 la mitad de los parados hombres sin ingresos por prestaciones de desempleo vivía en hogares donde ningún miembro estaba trabajando, porcentaje algo menor en el caso de las mujeres (40%). Y esto corresponde a un 21% de hombres y 16% de mujeres que viven en hogares donde no hay ningún ingreso regular, ni salarios, ni prestaciones por desempleo, ni pensiones u otras prestaciones⁴ y que identificamos con la pobreza extrema.

5. REFLEXIONES FINALES

A pesar de los síntomas de recuperación económica y de creación de empleo que en los últimos años parecen marcar el final de la Gran Recesión, aún hay un

⁴Los hogares que clasificamos en el grupo de los que no reciben ingresos regulares en la Encuesta de Población Activa (EPA) podrían estar recibiendo una renta mínima de su comunidad autónoma o algún otro tipo de prestación.

Vulnerabilidad y desprotección...

numeroso grupo de personas que siguen sufriendo el problema del desempleo sin recibir ninguna prestación que sustituya su fuente de ingresos y sin que se beneficien de la reciente mejora del empleo. El paro de larga duración sigue manteniéndose muy elevado y los jóvenes tienen enormes dificultades para su integración laboral y su acceso al empleo estable. Las diferencias por género, por edad y por tiempo de búsqueda explican una configuración del desempleo que afecta con mayor crudeza a ciertos colectivos como son las mujeres, los jóvenes y los parados de larga duración.

En esta situación, la configuración del sistema de prestaciones y subsidios de desempleo proporciona una protección de mejor calidad en función del tiempo trabajado, tanto en el acceso y las cuantías como en su duración. El creciente protagonismo del desempleo de larga duración, así como un crecimiento del empleo de carácter temporal y rotatorio estarían debilitando la capacidad protectora del sistema. A ello se añade la fragmentación del mismo, que estaría proporcionando unos mínimos ingresos durante periodos prolongados a ciertos colectivos, pero haciéndolo de forma muy restringida, cuando no dejando fuera a otros.

Estos datos ponen de manifiesto un problema no solo económico, sino también social; ya que, como consecuencia del elevado desempleo y de la falta de cobertura, el nivel de vida de muchos ciudadanos empeora, aumentando el riesgo de pobreza. Según los datos de la EPA, en 2016, el 60% de todos los parados declaran no recibir ninguna prestación ni subsidio de desempleo. Si el colectivo de parados se restringe a aquellos que tienen experiencia laboral previa y que llevan menos de dos años buscando empleo, son el 50% los que dicen no recibir ninguna prestación. El análisis de las características de los parados más vulnerables a la pobreza revela que, en la actualidad, son más mujeres que hombres, un tercio son jóvenes menores de 30 años, un 13% tiene un nivel de estudios por debajo de los secundarios y más de la mitad son parados de muy larga duración que llevan dos años o más buscando empleo.

En España, las estrategias de los hogares han constituido el recurso habitual con el que hacer frente a situaciones de crisis y ausencia de mecanismos públicos de protección. El análisis del papel de las familias pone de manifiesto que hay una proporción de parados que no solo no reciben prestación, sino que la situación de los hogares en los que viven podría calificarse de altamente vulnerable y de pobreza extrema. De los indicadores descritos, destaca que hay un 21% de los hombres y un 16% de las mujeres que no reciben prestaciones, que viven en hogares en los que no hay ingresos salariales, ni pensiones ni prestaciones. A ello se añade que el 9% de los hombres y el 4% de las mujeres viven solos.

Ana Arriba Gloria Moreno

Estas cifras son indicadores de la necesidad de pensar, junto con estrategias orientadas a la creación de mercados de trabajo más accesibles (tanto en la oferta como en la demanda de trabajo), en una reestructuración del sistema de protección frente al desempleo más comprensivo, unificado y duradero. Buena parte de los datos que hemos revisado en este trabajo, indican que esta tarea no es algo que se pueda dejar para más adelante en una hipotética recuperación, sino que se trata de una tarea urgente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENTOLILA, S. y TOHARIA, L. (1991): Estudios de economía del trabajo en España III, el problema del paro, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CANTÓ, O., CEBRIÁN, I. y MORENO, G. (2015): "Género y pobreza", en Castaño, C. (ed.) *Mujeres en la Gran Recesión,* Ed. Cátedra, Madrid.
- CEBRIÁN, I. (ed.) (2017): Precarización y empobrecimiento de la población trabajadora en España, Edita Universidad de Alcalá (UAH), Madrid.
- CEBRIÁN, I. y MORENO, G. (2015): "Tiempo cotizado, ingresos salariales y sus consecuencias para las pensiones: diferencias por género al final de la vida laboral", *Cuaderno de Relaciones Laborales*, Vol 33, N(2).
- CEBRIÁN, I. y MORENO, G. (2016): "El empleo de los jóvenes en España y los efectos de las reformas laborales" en *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*, varios autores, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud.
- DE LA RICA, S. y ANGHEL, B. (2014): Los parados de larga duración en España en la crisis actual, Estudios sobre la economía española, 14-10, FEDEA.
- MALO, M.Á. y PÉREZ INFANTE, J.I. (2013): "La medición del empleo y el paro en la obra de Luis Toharia", *Revista de Economía Laboral*, 10, 2013.
- OIT (2012): World of Work Report 2012 "Better Jobs for a Better Economy".
- OIT (2013): World of Work Report 2013: "Repairing the economic and social fabric".
- ROCHA, F. y ARAGÓN, J. (2012): La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España, Fundación 1ºde Mayo, Colección Informes 155.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. y MORENO-FUENTES, F.J. (2015): ESPN Thematic Report on Integrated Support for the long-term unemployed. Spain. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en.

Nuria Moreno-Manzanaro

Políticas públicas contra la pobreza en España



El leñador. Kazimir Severínovich Malévich.

En las últimas décadas, en España, como mínimo una quinta parte de la población se encuentra en riesgo de pobreza monetaria, tanto en periodos expansivos como recesivos. La situación es peor si, además de la precariedad de ingresos, se tienen en cuenta otros aspectos determinantes del riesgo de exclusión social como la baja intensidad del empleo o la concurrencia de carencia material severa, que se han agravado considerablemente durante los años de crisis. Para que la recuperación económica sea duradera, sostenible y socialmente justa es necesario actuar sobre los problemas estructurales que subyacen a esta persistente situación y conferir más importancia a la prevención y erradicación de la pobreza en el debate político. Como ha sugerido el Consejo Económico y Social en un reciente informe, la pobreza es un problema de Estado y requiere soluciones de consenso al más alto nivel.

1. INTRODUCCIÓN

ASTA no hace muchos años, la pobreza, la exclusión social o la marginalidad eran temas prácticamente proscritos en el debate público, quizá por la proximidad del recuerdo de un pasado no muy lejano de "país pobre" que no gustaba de ser evocado (Aguilar, Gaviria, Laparra). Como en tantos otros ámbitos, los años de crisis han acarreado importantes cambios en este terreno, de modo que el elevado desempleo, el deterioro de las rentas de los hogares y el consiguiente aumento de situaciones carenciales en un contexto de importantes ajustes presupuestarios, han conseguido naturalizar la presencia de la pobreza en el debate público. Incluso nos ha hecho enfrentarnos a la realidad de su elevada y sigilosa presencia en los años dorados del crecimiento económico.

El desarrollo y divulgación de indicadores estadísticos homogéneos que ilustran sobre la evolución de la desigualdad en las sociedades europeas ha contribuido a ir confiriendo mayor protagonismo en la arena pública al problema de la pobreza, como efecto más extremo de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza. Sin embargo, el evidente atractivo que revisten para los medios de comunicación social, parece agotarse en "los datos" de pobreza y desigualdad en sí mismos, siendo mucho menos recurrente la información sobre "cómo" se está afrontando esa realidad a través de las políticas públicas. Antes de considerar la realidad de estas últimas, valga recordar la evolución más reciente de los dos indicadores de desigualdad (la tasa de pobreza relativa o pobreza monetaria y el indicador de pobreza y exclusión social –AROPE, en sus siglas en inglés–¹) que, a pesar de sus limitaciones, se utilizan hoy en día como aproximación al problema de la pobreza.

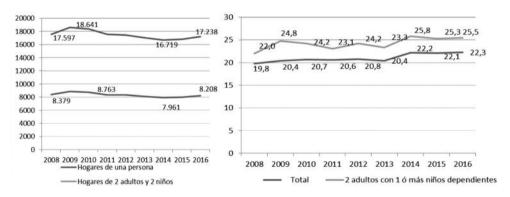
¹AROPE (At-Risk-Of Poverty and Exclusion). Porcentaje de personas que se encuentran en alguna o algunas de las siguientes condiciones: *Riesgo de pobreza monetaria*: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60% de la mediana de los ingresos anuales equivalentes después de las transferencias sociales. *Intensidad de trabajo del hogar*: porcentaje de personas entre 0 y 59 años que viven en hogares cuyos miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El riesgo de pobreza monetaria alcanzó su nivel máximo en 2013, momento álgido de la crisis, afectando al 22,2% de la población. Ya en 2007, último año de la anterior fase expansiva de la economía, con una tasa de paro por debajo del 8%, cercana al pleno empleo, el riesgo de pobreza se extendía nada menos que al 19,9% de la población (Encuesta de Condiciones de Vida – ECV 2008). Los datos más recientes, relativos a las rentas de 2015 (ECV 2016), arrojan una tasa de riesgo de pobreza monetaria del 22,3%. El significado de la pobreza relativa en nuestras sociedades occidentales viene dado por la no superación de un umbral de ingresos, establecido en el 60% de la mediana de ingresos de la población. Para dar una idea del impacto de la crisis en el aumento de situaciones de pobreza monetaria, baste recordar que a pesar del descenso de ese umbral, la pobreza relativa siguió aumentando hasta 2013 (ECV 2014) mientras la elevación del umbral en los dos últimos años no ha traído consigo cambios significativos en los niveles de pobreza relativa (gráfico 1).

Es decir, España viene siendo un país en el que como mínimo una quinta parte de la población se encuentra sistemáticamente en riesgo de pobreza monetaria, tanto en periodos expansivos como recesivos.

GRÁFICO 1
Umbrales de riesgo de pobreza y tasa de riesgo de pobreza



Fuente: INE, Encuesta de condiciones de Vida 2016 (sobre datos de renta referidos al año anterior a la encuesta). 25 de abril de 2017.

total de su potencial de trabajo durante el año. *Privación material severa:* porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos; una semana de vacaciones fuera de casa; pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc.; una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente al menos cada dos días; mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno; lavadora; TV en color; teléfono y coche.

Hace ya tiempo que el problema de la pobreza dejó de observarse como una situación de mera ausencia de recursos, estableciéndose su carácter multimensional y vinculándola a la situación de inclusión social de los individuos y hogares, perspectiva que resulta tanto o más relevante que los ingresos a efectos de la cohesión social. Así, a partir de enfoques teóricos diversos (Subirats) se ha ido asentando un paradigma de la exclusión, en el que confluye la dimensión económica de la pobreza con las situaciones de exclusión ciudadana en relación con el ejercicio efectivo de los derechos políticos y sociales. La exclusión social, como realidad dináminca y diversa, sería así "el proceso de alejamiento progresivo de una integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad (desde la precariedad o vulnerabilidad hasta situaciones de exclusión más graves) y situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, sociosanitario, económico, relacional y habitacional) por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección por otro" (Laparra et al.). Queda mucho por avanzar en el conocimiento de realidades tan complejas y dinámicas como la pobreza y la exclusión social, que incorporen más dimensiones de las que ahora recogen las estadísticas, como el consumo, la riqueza o los aspectos de participación social (Atkinson).

De hecho, las preocupaciones que expresan las personas en situación de pobreza en la Unión Europea —en alguna de las escasas ocasiones en que se les da voz— no se refieren exclusiva ni primordialmente a la cuestión de los recursos económicos. En su opinión, se requieren cambios significativos en el acceso al sistema sanitario y otros servicios esenciales, las posibilidades de obtener un trabajo digno, protección social y asistencia social adecuada y accesible, vivienda accesible y de calidad, así como el derecho a formar parte de un contexto relevante y sentirse parte de la comunidad (EAPN).

En nuestro país, la situación es peor si, además de la precariedad de ingresos, se tienen en cuenta otros aspectos determinantes del riesgo de exclusión social en los que se adentra el indicador europeo de tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) que, en un primer intento de contribuir a superar las limitaciones del indicador de riesgo de pobreza monetaria, incorpora la intensidad del trabajo del hogar y las situaciones de privación material severa. La población afectada por, al menos, una de estas tres situaciones era del 23,8% al comienzo de la crisis, alcanzó un máximo de 29,2% en el momento más agudo de la misma, situándose según los últimos datos en el 27,9% (ECV 2016, con datos referidos a la renta de 2015).

En el último año, el riesgo de exclusión social se ha reducido por el comportamiento del componente relacionado con la baja intensidad del empleo, que pasó de afectar al 15,4% al 14,9% de la población, así como de las situaciones de carencia material severa, que pasaron del 6,4 al 5,8%.

Cuadro 1
Riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE) y sus componentes
(Población incluida en al menos uno de los tres criterios de riesgo de pobreza
o exclusión social, por componentes)

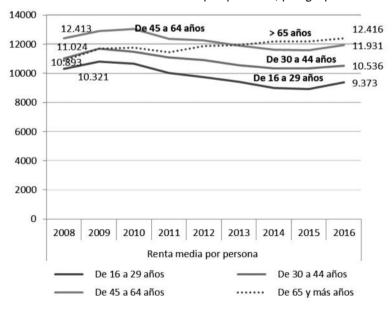
Indicador y sus componentes	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicador de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE)	23,8	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6	27,9
Componentes									
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	19,8	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1	22,3
Con carencia material severa	3,6	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1	6,4	5,8
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo									
(de 0 a 59 años)	6,6	7,6	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1	15,4	14,9

Nota: En la encuesta de Condiciones de Vida, los ingresos que se utilizan en el cálculo de variables como rentas y tasa de riesgo de pobreza corresponden siempre al año anterior. Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida 2016 (25 de abril de 2017).

Con todo, la baja intensidad del empleo (que responde al todavía elevado nivel de desempleo, temporalidad, intermitencia y parcialidad de los trabajos) sigue siendo más del doble de la registrada al comienzo de la crisis y se encuentra en el origen de la evolución descendente de las rentas medias durante este periodo. Pese al comienzo de su recuperación en los últimos años, las diferencias por grupos de edad siguen siendo ostensibles, con clara desventaja de los más jóvenes (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Renta media anual neta por persona, por grupos de edad



Fuente: INE, Encuesta de condiciones de Vida 2016 (sobre datos de renta referidos al año anterior a la encuesta).

La mejora del empleo y su calidad, y la consiguiente recuperación de los ingresos de la población en edad de trabajar que, en términos relativos, han sufrido en los últimos años considerablemente más que otros grupos, constituye sin duda una de las claves principales no solo para afrontar el riesgo de pobreza monetaria en nuestro país sino para el propio sostenimiento del Estado de bienestar y de las políticas sociales de apoyo a las personas más vulnerables. En este sentido, hay que recordar que, junto a la política de empleo, uno de los principales instrumentos de lucha contra la pobreza radica en la política de rentas. La suficiencia de ingresos que garantiza un nivel de vida digno no depende únicamente de las leyes del mercado sino de la capacidad de intervención del Estado en las rentas de naturaleza pública, a través de la fijación por ley de las cuantías mínimas y máximas de las prestaciones públicas, así como de distintos índices de referencia a efecto del acceso a las mismas, la determinación o actualización de sus cuantías. Reviste así especial importancia en el sistema español la fijación por ley del salario mínimo interprofesional y otros referentes como el IPREM, o el uso de índices como el IPC, relevantes para la determinación de los umbrales máximos de renta para acceder a las prestaciones del nivel no contributivo.

Por su parte, el porcentaje de población que experimenta carencias materiales severas se aproxima al 6% de la población. Si bien este grupo ha descendido en los dos últimos años de la Encuesta, sigue representando una proporción muy superior a la situación precrisis.

LA POBREZA: UN PROBLEMA DE ESTADO

Parte de la visibilidad de las políticas públicas específicamente dirigidas a la lucha contra la pobreza en nuestro país se debe al escaso peso específico y a la dispersión que las caracteriza. Recientemente las organizaciones representadas en el CES han abordado esta situación, alcanzando una serie de conclusiones y propuestas, en un ejercicio de reflexión conjunta que debiera contribuir a resituar este problema en la escala de prioridades políticas. Así, en su Informe 1/2017, sobre políticas de lucha contra la pobreza, el CES señala que "la pobreza en España es un problema de Estado, que compromete la cohesión social y el crecimiento económico". Pese a ello y al empeoramiento de la situación en los últimos años, "su toma en consideración por parte de los poderes públicos y el lugar que ocupa este problema en el diseño de las distintas políticas no se corresponde con la magnitud de este fenómeno en nuestro país".

El carácter multidimensional de la pobreza requiere un planteamiento integral de las políticas sociales y redistributivas que actúe sobre los factores causales que se encuentran en el origen de las situaciones de vulnerabilidad económica y/o social (CES 2017). Los elevados niveles de riesgo de pobreza y exclusión social que viene registrando España, incluso en momentos favorables de la economía, indican la persistencia de problemas estructurales y la necesidad de conferir más importancia a la prevención y erradicación de la pobreza en la orientación del conjunto de las políticas públicas (CES 2017).

En efecto, dado que la pobreza constituye un problema multidimensional, las medidas para combatirla específicamente competen a diversos departamentos y niveles de la administración, con el añadido de un importante despliegue de actuaciones desarrolladas desde el Tercer Sector de acción social. A excepción de las transferencias económicas vinculadas al sistema de Seguridad Social, cuya gestión sigue correspondiendo a la Administración General del Estado, se encuentra plenamente descentralizado el grueso de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social propiamente dichas, así como los grandes servicios públicos que contribuyen a ese mismo objetivo.

A nivel estatal, la política de lucha contra la pobreza y fomento de la inclusión social carece de la suficiente entidad propia y peso específico en el organigrama de la Administración General del Estado, de modo que desde hace varios años las competencias de coordinación e información sobre las distintas políticas de lucha contra la pobreza radican en la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El principal cometido que se realiza en este ámbito es la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Inclusión social que debe presentar periódicamente España ante Bruselas en el contexto del método abierto de coordinación en protección social e inclusión social. Sin embargo, el análisis y la evaluación de la diversidad de actuaciones que se están llevando a cabo en los distintos niveles territoriales –intensificadas en los últimos años de crisis a través de una serie de medidas urgentes adoptadas por las diferentes administraciones— se ve dificultada en gran parte por la ausencia de un sistema de información que permita la observación y seguimiento de las distintas iniciativas.

Unido a lo anterior, las políticas de lucha contra la pobreza se despliegan en multitud de ámbitos, respondiendo a dinámicas políticas, sectoriales y territoriales dispares, con enfoque, ritmo y respaldo presupuestario muy diferente. El resultado, difícilmente aprehensible, no es otro que una diversidad de prestaciones y servicios de características y cuantías diferentes, dependiendo del lugar de residencia.

Dentro de este esquema, las ayudas de carácter asistencial desempeñan un papel muy limitado a la hora de superar las situaciones de precariedad de ingresos y en realidad deberían formar parte de un conjunto integral de actuaciones efectivas

Políticas públicas contra la pobreza en España

y coherentes en el marco de todas las políticas públicas, tendentes a conseguir una integración social y laboral completa, que permita a todas las personas mantener un nivel de vida digno. Sin embargo, es innegable que contribuyen a la subsistencia material de los hogares más vulnerables. La reducción de la desigualdad propiciada por las prestaciones en efectivo es, además, mayor que la que consigue el sistema tributario en nuestro país (Bandrés, 2016). Por tanto, su mantenimiento, adecuación y suficiencia, en el contexto de un elenco más amplio y coordinado de medidas de prevención y lucha contra la pobreza, sigue siendo un imperativo del Estado social.

El reciente Informe del CES sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España (CES 2017) constituye una de las primeras aproximaciones a esta realidad que se aborda en común por las distintas organizaciones que componen este organismo consultivo del Gobierno. Valga destacar algunas de las principales conclusiones de este trabajo, alcanzadas por consenso, sobre el papel que le corresponde a esta área de las políticas públicas y una serie de prioridades que emergen con claridad, a pesar de la escasez de información y evaluación con que ha chocado la elaboración del informe en algunas áreas. Los dos ejes prioritarios de actuación que han surgido a lo largo de la realización de este trabajo se concentran alrededor de la necesidad de construir un verdadero sistema de garantía de rentas en nuestro país y de fomentar un acceso a los servicios básicos esenciales en condiciones de igualdad efectiva.

NECESIDAD DE CONSTRUIR UN VERDADERO SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS

La aproximación a los distintos instrumentos de garantía de ingresos mínimos en vigor abordada en el Informe del CES, en línea con los trabajos e investigaciones realizadas en otros ámbitos (Ayala, FOESSA) permite afirmar la inexistencia en nuestro país de un sistema propiamente dicho de garantía de rentas mínimas en situaciones de carencia o insuficiencia de recursos. Ello responde a la manera en que históricamente se han ido creando las distintas ramas de la protección social, alrededor de la noción de "riesgo" (propia del contrato de seguro) que tradicionalmente sustentó la paulatina aparición de las distintas ramas de la seguridad social de carácter contributivo.

Cuando surgieron las primeras prestaciones de carácter no contributivo (las pensiones de vejez e invalidez) se configuraron también alrededor de esa noción, la existencia de un "riesgo" principal objetivo (la edad avanzada y la discapacidad), añadiendo la necesidad de concurrencia de otro riesgo objetivo, el de pobreza.

De modo que en las pensiones y prestaciones de naturaleza no contributiva, el principal hecho causante es el mismo que da origen a la contributiva, si bien se requiere, como requisito adicional, la demostración de carencia de recursos.

Esa propensión a categorizar los riesgos y el carácter subordinado de la pobreza conlleva la inevitable falta de adaptación a una realidad cambiante y la existencia de lagunas, en el momento en que surgen nuevos riesgos o variantes de los riesgos tradicionales que no estaban presentes en el momento de la configuración inicial de los derechos. Y cuando la pobreza se ha reconocido como un "riesgo" con entidad propia para ser protegido *per se* a través de transferencias económicas, lo ha hecho en el terreno de la asistencia social, competencia exclusiva de las CCAA, a través de un instrumento principal (las rentas mínimas) con características, alcance, enfoque y resultados muy heterogéneos (Ayala *et al.*, 2016).

Una serie de programas de muy diverso alcance

La diversidad de prestaciones y ayudas existentes en el nivel no contributivo y asistencial de la protección social configura una suma de transferencias económicas de distinta índole que alcanzan a más de cinco millones de situaciones de necesidad, acreditadas en cada caso con arreglo a sus diferentes requisitos². El peso, alcance y eficacia de la protección difiere mucho en cada caso. Consecuencia lógica de la ausencia de un "sistema" de transferencias económicas que cubra todas las situaciones de carencia de recursos en las distintas etapas del ciclo de vida e independientemente de las causas o "riesgos" que dieron lugar a las mismas, es que no cabe hablar de universalidad de la protección económica contra la pobreza en nuestro país. No obstante, llama la atención el muy diferente alcance de los distintos programas de modo que, en sus resultados, algunos prácticamente alcanzarían a toda su población potencialmente destinataria, mientras que otros no solo no lo hacen sino que incluso se alejan cada vez más de su objetivo.

² Entre las transferencias económicas, el Informe del CES tiene en cuenta las pensiones y prestaciones de naturaleza no contributiva de la Seguridad Social: las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez junto a las prestaciones familiares de la Seguridad Social; figuras protectoras a extinguir, como las antiguas pensiones asistenciales (PAS) y el Seguro obrero de vejez e invalidez (SOVI) o el subsidio por garantía de ingresos mínimos (SGIM) de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) y complementos a mínimos de las pensiones; el subsidio asistencial por desempleo; la renta activa de inserción y otros instrumentos; la prestación económica vinculada a la participación en el programa PREPARA; las ayudas por hijo a cargo y las rentas mínimas de las CCAA.

Así, la protección contra el riesgo de pobreza en la tercera edad se erige como un subsistema que prácticamente ha alcanzado la universalidad en su ámbito de aplicación (mayores de 65 años), garantizando la percepción de un subsidio o un complemento siempre que concurra la situación de necesidad. En cantidad de beneficiarios, el programa de complementos a mínimos de las pensiones se configura como el de mayor alcance (2,5 millones de beneficiarios) y eficacia protectora, permitiendo alcanzar –con las salvedades expuestas– la cuantía mínima de las pensiones contributivas que estipulan anualmente los presupuestos generales del Estado. Junto con las pensiones no contributivas de jubilación y las subsistentes de anteriores sistemas, unido a las pensiones de españoles en el exterior, es difícil imaginar situaciones de carencia material en la tercera edad que no den derecho a una ayuda económica, a salvo de quienes no acrediten la nacionalidad española y el requisito de residencia los diez años anteriores.

En cambio, la protección económica contra el riesgo de pobreza derivado del desempleo pierde fuelle y su alcance (medido a través de la tasa de cobertura) se reduce cada vez más en el contexto de las dificultades de los jóvenes para incorporarse por primera vez al empleo, la pervivencia del paro de larga duración y algunas características del mercado de trabajo como la rotación continuada o la intermitencia de las relaciones laborales.

Por su parte, la atención a la presencia de menores dependientes continúa siendo insuficiente y dispersa. Las prestaciones no contributivas especialmente diseñadas a tal fin desde la Seguridad Social tienen un alcance muy residual y una suficiencia apenas testimonial salvo en el supuesto de hijos con discapacidad. Tampoco el resto de las prestaciones integran suficientemente la presencia de menores dependientes en sus cuantías. Y formas de familia cada vez más frecuentes, como las monoparentales, que conllevan mayor riesgo de pobreza, prácticamente carecen de mecanismos específicos de compensación desde el terreno de las transferencias económicas. Las CCAA y corporaciones locales despliegan ayudas en este ámbito a cuyo alcance de conjunto es difícil aproximarse.

Necesidad de suficiencia y adecuación de las ayudas de ingresos mínimos

Resulta complejo hablar de la suficiencia de las cuantías de las prestaciones descritas, por cuanto se carece de una única referencia básica que actúe como una especie de "nivel de dignidad", un umbral de ingresos determinado de forma objetiva y considerado suficiente para cubrir las necesidades mínimas de un individuo o familia.

Por el contrario, la comprobación del riesgo de pobreza se vincula a una definición de "carencia de recursos" o, lo que es lo mismo, de umbral máximo de rentas compatible con el derecho a la prestación, que es distinta en cada caso. Difieren tanto las cuantías máximas consideradas en cada caso como otros aspectos relevantes en su composición, como la ponderación de las cargas familiares, la edad exigible a los beneficiarios, la consideración de las rentas de la unidad familiar o el sistema de incompatibilidades. También llama la atención que unas veces se fije una cantidad concreta y otras un múltiplo de una referencia. Y respecto a este último extremo, cabe recordar que la creación del IPREM en 2004 estuvo presidida por el objetivo de servir de referencia para la concesión de ayudas, becas, subvenciones o subsidios de naturaleza asistencial, en sustitución del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) al que solían ir referidas estas ayudas. Sin embargo, diversas ayudas o subsidios siguen permaneciendo referenciadas al SMI. Dado que ambos indicadores no son coincidentes ni en sus cuantías ni en su evolución, sus oscilaciones pueden tener un distinto impacto en la atenuación de situaciones de pobreza.

No se aprecia una lógica clara en esa variedad de umbrales exigidos para acreditar un aspecto tan relevante para el acceso a las prestaciones como la situación de necesidad material, desconociéndose los criterios o fórmulas que rigen la determinación de los umbrales y cuantías de las ayudas antes de su publicación en las leyes de presupuestos.

En este sentido, resulta necesario abordar cuanto antes la elaboración del mapa completo de prestaciones sociales y subsidios de desempleo comprometido en el Acuerdo de 29 de julio de 2014, de Propuestas para la Negociación Tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo. Ello constituiría un primer paso de cara al cumplimiento del compromiso contemplado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, así como por el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 actualmente en vigor, de abordar una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema.

La idea de garantizar un nivel de suficiencia de las transferencias económicas como herramienta de lucha contra la pobreza, complemento del objetivo de inclusión activa, se va abriendo paso en las instituciones comunitarias. Así, la actualización del Paquete de inversión social, de 20 de febrero de 2013, invita a los Estados miembros a diseñar un apoyo a la renta que sea eficiente y adecuado y que tenga en cuenta las necesidades sociales detectadas a nivel local, regional y nacional, y a es-

Políticas públicas contra la pobreza en España

tablecer presupuestos de referencia que incluyan una lista de bienes y servicios que una familia de un tamaño y composición determinados necesita para vivir con un nivel adecuado de bienestar, junto con los correspondientes costes anuales o mensuales estimados.

En relación con lo anterior, en los últimos años ha arreciado el debate y las propuestas sobre distintas formas de garantizar ingresos mínimos de subsistencia en todos los supuestos de necesidad. En este contexto, valga recordar que el CESE³ ha destacado la necesidad de introducir y reforzar los regímenes de renta mínima, si bien recalcando que estos no deberían inducir a una dependencia con respecto a los mismos. Considera a este respecto que los regímenes de renta mínima deberían ir acompañados de políticas generales y disposiciones específicas, como las políticas activas del mercado laboral y las estrategias de activación adecuadas. Son esenciales, asimismo, unos organismos eficaces del mercado laboral, atención sanitaria y políticas de vivienda, así como servicios públicos asequibles y accesibles de gran calidad.

En España, el avance en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo constituye una de las actuaciones previstas en el PNAIN. Entre las propuestas surgidas alrededor de esta cuestión, cabe destacar, a este respecto, la iniciativa legislativa popular presentada en el Congreso por parte de las organizaciones sindicales UGT y CCOO para establecer una prestación de ingresos mínimos con carácter de derecho subjetivo que se enmarcaría en el ámbito de protección de la Seguridad Social⁴.

SERVICIOS BÁSICOS: ACCESO UNIVERSAL EN CONDICIONES DE IGUALDAD

El acceso en condiciones de igualdad a los servicios básicos de carácter universal constituye una de las medidas más eficaces para combatir la pobreza: su consideración aumenta la renta de las familias alrededor de un 16%, con datos de la Contabilidad Nacional. Para que esa eficacia se despliegue plenamente es preciso, no obstante, el respaldo de un derecho subjetivo reconocido legalmente y, por tanto, exigible por sus titulares al margen de las previsiones presupuestarias. A este respecto,

³ DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza (dictamen de iniciativa, Bruselas, 10 de diciembre de 2013).

⁴ Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social, presentada el 19 de julio de 2016.

la situación de los servicios básicos en nuestro país difiere, de modo que, mientras algunas vertientes de las políticas sociales, como educación y sanidad, cuentan con un armazón institucional más completo y homogéneo que, alrededor del desarrollo del derecho constitucional establecido en leyes de carácter básico aprobadas en su momento, permite hablar de universalidad en el acceso, de claridad en la definición de su ámbito objetivo y subjetivo, así como de un elevado carácter redistributivo, altamente compensador de situaciones de pobreza material. Otras, sin embargo, como la vivienda social o los servicios sociales básicos carecen de un reconocimiento y desarrollo legal a nivel estatal como derechos subjetivos, lo que ha conllevado que su definición, alcance y cobertura sea muy variable, dependiendo del enfoque, la capacidad presupuestaria y la importancia que se les conceda a las mismas en el nivel territorial y en el ámbito sectorial al que correspondan las competencias en cada caso.

Tampoco el mero reconocimiento legal como derecho subjetivo basta para garantizar su desarrollo y efectividad en la práctica. Así, entre los derechos que sí gozan de tal naturaleza en la legislación de ámbito estatal, hay que destacar las dificultades con que ha tropezado el desarrollo efectivo del derecho a la atención a la dependencia establecido por su ley de creación. Su implementación ha tropezado desde sus inicios con tales insuficiencias presupuestarias para satisfacerlo, agravadas durante los años de la crisis, que ha impedido su disfrute por muchas personas con derecho a este tipo de atención.

En el terreno autonómico, en algunas de las leyes de servicios sociales y de vivienda de última generación se contienen ambiciosas declaraciones de derechos e innovadoras soluciones que constituirían un importante avance en la lucha contra la pobreza en estos ámbitos. Sin embargo, se desconocen sus medios y sus resultados, en un contexto en que las administraciones territoriales siguen sometidas a un todavía importante proceso de disciplina fiscal.

Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que la universalidad en el acceso no implica la gratuidad del servicio en todos los supuestos. Cuanto más precaria es la economía familiar, mayor es el impacto de la participación del usuario en la financiación de los servicios. Aunque los sistemas de copago de diversos servicios públicos suelen considerar tramos de renta en la determinación de sus cuantías (farmacia, dependencia, comedores escolares, etc.), no deberían suponer una barrera para el acceso de las personas sin recursos a la cobertura de necesidades básicas.

Además, las personas que carecen de recursos padecen con mayor intensidad las consecuencias de las lagunas y restricciones en las carteras de servicios, así

Políticas públicas contra la pobreza en España

como del funcionamiento inadecuado o de oscilaciones en la calidad de los servicios públicos de carácter universal (complejidad administrativa de los procedimientos, listas de espera, problemas de coordinación interniveles, etc.). Cualquier iniciativa que se tome en este terreno debería ser objeto de seguimiento y evaluación teniendo en cuenta su impacto en los distintos niveles socioeconómicos de la población.

La universalidad en el acceso en condiciones de igualdad a los servicios es muy importante. Sin embargo, no basta con entrar en el sistema, hace falta que éste funcione bien para todos con independencia de cuál es la situación de partida. Hay que progresar en la mejora de los resultados en estas áreas de las políticas para acortar la distancia en salud y esperanza de vida entre las personas en riesgo de pobreza y el resto de la población, conseguir que el fracaso escolar y el abandono escolar temprano no afecten más a los niños provenientes de familias con escasos recursos o que la vivienda de protección oficial deje de ser inaccesible a las personas que más la necesitan.

Por otro lado, pese que el Estado conservaría teóricamente sus competencias de coordinación en esos mismos ámbitos, se requieren instrumentos específicos efectivos para ejercerla, sobre la base de la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.

En este sentido, una de las manifestaciones de esa ausencia de mecanismos de coordinación son las carencias que se detectan en el ámbito de la información sobre las medidas que se están desarrollando en todos los niveles sectoriales y territoriales. Ello dificulta la aproximación a la realidad de la lucha contra la pobreza y la evaluación de sus resultados. Especialmente en el caso del sistema de servicios sociales, se sigue echando en falta el desarrollo de un verdadero sistema de información que aúne y dé visibilidad a todas las actuaciones que se lleven a cabo en este ámbito. En particular, aun a sabiendas de que buena parte de las medidas y las innovaciones en este terreno se desarrollan en el ámbito de las corporaciones locales, existe un gran desconocimiento sobre el conjunto de este tipo de actuaciones en este ámbito.

Por último, es importante señalar la emergencia de problemas que, aunque hayan existido siempre, se han agravado y han ido adquiriendo entidad propia en los últimos años, como la "pobreza energética", la pobreza infantil (Ruiz-Huerta y Ayala, 2016), la insolvencia de las familias o la situación de los hogares monoparentales. Se trata de dimensiones del fenómeno de la pobreza que cabría caracterizar como "huérfanos", al no recaer en un único área de competencias y frente a los que se han ido adoptando soluciones aisladas de distinta entidad, desde diferentes niveles

sectoriales y territoriales, especialmente en el ámbito autonómico y municipal. Hacerles frente requiere un mayor conocimiento sobre los mismos y una estrategia propia de actuación, con una clara definición del área y el nivel de las administraciones responsables.

En suma, se hace patente la necesidad de avanzar en un esquema de gobernanza más claro que, basado en el principio de cooperación y con pleno respeto a la distribución territorial de competencias en vigor, facilite el acuerdo sobre criterios comunes, el intercambio de buenas prácticas y la mejora de la eficacia del conjunto de medidas de lucha contra la pobreza que se están llevando a cabo en todo el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

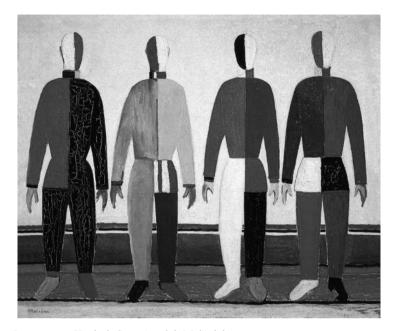
- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. (1995): La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas, pp.18, Fundación Foessa.
- ATKINSON (Dtor), World Bank (2017): *Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty.* Washington, DC.
- AYALA CAÑÓN, L. (2016): "El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma", en *Papeles de economía española* nº 147.
- AYALA CAÑÓN, L.; ARRANZ, J.M; GARCÍA SERRANO, C. y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2016): El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma, Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE (eje PROGRESS). Resumen ejecutivo (noviembre de 2016), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- BANDRÉS MOLINÉ, E. (2016): "Gasto social, redistribución y desigualdad", en *Papeles de Economía Española nº 147: Gasto público en España, presente y futuro.*
- CAUCES, Cuadernos del Consejo Económico y Social (2014): "Protección social e ingresos mínimos garantizados", nº 28, 2014.
- CAUCES, Cuadernos del Consejo Económico y Social (2016): "La política europea contra la pobreza y la exclusión: avances y retos", nº 32, 2016.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA (CES) (2017): Informe 1/2017 Políticas públicas para combatir la pobreza en España.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA (CES) (2013): Informe sobre Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos.
- EAPN- European Antipoverty Social Network, "Convergence in the EU. A strategic dialogue meeting with people experiencing poverty", 14 a 20 de noviembre 2015. Encuentro organizado por EAPN para definir su contribución a la consulta sobre el pilar europeo de derechos sociales.

Políticas públicas contra la pobreza en España

- FUNDACIÓN FOESSA (2014): VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España.
- FUNDACIÓN FOESSA (2015): *Análisis y perspectivas*, "Por una agenda de políticas públicas para rescatar a las personas más excluidas".
- LAPARRA, M; PÉREZ ERANSUS, B; SARASA, S; RENES, V; PÉREZ-YRUELA, M; TRUJILLO, M; SUBIRATS, J.; OBRADORS, A. (2007): "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social". *Revista Española del Tercer Sector,* nº 5, enero-abril 2007.
- RUIZ-HUERTA, J. y AYALA, L. (2016): En Laboratorio de Alternativas, Zoom económico 2016/08, *Propuestas de lucha contra la pobreza en los hogares con niños a través del sistema de impuestos y prestaciones sociales.*
- SUBIRATS, J. (Dtor) (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación la Caixa, Colección Estudios Sociales nº 16.

Servicios sociales y atención a la dependencia¹

¹ Parte de las reflexiones de este texto se basan en diferentes trabajos de European Social Policy Network (ESPN) con la que colaboran los autores desde 2015.



Deportistas. Kazimir Severinovich Malévich.

La crisis económica y financiera ha afectado en profundidad al sistema de autonomía y atención a la dependencia (SAAD), así como a la rama de servicios sociales, poniendo de manifiesto sus limitaciones, en el primer caso, y sus debilidades estructurales, en el segundo, para hacer frente a las necesidades sociales venideras. Este trabajo, y como paso previo al análisis de los impactos de la crisis, se plantea en qué medida la configuración institucional de los servicios sociales condiciona su alcance y efectividad. A continuación, se analizan algunos de los cuellos de botella de la respuesta institucional, organizativa y presupuestaria en los servicios sociales y atención a la dependencia. Finalmente, y mirando a los años venideros, se ofrece una reflexión sobre la necesaria reordenación de los servicios sociales como condición doble: para su articulación efectiva con el sistema de autonomía y dependencia y constituirse como un pilar institucional sólido del Estado de Bienestar.

1. EL LUGAR INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA

N los debates y la literatura sobre políticas sociales, los servicios sociales y la atención a la dependencia son considerados o de manera indiferenciada (el llamado cuarto pilar del Estado de Bienestar) o de manera diferenciada, como un sistema (el SAAD) y como una rama (servicios sociales). Más raramente (Aguilar, 2014 y 2015; Casado, 2014) son considerados de manera integrada a pesar de las diferencias institucionales entre el sistema y la rama. Hay que tener en cuenta que, en un caso (atención a la dependencia), estamos ante un sistema que reconoce un derecho subjetivo pleno. En el caso de la rama de los servicios sociales se dan una variedad de situaciones, según las distintas leyes autonómicas de servicios sociales, que van desde el reconocimiento del derecho subjetivo limitado a algunas prestaciones hasta la discrecionalidad como vía de acceso.

No se trata de un debate nominalista sino sustantivo que afecta a la naturaleza institucional y al desarrollo de un sólido sistema de servicios sociales en los años venideros. Por ello, y a continuación, trazamos brevemente sus distintos orígenes, su desarrollo reciente y los problemas de la integración del SAAD en la rama de servicios sociales autonómicos. Dejamos para la sección 4 la reflexión sobre la necesaria reordenación de la rama de servicios sociales en clave de desarrollo del derecho subjetivo, considerando que es más importante, de cara al futuro del Estado de Bienestar español, centrar el análisis en la configuración institucional de los servicios sociales que el empeño, con ser muy importante, de mejorar la dotación presupuestaria en profesionales y equipamientos comunitarios. Un reconocimiento del derecho subjetivo y un adecuado encaje institucional son condiciones necesarias para avanzar en el necesario crecimiento presupuestario y en mejoras de eficacia organizativa y efectividad social.

Antes de aprobarse la ley para la autonomía personal y la atención a la dependencia a finales de 2006 (LAPAD), las necesidades de apoyo a la dependencia funcional eran resueltas, además del masivo concurso de la ayuda familiar sobre las espaldas de las mujeres, mediante la intervención de la rama de los servicios sociales. Este apoyo se basaba en un derecho de carácter, si no estrictamente discrecional, sí como un derecho "blando" y sometido a la disponibilidad de recursos presupuestarios existentes en cada momento. Esto tenía implicaciones de muy diferente tenor: escasa visibilidad de la necesidad social, cobertura limitada e irregular, diferencias entre territorios en cuanto a fortaleza institucional y compromisos financieros y, también, diferencias en el acceso entre colectivos en situación de necesidad según su capacidad de movilización social y organización.

La ley de la dependencia, que inicia su andadura el 1 de enero de 2007, supone la creación de un pilar de protección social *sui generis* ya que, por una parte, ordena e integra los instrumentos de protección e intervención social hasta entonces existentes, aunque no totalmente, ya que queda pendiente la articulación con el sector sanitario o creación del espacio sociosanitario. Por otra parte, el nuevo sistema define un derecho subjetivo y unas prestaciones sociales en que se materializa,

El pilar de la dependencia ni se configuró como un ámbito de la Seguridad Social (aunque integra prestaciones de la misma) ni como un espacio institucional radicalmente nuevo. Se integra en la rama de servicios sociales de las comunidades autónomas por razones competenciales, organizativas, financieras y de provisión; comprendiendo también a los servicios sociales de las corporaciones locales (Ayuntamientos y Diputaciones).

La integración del SAAD en la rama de servicios sociales suponía un reto para perfeccionar el derecho de acceso a los servicios sociales en general, a la vez que para ordenar la oferta de servicios de atención a la dependencia en un contexto de amplias disparidades territoriales en cuanto a la cantidad y calidad de los servicios. Uno de los mecanismos correctores de la desigualdad de servicios es la financiación del llamado nivel conveniado para la mejora de los equipamientos de servicios sociales, que quedará congelado con las políticas de ajuste de 2012, como se señala en la sección tercera de este trabajo.

Sin duda alguna, esta integración del SAAD en la rama de servicios sociales ha tenido impactos positivos, como han sido el de acelerar la aprobación de la tercera generación de leyes de servicios sociales que reconoce algunas prestaciones en servicios sociales en base al derecho subjetivo (Casado, 2010; Vilá, 2010), la ordenación de los servicios de atención a la dependencia en prestaciones parecidas

(caso de la ayuda a domicilio de carácter general y la de atención a la dependencia) y un impulso en la creación de empleo en este sector y su profesionalización.

Pero esta integración del SAAD en la rama de los servicios sociales viene a coincidir muy pronto (a partir de la crisis de 2008, pero sobre todo a partir de 2011) con un aumento paralelo de la presión de la demanda social sobre la rama por causa de los impactos sociales que provoca la crisis económica y financiera. Como resultado, la rama de los servicios sociales acusará un fuerte estrés organizativo y ajuste presupuestario cuyo mayor impacto tiene lugar durante los años 2012 y 2013 mediante reducciones salariales y la paralización de inversiones en equipamientos.

De ahí la pregunta obligada de si la rama de servicios sociales estaba preparada para asumir la nueva demanda de atención a la dependencia sin un previo reforzamiento de sus estructuras y capacidades profesionales y financieras. Una pregunta cuya respuesta excede los objetivos de este trabajo, si bien cabe adelantar tentativamente que sí existía una capacidad relativa para asumir el empeño, aunque desigual entre comunidades autónomas, Pero, a la vez, esta capacidad era limitada en su momento, y sigue aún siendo limitada, ya que hubiera sido necesario haber dispuesto de un marco de coordinación más perfeccionado, superando lo que en la práctica es una rama con 17 modelos de servicios sociales y, dentro de cada uno de ellos, con muy diferentes niveles de competencia, organización y capacidad de respuesta. Y planeando sobre todo ello la muy limitada capacidad competencial y de respuesta efectiva de la Administración Central para influir positivamente en la construcción de un marco común de derechos reconocidos en todo el territorio del Estado.

La crisis, en cierto modo, paraliza el proceso de ordenación y modernización de los servicios sociales a nivel del Estado. A la vez, la inercia de los modelos autonómicos ha generado resultados desiguales en cuanto al desarrollo del derecho subjetivo y la oferta pública de prestaciones sociales, tanto en atención a la dependencia como en servicios sociales en general. En definitiva, la desigualdad en cuanto al derecho de acceso, la cobertura de prestaciones y la sostenibilidad financiera e institucional en la rama de servicios sociales constituyen su debilidad estructural.

Cabe añadir que la Ley de la dependencia, como hemos dicho, ha impulsado el fortalecimiento del derecho subjetivo en los servicios sociales pero de manera muy desigual, pues apenas si ha supuesto un impulso efectivo en la mejora de la coordinación vertical dentro de cada comunidad autónoma ni la creación de espacios de coordinación con otros servicios. Baste el ejemplo, recomendado por la Comisión Europea con ocasión de los PNR y los Informes sobre España, sobre la necesaria

coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales con el fin de apoyar los itinerarios personalizados de inserción socio-laboral de las personas en situación de exclusión o vulnerabilidad. Los avances se producen con una gran lentitud y dependen más de la voluntad profesional en un territorio que de un designio y voluntad política.

La capacidad de la AGE para influir en las políticas y planes de servicios sociales (por ejemplo, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017 o el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016) sigue estando limitada por marcos institucionales de limitada coordinación y bajos niveles de compromiso presupuestario. Todo ello es reflejo de un marco constitucional que está esperando ser perfeccionado mediante un marco común de garantía de derechos básicos iguales para todos los ciudadanos, lo que no condiciona la competencia de la comunidad autónoma en servicios sociales.

2. EL DESBORDAMIENTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES POR LA CRISIS: RECORTES Y DESIGUALDAD TERRITORIAL

Los servicios sociales, como en general los grandes pilares de la política social (educación, sanidad, pensiones, protección por desempleo, familia e infancia) desarrollan funciones de redistribución de la renta, dan respuestas a necesidades que son sociales y económicas a la vez y, en algunos casos, como son los gastos en garantía o sustitución de renta, son estabilizadores automáticos de la demanda. En este sentido, los servicios sociales constituyen un instrumento de inversión social en personas vulnerables, de apoyo personalizado preventivo y rehabilitador y, no menos importante, contribuyen a la cohesión y a la paz social.

Al ser el último escalón de la protección social, la rama de los servicios sociales acusa de manera particular las crisis económicas y sus impactos sociales y de emergencia social, así como las consecuencias de los problemas sociales asociados a los cambios sociodemográficos (envejecimiento, inmigración, cambios en la estructura de los hogares, entre otros). Este rasgo ha supuesto que la concepción de los servicios sociales fluctúe en muchas ocasiones entre una visión muy pegada a la vulnerabilidad y en el otro extremo como el espacio privilegiado para la producción de bienestar. Obviamente, ni la primera ni la segunda caracterizan su naturaleza, sino un entreverado de funciones mediante las que se combina una lógica universalista con un enfoque centrado en los colectivos más vulnerables de la sociedad.

Como antes hemos señalado, la crisis económica o gran depresión en España va a suponer un gran impacto en la rama de servicios sociales tanto por el lado de la demanda social, como consecuencia del incremento del paro, la pobreza y la exclusión social, como por los límites de la capacidad de respuesta u oferta pública, lo que supondrá que tanto el sector sin fin de lucro u ONG como las familias verán incrementadas de facto sus responsabilidades ante lo que es un reconocido fallo de gobierno. En este sentido, cabe aquí considerar tanto los cambios en la demanda social como los ajustes presupuestarios consecuencia de las mal denominadas políticas de austeridad.

Es necesario advertir que la falta de información y la calidad de la misma son notables en la rama de los servicios sociales, dada la dispersión autonómica de fuentes de información y la inexistencia de fuentes centralizadas, con la excepción relativa de algunas (caso del plan concertado de prestaciones sociales municipales o la información sobre los programas de renta mínima).

Por otra parte, hay que tener en cuenta el contexto general de las políticas de austeridad que se aplican en España, a partir de mayo de 2010 de manera selectiva y a partir de abril de 2012 de manera sistemática, como parte de una política de ajustes exigidos por la "troika" (Rodríguez Cabrero, 2015 y 2016) que suponen reducciones del gasto social entre 2010 y 2013 en torno al 17% en el caso de los servicios públicos (sanidad, educación, dependencia y servicios sociales), a la vez que las prestaciones monetarias se congelan y mantienen relativamente su poder adquisitivo en un entorno de muy baja tasa de inflación. En el caso de las prestaciones de dependencia el ajuste, como luego veremos, será mucho más acusado, si bien con amplias diferencias entre las diferentes comunidades autónomas.

Desde el punto de vista de la demanda social la crisis ha tenido un fuerte impacto en la rama de los servicios sociales, tanto en el sector público como en el sector privado. En el ámbito de la rama pública de los servicios sociales el crecimiento de la demanda en el plan concertado ha supuesto un aumento de un millón y medio de personas entre 2007 y 2010, para posteriormente reducirse en 2013 al nivel de 2007 (ver cuadro 1). Cabe interpretar esta caída posterior como una consecuencia de la limitada capacidad de respuesta de los servicios sociales públicos. Todo indica que la respuesta se encuentra en buena medida en los servicios sociales no lucrativos. Este es el caso, por ejemplo, de Cáritas Española cuya demanda se incrementa el 251% entre 2007 (370.000 personas) y 2012 (1.300.000 personas) (Cáritas Española, 2014; Mora, 2013).

Cuadro 1 Evolución del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Servicios Sociales en Corporaciones Locales

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gasto total (millones)	1.001,3	1.107,1	1.344,4	1.443,5	1.551,8	1.521,0	1.388,1
% Aportación: AGE CCAA CCLL	9,5 60,1 30,4	8,5 57,2 34,3	7,1 49,3 43,6	6,7 43,0 50,3	5,6 43,9 50,6	3,0 45,7 51,2	1,9 47,7 50,3
%Cobertura población	98,8	98,9	98,8	98,8	98,7	98,8	94,6
Volumen de usuarios (Millones)	5,4	5,8	6,7	6,9	6,8	5,9	5,5
Plantilla	31.539	34.963	42.979	50.007	50.974	51.391	48.919

Fuente: Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2012-2013. Madrid. MSSSI.

No resulta sencillo disponer de un cuadro preciso de los ajustes presupuestarios. Una de las fuentes disponibles es el índice IDEC elaborado por la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales para los años 2012 al 2015. Dicho índice (García *et al.*, 2015) combina para cada comunidad autónoma tres indicadores: el reconocimiento de los derechos de acceso, el esfuerzo presupuestario y el grado de cobertura de los servicios sociales.

Según este informe, el ajuste tiene lugar sobre todo en los años 2012-2013. Este ajuste supone un impacto no solo en la contención del conjunto de los gastos sociales sino una cierta regresión en servicios sociales y, sobre todo, en materia de atención a la dependencia. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, tiene un alcance intenso en el ajuste del gasto social. La aplicación de este paquete de "reformas", contrarreformas desde la lógica del bienestar colectivo, es una combinación de exigencias de la troika y del propio programa político del partido en el gobierno. No solo se trata de evitar la intervención plena de la troika en la economía española sino también de revertir el Estado de Bienestar hacia un tamaño, financiación y gestión compatible con una oferta mercantil en ascenso.

El suelo del gasto en servicios sociales se alcanza en 2013. A partir de 2014 se inicia un leve crecimiento, sin que por ello se hayan alcanzado hoy los niveles de gasto de 2009. En 2014 el gasto consolidado en servicios sociales de todas las Administraciones Públicas ascendía a casi el 1,5% del PIB, recayendo el mayor

porcentaje del gasto en las CCAA (61,4%), seguido de las CCLL (25,6%) y, finalmente, la AGE (13%). Los recortes estimados acumulados en la rama de servicios sociales entre 2012 y 2015 habrían alcanzado en torno al 0,7% del PIB, asumiendo el peso de los recortes las CCAA, que son las que tienen la competencia y gestión del gasto en los servicios fundamentales, como es el caso de la atención a la dependencia y los servicios sociales.

Pero el ajuste del gasto en servicios sociales, con ser importante, no es el único problema. La debilidad de la rama sigue estando en dos niveles: en la debilidad de los derechos reconocidos en las leyes de servicios sociales, derechos retóricos en muchos casos y, por tanto, con una garantía efectiva que no se traduce en prestaciones y servicios que los den contenido; por otra parte, como consecuencia de la amplia dispersión en la calidad de los derechos, junto a la diversidad de la oferta y la inexistencia de una efectiva coordinación general con capacidad de equilibrar el sistema, persiste una gran diversidad entre los servicios sociales de las diferentes CCAA. Aunque el factor gasto público es importante, también lo es el modo de gestión (la municipalización es un factor que añade valor de efectividad) e, insistimos, la calidad de los derechos reconocidos.

Se ha retomado la senda del crecimiento del gasto en servicios sociales de manera desigual a partir de 2014 y con crecimientos limitados, dadas las restricciones que impone la política de consolidación fiscal y cumplimiento del déficit público. Pero los efectos del ajuste seguramente se extiendan a los años venideros con la congelación en la inversión en equipamientos y el efecto que la crisis ha tenido en la oferta de servicios sociales de las Comunidades Autónomas. Tal como se afirma en el informe IDEC 2015, antes citado, "las diferencias interterritoriales no se han reducido y siguen siendo extremas en la mayor parte de los indicadores de cobertura de prestaciones y servicios"².

3. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL SAAD

El SAAD puede ser considerado como un hito reciente de la política social española que adquiere, si cabe, mayor significación al haberse producido a contraviento dentro de un periodo de recalibración (2005-2009) y posterior regresión (2010-2016) de nuestro Estado de Bienestar (Guillén y Rodríguez Cabrero, 2015).

²Un ejemplo de estas disparidades está, por ejemplo, en que el porcentaje de personas con derecho a la atención a la dependencia que está en lista de espera para acceder a la prestación en 2015 afecta al 14,3% de los beneficiarios en Castilla y León y, por el contrario, al 54,3% en Canarias. O en que el servicio de

El SAAD fue diseñado en una etapa de bonanza económica pero implementado en tiempos de crisis. Tras la aprobación de la LAPAD en diciembre de 2006 y superado el periodo de producción normativa de los primeros meses de 2007, será a principios de 2008 (en los albores de la crisis económica) cuando el sistema empiece realmente a aplicarse y a despegar, no sin algún grado de desconcierto como consecuencia de su complejo diseño competencial. Posteriormente, durante 2009 y 2010 empieza a constatarse la consolidación y expansión del SAAD. Entre 2007 y 2011 el gasto público en cuidados de larga duración (CLD) aumentó sustancialmente de 3.809 millones de euros (0,36% del PIB) a 8.004 millones (0,74%) (Gómez et al., 2012). Desde entonces se mantiene en torno al 0,7% del PIB (por debajo del promedio de la UE del 1,6%) según la Comisión Europea (European Commission, 2015).

La primera reacción del gobierno a la crisis económica iniciada en 2008 fue un "espejismo" de políticas keynesianas. En la atención a la dependencia supuso un incremento adicional de 400 millones de euros en 2009 a través del Plan E (Plan Español para el estímulo de la Economía y el Empleo) para el desarrollo del SAAD por las comunidades autónomas.

No obstante, el giro dado por el gobierno en mayo de 2010 desde unas políticas keynesianas de estímulo económico a otras de consolidación y austeridad fiscal supusieron el inicio de las políticas de contención del gasto social. Dicha contención se materializó en una reducción del gasto en dependencia en los Presupuestos Generales del Estado de 2011 dando paso a un periodo de ralentización de la LAPAD que, desde 2012, devino en un retroceso y ajuste profundo del SAAD (AEDGSS, 2013 b; Jiménez Lara, 2015).

El cambio de ciclo político en noviembre de 2011 supuso una intensificación en dichas políticas de ajuste, que fueron desarrolladas en normativas urgentes, no pactadas entre los partidos políticos y los agentes sociales, bajo la forma de decretos-leyes. En particular, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, introduce una moratoria en la aplicación de la LAPAD que retrasa en un año la incorporación de los dependientes moderados. Al inicio del año 2012, con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, se suspende la financiación

ayuda a domicilio cubre al 9,5% de la población de 65 y más años en Madrid en comparación con el 1,9% en la Comunidad Valenciana. Disparidades que cambian cuando consideramos solamente la cobertura del SAAD.

estatal del nivel conveniado (283 millones de euros). Finalmente, el Real Decretoley 20/2012, de 13 de julio incluye medidas que suponen una reforma del SAAD, no tanto para garantizar su sostenibilidad como para cumplir la "exigencia de cumplimiento de los objetivos de déficit público", como se reconoce en el preámbulo del Real Decreto.

Entre dichas medidas se recogen las siguientes: a) la reducción de la aportación de la AGE para la financiación del nivel mínimo de protección en un 13%; b) la supresión de las cotizaciones a la Seguridad Social de cuidadoras no profesionales; c) la reducción del 15% con efectos inmediatos de la cuantía de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar; d) la reducción de la intensidad protectora o intensidades de protección del servicio de ayuda a domicilio; e) el establecimiento de un plazo de suspensión máximo de dos años para la percepción de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar desde la fecha en que se genere el derecho de acceso (dada la baja esperanza de vida de los beneficiarios viene a significar en la práctica que muchos de ellos pueden morir sin recibir la prestación a la que tienen derecho, y sin que la Administración responsable tenga que hacer frente a obligaciones retroactivas); f) la extensión de la moratoria en la incorporación de los dependientes moderados hasta julio de 2015; g) se incrementa la aportación del usuario (copago) en función de su renta y patrimonio. De acuerdo con el Programa Nacional de Reformas de España de 2014 tales medidas representaron un ahorro estimado de 2.278 millones de euros entre 2012 y 2014.

Dichos ajustes supusieron un socavamiento del SAAD, diluyendo parte de las expectativas que generó la implantación de dicho sistema. También supuso limitar la capacidad de creación de empleo³ y de impulso de la estructura de los servicios sociales para la autonomía y la dependencia, acentuando las limitaciones del SAAD que han sido puestas de manifiesto en las distintas evaluaciones realizadas durante su implementación.

En concreto, el SAAD ha sido objeto de diferentes evaluaciones (Asociación de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, Grupo de expertos 2009; AEVAL, 2008; IMSERSO 2011, entre otras). Una de las evaluaciones más exhaustivas fue la evaluación institucional realizada por la AGE-IMSERSO en 2011 (IMSERSO, 2011) en la que se consultó a las comunidades autónomas, los Consejos Consultivos del

³ Según Martín Serrano (2014) entre 2008 y 2012 en torno al SAAD se han generado alrededor de 167.000 empleos netos. Según la evaluación del IMSERSO (2011), los puestos de trabajo vinculados a la atención a la dependencia durante 2009 y 2010 representaron un total de 248.000, de los cuales 165.000 son nuevos empleos asociados al nuevo gasto implementado con la LAPAD en ese periodo.

SAAD, agentes sociales y entidades sociales, y en una encuesta a una muestra de beneficiarios del SAAD. En dicha evaluación se pusieron de manifiesto algunas limitaciones como la débil coordinación entre los servicios sociales y sanitarios, una insuficiente cooperación institucional entre los distintos niveles de las administraciones públicas, el peso excesivo de las prestaciones económicas en detrimento de los servicios o el desigual desarrollo entre las CCAA en la implantación de la ley.

Seis años después de dicha evaluación buena parte del diagnóstico sigue vigente salvo, con matices, en lo que se refiere al excesivo peso de las prestaciones económicas en relación a los servicios: con respecto a 2011, en la actualidad las prestaciones en servicios han ido ganando peso frente a las prestaciones económicas. De acuerdo a la información del SAAD de diciembre de 2016, las prestaciones económicas representaron el 43% del total de prestaciones y las prestaciones en servicios el 57%, frente al 52% y 48% respectivamente de diciembre de 2011. Sin embargo, el menor porcentaje de las prestaciones económicas en relación a las prestaciones en servicios se debe, no tanto a una mejora sustancial de los servicios de atención a la dependencia, sino a la penalización de una de las prestaciones económicas más concedidas como es la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF). Desde 2012 se ha reducido la cuantía de esta prestación, se ha ampliado a dos años la retroactividad para poder percibirla y, desde 2014, en el reparto del nivel mínimo de financiación de la AGE se penaliza a las CCAA (recibiendo una menor cuantía del nivel mínimo) cuya proporción de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar (PECEF) sea superior a la de la media de las CCAA (Montserrat, 2015). De tal modo, conviene advertir que limitar las prestaciones económicas sin una oferta suficiente de servicios puede suponer llevar al SAAD a una encrucijada de compleja salida.

En cuanto a la gobernanza, nuestro sistema de CLD es limitado por varias razones: 1) porque la participación de los Consejos Consultivos y el Comité Consultivo es incompleta al realizarse *a posteriori* y con una escasa influencia en el proceso de toma de decisiones; 2) porque la presencia institucional de las organizaciones profesionales en el SAAD es escasa; 3) porque la cooperación entre las administraciones es insuficiente; y 4) porque la implementación del SAAD en las CCAA se ha producido a distintas velocidades, con sus consiguientes efectos de inequidad interterritorial.

Dichas desigualdades en el desarrollo del SAAD son la consecuencia de varios factores como son las inercias históricas institucionales en las ramas de los servicios sociales autonómicos, la desigual lealtad institucional ante la obligación de desarrollar el SAAD y la creciente debilidad de la AGE para ejercer una coordinación eficaz del sistema (Rodríguez Cabrero, 2012).

Las diferencias de implementación del SAAD entre las CCAA pueden concretarse en los siguientes aspectos. En primer lugar, en las demoras en las resoluciones de reconocimiento de la prestación. Tal y como señala el Tribunal de Cuentas (2014)4 hay diferencias significativas entre CCAA en el cumplimiento del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud del reconocimiento de la situación de dependencia prevista por la LAPAD⁵. También existen diferencias en la cobertura del SAAD entre las regiones. Según información del SAAD, a diciembre de 20166, el porcentaje de personas beneficiarias con prestaciones en relación a la población de CCAA como Castilla León (3,49%), País Vasco (2,58%), La Rioja (2,40%) o Cantabria (2,30%) es ampliamente superior a la media nacional (1,86%) mientras que en otras CCAA como Canarias (0,8%), Comunidad Valenciana (1,04%) o Baleares (1,32%) es claramente inferior a dicha media. Por último, existen destacables diferencias interregionales en las listas de espera de personas pendientes de recibir prestación (lo que se denomina "limbo" de la dependencia). Como se observa en el cuadro 2, según el SAAD, en diciembre de 2016, 1.213.873 personas tenían reconocido el derecho a la prestación aunque solo la recibían 865.564. Ello implica que más de 348.000 personas (el 29%) se encuentran en lista de espera. Dichas listas de espera son especialmente elevadas en Canarias, Cataluña, Aragón, Andalucía, Castilla La Mancha, y son claramente inferiores en Castilla y León, Ceuta y Melilla, Madrid, Asturias o Murcia.

⁴ Disponible en el siguiente enlace: https://goo.gl/47GIQP.

⁵ Según el Tribunal de Cuentas (2014), entre enero de 2011 y abril de 2013 el plazo medio de resolución era de algo más de siete meses y fue especialmente alto en Andalucía, Asturias, Comunidad Valenciana y Extremadura, frente a otras regiones claramente por debajo como Castilla y León, Cantabria, La Rioja, Navarra, Madrid, País Vasco, Cataluña, Asturias y Extremadura.

 $^{^6\} http://www.dependencia.imserso.gob.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaad20161231.pdf$

Cuadro 2
Personas beneficiarias y pendientes de concesión en las CCAA (diciembre 2016)

	Beneficiarios con derecho a prestación	Beneficiarios con prestaciones	Personas pendientes de concesión de prestación	% de personas pendientes de concesión de prestación
Andalucía	286653	183962	102691	36%
Aragón	33585	21038	12547	37%
Asturias	23737	20034	3703	16%
Baleares	18550	14587	3963	21%
Canarias	30763	16852	13911	45%
Cantabria	17428	13370	4058	23%
Castilla y León	85826	85301	525	1%
Castilla-La Mancha	64548	41338	23210	36%
Cataluña	217341	126668	90673	42%
Comunidad Valenciana	68169	51564	16605	24%
Extremadura	35134	24435	10699	30%
Galicia	66494	49101	17393	26%
Madrid	127152	108817	18335	14%
Murcia	38476	32134	6342	16%
Navarra	14086	9754	4332	31%
País Vasco	72817	56449	16368	22%
Rioja	10436	7592	2844	27%
Ceuta y Melilla	2678	2568	110	4%
Total	1.213.873	865.564	348.309	29%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SAAD de diciembre de 2016.

4. EL DESAFÍO DE RECONFIGURAR UN SISTEMA INTEGRADO Y COORDINADO DE SERVICIOS SOCIALES

De la somera revisión realizada de la evolución reciente del SAAD y de la rama de servicios sociales durante los últimos años se deducen algunas lecciones a tener en cuenta con el objetivo de consolidar el sistema de atención a la dependencia y de transitar de la actual rama de servicios sociales a un sistema integrado a nivel estatal y más equilibrado territorialmente.

La primera pregunta es qué funciones tienen que realizar los servicios sociales. Seguramente la repuesta nunca pueda cerrarse dada la propia naturaleza de la actual rama. Los expertos (Aguilar, 2015; Casado, 2014) vienen a estar de acuerdo, y a ello nos sumamos, en que los servicios sociales, además de un objetivo de información y orientación a los ciudadanos en general sobre la red de recursos, deben centrarse en la atención personal, acompañamiento y apoyo a personas con déficits funcionales (dependencia y discapacidad), los menores en situación de riesgo y aquellos colectivos con especiales dificultades de inserción social. Un objetivo que implica tanto la prevención como la rehabilitación o apoyo.

Estos objetivos, para su logro, requieren de transversalidad a la hora de hacerlos operativos. Tal es el caso del apoyo a los menores en situación de dificultad, donde suelen entrecruzarse problemas de pobreza (garantía de rentas), desempleo de los padres o insuficiencia de ingresos del trabajo (pobreza en el trabajo). En este caso, como en otros, la intervención es siempre multidimensional y requiere de formas innovadoras de coordinación que cuentan con amplia experiencia en los servicios sociales.

Si estos objetivos son asumibles por los servicios sociales será necesario que ciertas funciones actuales, caso de la gestión de las rentas mínimas, pasen a estar integradas en un sistema de garantía de rentas, de nivel estatal y autonómico, con capacidad propia de gestión⁷. Los servicios sociales tendrán la función de complementar y apoyar con prestaciones complementarias.

Estos objetivos deben traducirse en un derecho subjetivo en todo el Estado en una serie de prestaciones sociales y servicios que permitan su logro y que superen las diferencias territoriales en la calidad del derecho. Lo que ha supuesto la ley de la dependencia en cuanto a derecho subjetivo debe completarse en el conjunto de la rama de los servicios sociales en la que se ha integrado el SAAD. Es un contrasentido que en la rama de servicios sociales convivan diferentes tipos de derechos.

¿Es necesaria una ley marco de servicios sociales a nivel estatal sin menoscabo de las leyes autonómicas? En la misma senda de la ley es necesaria una ley marco que regule las condiciones básicas que garanticen la igualdad del derecho a los

⁷La necesidad de una ley de garantía de rentas en todo el Estado ha sido puesta de manifiesto recientemente mediante la aceptación por el pleno del Congreso de los Diputados en febrero de 2017 de la Iniciativa Legislativa Popular promovida por los sindicatos UGT y CCOO y avalada por 700.000 firmas. También por el informe del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad realizado entre 2016 y 2017.

servicios sociales en todo el territorio del Estado (art. 149.1° CE). Ello implica no sólo la garantía de la igualdad del derecho en todo el Estado sino un mayor compromiso financiero de la Administración General del Estado para hacerlo efectivo y corregir las actuales excesivas desigualdades territoriales. Este marco puede permitir el desarrollo de una senda de cooperación y coordinación mucho más efectiva que la actual. Después de casi cuatro décadas de desarrollo del Estado de Bienestar y a la luz de la experiencia en el desarrollo de la rama de los servicios sociales es una exigencia la reordenación de la rama para su consolidación como sistema integrado de competencias en sus diferentes niveles territoriales (estatal, autonómico y local).

Esta reordenación de la rama de servicios sociales para su conversión en sistema integrado, junto a un renovado compromiso estatal de reforzamiento del SAAD, son fundamentales para hacer de ellos una vía de inversión social y un instrumento que refuerce el desarrollo del Estado de Bienestar en una encrucijada de contención del gasto social y de incertidumbre de su desarrollo futuro.

Sobre la base de esta reordenación de los servicios sociales es posible avanzar en una más eficaz integración del SAAD en el conjunto de los servicios sociales, como un sistema integrado, y mejorar su capacidad institucional y organizativa para ir creando espacios sociosanitarios necesarios para la atención de la dependencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

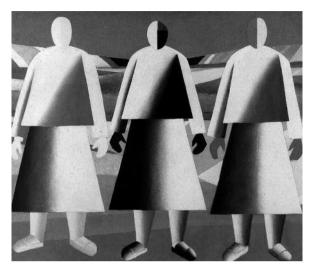
- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALI-DAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL) (2008): "La participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia", Madrid: AEVAL, www.aeval.es.
- AGUILAR HENDRICKSON, M. (2014): Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España. En *Documento de Trabajo del capítulo 5, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- AGUILAR HENDRICKSON, M. (2015): Hacia un replanteamiento de los servicios sociales en España. *Documentación Social* nº 175, pp. 33-61.
- AGUILAR HENDRICKSON, M. (2009): Las tribulaciones de un sector emergente. En L. Moreno (ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España.* Madrid: Siglo XXI, pp.171-206.
- ARRIBA, A. (2014): El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis. *En Documento de Trabajo, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España.* Madrid: FOESSA.

- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIA-LES (2017): XVII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, febrero 2017. www.directoressociales.com.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIA-LES (2013a): El enredo del Espacio sociosanitario. www.directoressociales.com.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIA-LES (2013b): X Dictamen del Observatorio de la Dependencia, Enero de 2013. www.directoressociales.com.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2013): VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Madrid: Cáritas Española.
- CASADO, D. (2002): La reforma política de los servicios sociales. Madrid: CCS.
- CASADO, D. (2010) (Coord.): Leyes sociales del siglo XXI. Madrid: FOESSA.
- CASADO, D. (2014): Los servicios sociales públicos. *En Documento de Trabajo, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): Ageing report 2015. Brussels: EC.
- GARCÍA, G., BARRIGA, L., RAMÍREZ, J. M., ZUBIRÍA, A., VELASCO, L. (2015): Índice DEC, Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales 2015. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales.
- GÓMEZ, M., HERNÁNDEZ, J., MARTÍN, E. y SOSVILLA, S. (2012): "La atención a la dependencia: Estimaciones del gasto presupuestario y de sus efectos macroeconómicos", *Presupuesto y Gasto Público* 66/2012:127-148.
- GRUPO DE EXPERTOS (2009): "Informe final del grupo de expertos pata la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la autonomía personal y Atención a las situaciones de dependencia". MSYPS (IMSERSO) y Congreso de los Diputados.
- GUILLÉN, A.M. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2015): "Evolución del Estado de Bienestar en España", en Torres Albero, C. (ed), *España 2015. Situación social.* Madrid: CIS, pp. 1019-1030.
- IMSERSO (2011): Informe del gobierno para la evaluación de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. (2007-2010), Ministerio De Sanidad, Política Social e Igualdad, noviembre de 2011.
- JIMÉNEZ LARA, A. (2015): "Valoración de la situación del SAAD y propuestas de futuro", *Documentación Social*, 177, pp 209-226.
- MARTÍN SERRANO, E. (2014): "¿Es todavía posible un sistema de atención a la dependencia como motor económico y de empleo?", *Actas de la Dependencia*, 11.

- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014): Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2012-2013. Madrid. MSSSI.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2016): Informe de Rentas Mínimas de Inserción año 2016. Madrid. MSSSI.
- MONTSERRAT CODORNIU, J. (2014): El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia ¿Hacia un cambio de modelo? En Documento de Trabajo del capítulo 5, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España.* Madrid: FOESSA.
- MONTSERRAT CODORNIU, J. (2015): "El desarrollo de la LAPAD: propuestas para el futuro" *Documentación Social*, 177, pp 181-208.
- MORA, S. (2013): "Impactos de la recesión económica en el Tercer Sector de Acción Social". *Revista Española del Tercer Sector*, 23,155-159.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2012): "La Ley de la Dependencia ¿una oportunidad perdida en el desarrollo de los derechos sociales?" *Gaceta sindical*, 19, pp. 319-338.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2015): "La gran depresión y su impacto en las políticas sociales". *Revista Española del Tercer Sector*, nº 33, pp. 17-46
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2016): El papel del Estado ante la precariedad, la pobreza y la desigualdad en España. El impacto de las "reformas" durante la gran recesión en España. En I. Cebrián (Ed): *Precarización y empobrecimiento de la población trabajadora en España*. Madrid: Universidad de Alcalá
- VILÁ, A. (2010): *Tendencias de la nueva legislación de los servicios sociales.* Madrid: EAPN.

Irene Albertos Yolanda Ponce

Cinco años perdidos: el sistema de formación profesional para el empleo durante el gobierno del Partido Popular



Niñas en el campo. Kazimir Severínovich Malévich.

En el periodo 2012-2017 se ha producido un deterioro cualitativo y cuantitativo del sistema de formación para el empleo. Los principales problemas siguen sin resolverse, no existe una planificación a medio y largo plazo que coordine las diferentes ofertas formativas y las encauce hacia un objetivo común, y no se ha definido la vinculación entre cualificaciones y negociación colectiva ni se ha consolidado el derecho individual a la formación.

La falta de desarrollo normativo de la Ley 30/2015 demuestra que su finalidad no era mejorar el sistema de formación para el empleo, ni siquiera reformarlo en profundidad, sino eludir la intervención de los agentes sociales, especialmente los sindicatos, en la toma de decisiones sobre la aplicación de los fondos procedentes de la cuota.

Es hora de revertir la situación y devolver a los trabajadores y trabajadoras el derecho a una formación permanente gestionada con criterios de servicio público, que les permita mejorar sus expectativas personales, académicas y profesionales. Es hora de devolver a los representantes de empresas y trabajadores la capacidad de decidir.

S un tópico afirmar que los trabajadores y trabajadoras tienen que actualizar constantemente sus cualificaciones y competencias para adaptarse a los requerimientos de una economía en rápida transformación tecnológica. Desde ese punto de vista, la formación a lo largo de la vida permitiría engrasar la maquinaria del mercado de trabajo, al ajustar los requerimientos de las empresas y los conocimientos, habilidades y aptitudes de la mano de obra. En España, donde más del 40% de la población entre 25 y 64 años tiene un nivel educativo bajo –ISCED 0-2–¹ (OCDE, 2016), la formación permanente es aún más necesaria. Sin embargo, entre 2012 y 2016, ha experimentado un profundo retroceso.

En este artículo se analizan, en primer lugar, los cambios en la legislación, la financiación y la gobernanza del Sistema de Formación para el Empleo de los trabajadores ocupados durante los últimos cinco años. A continuación, se enumeran sus principales deficiencias y, para finalizar, se proponen alternativas para su futuro.

1. UNA REFORMA FRACASADA: CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO ENTRE 2012 Y 2017

1.1. Antecedentes

El Subsistema español de Formación para el Empleo nació en el año 1992 con la firma por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, de los I Acuerdos Nacionales de Formación Continua (en adelante, ANFC) y la creación

¹ISCED son las siglas en inglés de la Clasificación Internacional de la Educación (International Standard Classification of Education). El nivel 2 se corresponde con la Educación Secundaria Obligatoria.

Irene Albertos Yolanda Ponce

de la FORCEM. El modelo, bipartito y paritario, se mantuvo entre 1993 y 2003 (I y II ANFC) y sirvió de base para el desarrollo de la negociación colectiva sectorial, mediante la creación de Comisiones Paritarias Sectoriales, y un aumento muy considerable del número de trabajadores y trabajadoras que accedían a los cursos. Así mismo, contribuyó a extender la cultura de la formación como elemento de concertación social.

Entre 2003 y 2012 (III ANFC y IV Acuerdo Nacional de Formación para el Empleo) el subsistema entró en una segunda fase. La publicación del Reglamento (CE) 68/2001², que modificaba el marco europeo de ayudas a la formación; las sentencias del Tribunal Constitucional que reconocían a las comunidades autónomas competencias de ejecución en la materia y la aparición de presuntos casos de fraude en el uso de fondos, dieron lugar a un nuevo modelo caracterizado por la gestión tripartita, la trasferencia de fondos a las comunidades autónomas y la creación de dos vías diferenciadas de acceso a las ayudas: la subvencional, que se aplicaba a la llamada formación de oferta, gestionada directamente por las organizaciones empresariales y sindicales, y la de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, que financiaba la formación que realizaban las empresas para sus trabajadores (formación de demanda o formación bonificada).

Con este cambio, los sindicatos perdieron poder en el gobierno del sistema, no solo porque dejara de ser bipartito para ser tripartito³, sino porque en la mayoría de las comunidades autónomas la gestión de los fondos transferidos pasó a manos de la Administración regional, con una intervención reducida de los agentes sociales. También se perdió poder en las empresas. La nueva formación de demanda permitía la financiación casi automática de los planes de empresa, con independencia de su calidad y de la opinión de la Representación Legal de los Trabajadores, aspectos cruciales en la fase anterior. Por el contrario, el papel de los agentes sociales como proveedores de cursos salió fortalecido, pues eran los principales beneficiarios de las subvenciones.

La imposibilidad de firmar los V Acuerdos y la llegada al poder, con mayoría absoluta, del Partido Popular en 2012, inauguraron un quinquenio caracterizado por modificaciones legislativas inconclusas, el desvío de los fondos procedentes de la cuota de FP a otras finalidades y el deterioro del diálogo social.

² Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión de 12 de enero de 2001 relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación.

³ FORCEM se convirtió en la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en 2001.

1.2. Modificaciones legislativas inconclusas

En 2012 se aprobó una Reforma Laboral (Real Decreto Ley 3/2012⁴) que introducía modificaciones en el subsistema de formación para el empleo que, por primera vez, no habían sido discutidas con los agentes sociales. Planteaba cuatro novedades principales: incorporar a los centros de formación a los órganos de gobierno del subsistema y permitirles concurrir a los Planes de Oferta; reconocer a los trabajadores el derecho a un permiso retribuido de 20 horas anuales de formación vinculada al puesto de trabajo; crear una *cuenta de formación*, asociada al número de afiliación a la Seguridad Social, en la que se inscribirían los cursos vinculados al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales realizados por el trabajador/a, y poner en marcha el *cheque-formación*, previo acuerdo con los agentes sociales.

A día de hoy, de esas previsiones solo se ha llevado a la práctica la incorporación de los centros como entidades beneficiarias de Planes de Formación. Ni su participación en los órganos de gobierno del subsistema, ni la *cuenta de formación*, ni el *cheque-formación* se han hecho efectivos. Respecto al permiso retribuido de 20 horas, no se dispone de información cuantitativa, pero hay indicios de que su uso es bastante escaso.

Tampoco se ha puesto en marcha la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema⁵ de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. Más de dos años después de aprobar mediante el Real Decreto Ley 4/2015⁶ la reforma urgente del Sistema de FPE en el ámbito laboral "para dar respuesta de forma inmediata y de una manera más eficaz y eficiente a las necesidades formativas de los trabajadores y del sistema productivo", no se ha publicado ninguna de las normas necesarias para desarrollarlo y se vive una situación de desorientación y transitoriedad.

Por lo demás, la reforma *urgente* estaba dirigida principalmente a expulsar a los agentes sociales del gobierno del sistema y, no sólo no introduce cambios que corrijan las deficiencias detectadas, sino que, en algunos apartados, las agrava.

⁴ Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

⁵ A partir de aquí, seguiremos la terminología de la ley 30/2015, que denomina "sistema" a la formación para el empleo. Con anterioridad se había entendido que la formación para el empleo era uno de los dos *subsistemas* del *sistema* de formación profesional.

⁶ El subsistema fue modificado inicialmente mediante el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, que, más tarde, se convalidó en el Parlamento, sin apenas modificaciones, mediante la ley 30/2015.

La nueva Ley mantiene las dos iniciativas principales: la formación de oferta para ocupados y desempleados y la formación de demanda. La Administración determina las necesidades formativas a cubrir con los **programas de oferta para ocupados** y sustituye en esta labor a las Comisiones Paritarias Sectoriales –integradas por organizaciones sindicales y empresariales representativas—, a las que se otorga un papel básicamente consultivo. La provisión de cursos se articula mediante la *concurrencia competitiva* de centros y entidades de formación privados interesados en impartir los cursos. Reciben las subvenciones los que obtienen la puntuación más alta, de acuerdo con una valoración técnica, diseñada igualmente por la Administración, en la que es determinante que el coste/hora/alumno de la acción formativa sea lo más reducido posible. De esta forma, la oferta se ha alejado de las demandas del mercado de trabajo y se ha convertido en una especie de subasta de cursos a la baja.

Con respecto a la **iniciativa de demanda**, se ha incrementado la ya amplia discrecionalidad de las empresas en la determinación las características de la formación para sus trabajadores/as. Aunque uno de los objetivos declarados de la Ley 30/2015 era intensificar las labores de control y supervisión para "garantizar el principio de tolerancia cero contra el fraude en la gestión de los fondos", la reducción de la duración mínima de las acciones formativas bonificables, de seis a dos horas, incrementa el volumen de cursos a controlar y dificulta, en la práctica, la verificación *in situ*. Además, se ha flexibilizado la imputación de costes —que no se justifican documentalmente— y se ha eliminado la obligación de ofrecer acciones formativas a los colectivos con mayores requerimientos de cualificación.

Como señalábamos, la principal novedad de la nueva regulación es la modificación de la composición del órgano de gobierno de la Fundación Estatal de Formación para el Empleo (renombrada FUNDAE), en el que la Administración General del Estado pasa a tener mayoría absoluta. El reparto competencial entre comunidades autónomas y gobierno central se ha mantenido y las duplicidades y solapamientos fruto de la falta de coordinación entre ambas administraciones no se han resuelto.

No ofreceríamos un panorama completo de los cambios normativos del periodo, si no mencionáramos el Real Decreto 1529/2012 por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. Existe un amplio consenso entre agentes sociales⁷, instituciones⁸ y expertos sobre la conveniencia de aplicar este modelo de formación

Ver, por ejemplo, el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017.

⁸ Council of the European Union: *Declaration on the European Alliance for apprenticeships.* 15 de octubre de 2013.

Cinco años perdidos: el sistema de formación...

profesional en nuestro país. Sin embargo, la regulación aprobada por el Partido Popular se parece muy poco a lo que se entiende por formación dual en Alemania y, con ligeras variaciones, en otros países centroeuropeos.

En la formación dual alemana, los aprendices, jóvenes de hasta los 19 años aproximadamente, siguen un programa didáctico estructurado y a largo plazo, que combina periodos en el aula y periodos en la empresa, que debe contar con tutores homologados, y conduce a la obtención de una acreditación oficial. El proceso se articula mediante un contrato laboral-formativo y está monitorizado por los sindicatos y los empresarios, que intervienen en la definición de los programas formativos y los criterios de evaluación de las habilidades adquiridas, mientras la Administración apoya legislativa y financieramente los acuerdos alcanzados en la esfera laboral. La participación de los agentes sociales en el establecimiento de un marco general de cualificaciones sectoriales, y la de las empresas, en la adaptación de ese marco a sus requisitos específicos, mejoran la conexión entre la oferta y la demanda de empleo. El salario y las altas tasas de inserción aumentan su atractivo para los jóvenes.

En España, la normativa es innecesariamente compleja. Incluye cinco posibles *modalidades de desarrollo*, que atribuyen papeles diferentes al centro de formación y a la empresa, y dos trayectorias formativas, la que depende del Ministerio de Educación y la que depende del Ministerio de Empleo. La primera reúne la mayoría de los requisitos de la formación dual alemana, pero carece de un contrato laboral obligatorio que articule las prácticas y, por tanto, las retribuciones de los alumnos dependen de becas, más o menos opcionales, otorgadas por las empresas o las propias Administraciones regionales. La segunda no reúne ninguno de ellos, salvo la existencia de un contrato laboral: los alumnos no son personas jóvenes, el programa didáctico no es a largo plazo⁹ y la alternancia entre enseñanza teórica y enseñanza práctica se diluye cuando las acciones formativas se realizan *online*. Además, la empresa no necesita contar con tutores homologados. Respecto a la participación de los agentes sociales, en ambas es insignificante.

Por lo tanto, **en nuestro país no existe formación dual en sentido estricto.** Hay algunas experiencias de colaboración entre centros de formación profesional y grandes empresas en el marco del sistema educativo, que, según parece, están ob-

⁹ La duración media de los cursos vinculados a los certificados de profesionalidad permite obtener esa acreditación en poco más de un año. Sin embargo, paradójicamente, el contrato para la formación y el aprendizaje dura tres.

teniendo resultados interesantes, pero tienen una dimensión muy reducida –los alumnos/as de dual suponen algo menos del 2% del alumnado total de formación profesional–10.

La formación dual en el marco del sistema laboral experimentó un inusitado crecimiento entre los años 2013 y 2015, coincidiendo con la modificación normativa que suprimió buena parte de los requisitos exigibles a la actividad educativa inherente al contrato para la formación y el aprendizaje. Como demuestra el informe de CCOO al respecto (CCOO, 2015), la formación se convirtió en una mera excusa para abaratar el coste de la contratación. Una vez que, en 2016, se restablecieron algunos de esos requisitos, el número de contratos descendió en un 73%¹¹.

1.3. Desvío de fondos de formación para el empleo a otras iniciativas

La financiación de la formación para el empleo procede de las cotizaciones por formación profesional (una cuota del 0,7% de la base de cotización a la Seguridad Social) de empresas y asalariados y es parte de las rentas del trabajo. Como han señalado el Tribunal Constitucional¹² y el Tribunal de Cuentas¹³, la cuota de FP no pertenece al sistema de Seguridad Social, ni a sus recursos, sino que la Seguridad Social actúa únicamente como entidad recaudadora y esos recursos son finalistas, no pudiendo destinarse a otra cosa que a las iniciativas de Formación para el Empleo.

A partir del año 2012, los presupuestos para impartir acciones formativas de la iniciativa de oferta sufrieron una reducción dramática (en torno al 60%). El recorte fue muy superior al descenso de la recaudación por cuota de FP (–4,5% en 2012) y no afectó por igual a todo el sistema, por lo que no cabe atribuirlo a la crisis económica. Es más, la mala situación económica se utilizó como coartada de una serie de decisiones políticas que pueden enunciarse como sigue:

¹⁰ En el curso 2015-16 los alumnos matriculados en FP dual fueron 15.304. http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/actualidad/2016/02/20160203-fp.html.

¹¹ El número de contratos suscritos en 2015 fue de 174.923 y en 2016 46.384 (Datos estadísticos de contratos del SEPE).

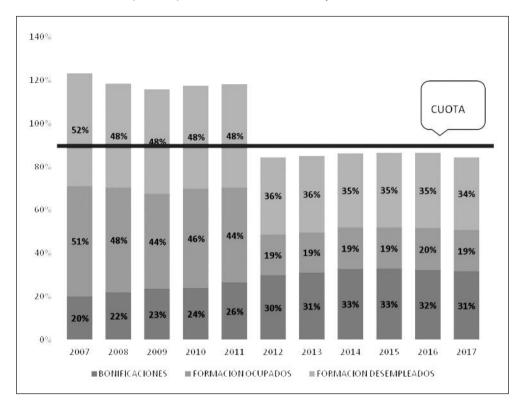
¹² Sentencias 244/2012 y 95/2013 entre otras.

¹³ Informe de fecha 26 de enero de 2012 sobre fiscalización de las prestaciones contributivas y no contributivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Cinco años perdidos: el sistema de formación...

- (i) Invertir en formación para el empleo menos de lo obtenido mediante la cuota (ver gráfico 1); o, lo que es lo mismo, aplicar a otras finalidades parte de las cantidades pagadas por empresas y trabajadores para mejorar su cualificación.
- (ii) Financiar con fondos de la cuota los programas de formación y empleo que, hasta 2011, se sufragaban con los presupuestos de los Servicios Públicos de Empleo.
- (iii) Modificar la distribución entre las diferentes iniciativas de los recursos disponibles (ver gráfico 2): de 2007 a 2016, las cantidades previstas en los Presupuestos Generales del Estado para formación de demanda se incrementaron un 78%, mientras que las previstas para formación de oferta para ocupados se redujeron un 58% y un 28% las destinadas a formación de oferta para desempleados. Además, parte de los importes originalmente dirigidos a la cualificación de los trabajadores/as ocupados, se han utilizado para financiar medidas orientadas a insertar laboralmente a las personas desempleadas, como formación con compromiso de contratación y prácticas no laborales.
- (iv) No ejecutar el presupuesto disponible para la formación de oferta para ocupados y desempleados. En 2014, el grado de ejecución presupuestaria de la formación de oferta fue del 48,6% en el ámbito estatal y del 55,5% en el autonómico. El de la formación de oferta para desempleados fue aún menor: sólo se utilizó el 35,46% de las cantidades disponibles (SEPE, 2017).
- (v) No retornar al sistema de formación para el empleo los excedentes de la cuota procedentes tanto de la inaplicación de lo presupuestado, como de las devoluciones o reintegros de los beneficiarios de las ayudas. Estimamos que los fondos no invertidos entre 2012 y 2016 ascienden, en la parte que se gestiona estatalmente, al menos a 800 millones de euros y no es exagerado suponer que los excedentes autonómicos hayan alcanzado la misma cifra.

GRÁFICO 1
Presupuesto para formación. Porcentaje sobre la cuota



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Presupuestos Generales del Estado.

■ Acciones de formación en las empresas (bonificaciones) 3.000 ■ Formación del Personal de la Administración Pública ■ Formación ocupados ámbito estatal ■ Formación ocupados comunidades autónomas Formación Desempleados estatal 2.500 855 2.000 823 1.500 Oferta 602 desempleados 606 409 354 414 1.000 114 408 429 391 Oferta 20 202 189 181 181 184 ocupados 500 **Bonificaciones** 610 575 580 605 empresas 508 519 431 354 2007 2008 2012 2014 2017

GRÁFICO 2

Evolución presupuesto acciones formativas (millones de euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Presupuestos Generales del Estado.

Hemos indicado que la formación programada por las empresas ha recibido en los últimos años una proporción creciente de los recursos económicos. Además, se ha extendido el uso de lo que podríamos llamar *medidas de transición* educación-empleo, un conjunto heterogéneo de actividades *formativas*, generalmente no certificables, que tienen lugar en los centros de trabajo y que suelen proporcionar a las empresas ingresos en forma de descuentos en la cotización a la Seguridad Social, pagos por la supervisión de las prácticas de los aprendices, subvención de sus procesos de selección de personal, etc.

Se entiende que el gobierno utilice todos los instrumentos a su alcance para reducir el paro juvenil, sin embargo, no se ha hecho una evaluación seria de la efectividad real de esas medidas en términos de creación de empleo. Algunas pueden

haber servido únicamente para subvencionar contrataciones que de todos modos se habrían producido y otras incentivan la sustitución de contratos laborales ordinarios por contratos laborales formativos, más costosos para la Seguridad Social y con peores condiciones para los jóvenes.

Las *medidas de transición* descansan en la asunción de que todos los centros de trabajo son a la vez centros de formación y todas las actividades que se realizan en las empresas tienen, de una u otra manera, un componente formativo, lo cual, obviamente, es falso.

1.4. Deterioro del diálogo social y ruptura del paritarismo

El I Programa Nacional de Formación Profesional (1993-96)¹⁴ recogía que la formación profesional debía ser planificada y realizada bajo los principios de auto organización y de gestión paritaria, a través de la negociación colectiva: "El interés que tiene [la formación] para empresas y trabajadores, otorga a éstos un protagonismo principal en orden a la dirección del proceso y a su gestión, y también en cuanto al reparto de los recursos de financiación y la aportación equilibrada de los esfuerzos de las partes implicadas".

Al amparo de consensos como el del párrafo anterior, la intervención de sindicatos y empresarios ha cubierto diferentes frentes. Eran mayoritarios en los órganos de gobierno del sistema; determinaban las necesidades formativas a través de las Comisiones Paritarias Sectoriales; negociaban la formación a impartir en las empresas (durante la primera fase) y, además, desde 2004, recibían ayudas y actuaban como proveedores de formación. Este último papel ha sido muy polémico. En primer lugar, en muchos casos, los agentes sociales se limitaban a intermediar entre el órgano concedente de las subvenciones y los centros que impartían los cursos, sin aportar demasiado a la calidad y oportunidad de los cursos. En segundo lugar, los grupos económicos propietarios de los medios de comunicación, con intereses en el mercado de la formación, convirtieron las supuestas deficiencias en la gestión de los Planes de Formación en munición contra sindicatos y, en menor medida, contra las patronales. Y otro tanto ha hecho el gobierno cuando ha creído que le convenía debilitar a los representantes de los trabajadores. Por último, probablemente hubo falta de control y transparencia en la gestión de las ayudas de algunas organizaciones empresariales.

¹⁴ Programa Nacional de Formación Profesional (1993-1996) aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de marzo de 1993 (BOE de 10/03/1993).

Cinco años perdidos: el sistema de formación...

Como consecuencia, el *Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo* de 29 de julio de 2014 entre el Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME reconoce que los agentes sociales tienen un papel relevante en la gobernanza del sistema pero no en la provisión de cursos, señalando: "la negociación colectiva y el diálogo social como instrumento de desarrollo del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como la participación de los agentes sociales en el gobierno del sistema y en particular en el diseño, planificación, programación, control, seguimiento y evaluación de la oferta formativa, especialmente la dirigida a los trabajadores ocupados".

Tampoco esto se ha cumplido. Durante los últimos cuatros años, el Gobierno ha reducido al mínimo las reuniones de los órganos de participación y gobernanza del Sistema; ha dificultado o impedido el acceso de los agentes sociales a información relevante que les permitiera desarrollar correctamente las labores que les encomienda la normativa vigente; ha obstaculizado los trabajos de las Comisiones Paritarias Sectoriales y ha recurrido con inusitada frecuencia a legislar los asuntos de formación y empleo mediante disposiciones transitorias o medidas temporales que, en la práctica, convertían la obligación de consultar con empresarios y sindicatos en un trámite vacío.

Hace pocas semanas el Comité Europeo de Derechos Sociales, en las conclusiones del examen realizado sobre el mercado de trabajo español en el período 2011-2014, denunciaba el incumplimiento de la obligación de información de España, en particular por el Servicio Público de Empleo Estatal, contraída en virtud de la Carta Social Europea¹⁵.

Por otra parte, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ha tratado de instruir una *causa general* contra el sistema de formación para el empleo consensuado, con el fin de deslegitimar a los agentes sociales, en especial a los sindicatos. Así, por ejemplo, se han reinterpretado a posteriori los requisitos de ejecución y justificación de las ayudas concedidas en 2010, 2011 y 2012 dando lugar a la solicitud de reintegro de fondos de cursos correctamente impartidos y justificados.

2. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

En términos cuantitativos, los sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación han tenido un resultado muy positivo. El número de alumnos/as creció de 293.000 en el

¹⁵http://www.ccoo.es/noticia:232277El_Comite_Europeo_de_Derechos_Sociales_desaprueba_la_reiterada_falta_de_informacion_que_proporciona_el_Servicio_Publico_de_Empleo_Espanol

año 1993 a 3,5 millones en 2012. Los colectivos menos favorecidos en términos de acceso a la formación, como mujeres, trabajadores de baja cualificación y empleados de PYMES, incrementaron su participación durante el periodo. La proporción de empresas que ofrecía cursos a sus empleados pasó del 4,3% en 2005 a 31,1% en 2012 (FTFE, 2016), y la proporción de adultos que realizaba acciones de educación y formación creció del 3,5% en 1993 al 11,2% en 2012 superando la media europea, que estaba dos puntos porcentuales por debajo (Eurostat, 2017).

Entre 2012 y 2016 se produce una involución (ver gráfico 3): la proporción de empresas formadoras desciende al 27,4% en 2015 (último año disponible), la participación de adultos en formación y educación decrece hasta el 9,4% (en 2016), mientras la media de la UE se elevaba al 10,7%. Y, aunque el número de alumnos/as ha seguido aumentado, la cantidad de horas de formación financiadas ha decrecido en un 12%.

Respecto a la formación ocupacional, la tasa de cobertura cayó entre 2007 y 2014 del 12,9 al 3,8% (CES, 2015). La marcada preferencia de los gobiernos españoles, en comparación con los del resto de Europa, por los incentivos a la contratación frente a las políticas de formación y orientación se ha intensificado en los últimos años, a pesar de que diversos estudios señalan su ineficacia en la creación de empleo (Lope y Alós, 2013 y García, 2011).

Ocupados estatal —Ocupados CCAA Desempleados

GRÁFICO 3

Evolución de los participantes en formación de oferta (subvencionada)

No se dispone de datos de la formación subvencionada por las comunidades autónomas para los años 2014 y 2015. Fuente: elaboración propia a partir de datos de Fundae y SEPE.

2.1. Exceso de formación generalista poco conectada con las necesidades del mercado de trabajo

Desde antes del intento de reforma del Partido Popular, las evaluaciones han hecho hincapié en el exceso de formación generalista financiado por el sistema. Por ejemplo, solo tres especialidades formativas —*Prevención de riesgos laborales, Inglés y Habilidades personales e interpersonales en el entorno laboral*— aglutinaron en 2015 el 25% del alumnado de los cursos de demanda (892.114 participantes) y otro tanto ha sucedido en 2016 (FTFE, 2016).

Esta situación sugiere que las empresas españolas, en especial las PYMES, no tienen una percepción clara de las cualificaciones que necesitan sus trabajadores. Las evaluaciones señalan que ese vacío está siendo cubierto por una oferta generalista y de baja calidad creada por centros y consultoras privadas —entidades organizadoras— para los cuales la oferta de cursos generales, con frecuencia no presenciales, tiene significativas economías de escala (FTFE, 2014). En ese sentido, es interesante señalar que, según la Encuesta Europea de Formación Continua, las empresas españolas están entre las que más recurren a cursos externos en vez de organizarlos por sí mismas y que, mientras en el conjunto de la Unión esa forma de gestionar bajó entre 2005 y 2010, en España sucedió lo contrario (Encuesta de Formación Continua, 2005-2010).

Con respecto a la oferta dirigida prioritariamente a trabajadores/as ocupados/as, el 24% de los participantes se agrupaba en las especialidades de *Competencias* profesionales no clasificadas, Prevención de riesgos laborales, Inglés, Planificación y organización empresarial en general, Operación de carretillas, Márquetin, Hostelería y cocina y Comercio exterior.

La falta de formación especializada afecta también a los desempleados. El Consejo Económico y Social (CES, 2015) ha señalado que los contenidos de los cursos se centraron en 2013 en unas pocas familias profesionales: administración y gestión (20,6% del alumnado), servicios socioculturales y a la comunidad (18,2%), hostelería y turismo (10,2%), informática y comunicaciones (9,4), y comercio y marketing (9,4), seguidas a bastante distancia por otras, como transporte y mantenimiento de vehículos (4,6) o fabricación mecánica (3,1).

Lo anterior demuestra que **el sistema de formación profesional para el empleo no ha sido capaz de generar una oferta sectorial de calidad**, lo que, a su vez, está relacionado con varios factores.

En primer lugar, es más que discutible que la concurrencia competitiva y las subvenciones sean adecuadas para gestionar una provisión de formación profesional de calidad. La incertidumbre sobre la adjudicación de las ayudas disuade a los centros de formación de realizar inversiones en las instalaciones, medios y equipos necesarios para impartir cursos especializados; además, las condiciones de pago de las ayudas, que exigen, desde 2012, adelantar recursos económicos durante un periodo de tiempo no especificado, impiden la concurrencia de las pequeñas academias especializadas en cursos sectoriales. También la complejidad burocrática del procedimiento de solicitud y justificación de ayudas, juega a favor de las grandes empresas de formación, que cuentan con expertos en la presentación de solicitudes, y que, en ocasiones, actúan como meras intermediarias entre los centros que imparten los cursos y el órgano concedente de las subvenciones. Podría decirse que, en la labor de coordinar la distribución de los recursos para la formación, los agentes sociales e incluso la Administración, han sido sustituidos por empresas de servicios sin vinculación alguna con el sector productivo al que se dirigen.

En segundo lugar, la existencia de módulos de coste hora/alumno fijos (aunque más elevados para la formación de demanda) favorece la impartición de acciones de *bajo coste*, en detrimento de las acciones innovadoras o con contenidos más específicos, que resultan más caras y reducen el margen de beneficio de los centros.

El número de entidades acreditadas para impartir certificados de profesionalidad por familia profesional y territorio es un buen indicador de la *falta de coherencia* de la oferta formativa. Un total de 14 familias profesionales cuentan con menos del 50% de sus certificados de profesionalidad con centro acreditado en todos los territorios (SEPE, 2017).

2.2. Falta de formación en las PYMES

La mayoría de los países de la Unión Europea se enfrenta al problema del escaso porcentaje de PYMES que realizan actividades formativas. La situación en España no es diferente pero, dada la importancia de este tipo de empresas en nuestra economía, es más preocupante.

Los obstáculos para aumentar la formación son también conocidos: la falta la profesionales de recursos humanos en la empresa; la dificultad de crear economías de escala; el insuficiente conocimiento de las oportunidades formativas disponibles; una dirección que no está convencida de la rentabilidad de la formación; la tradición del aprendizaje informal; las dificultades para sustituir a los trabajadores/as mientras realizan cursos en horas de trabajo y, según señalan la propias empresas, la falta de una oferta de calidad en el mercado de los cursos.

A esas dificultades se ha añadido la falta de supervisión y control de las *entidades organizadoras*, a las que ya nos hemos referido. Estas empresas, a las que no se exigía ningún requisito y de las que no existe registro, son las encargadas de gestionar las acciones formativas bonificadas de la mayoría de las PYMES. La mala calidad de los cursos, en particular de los dirigidos a micropymes, que, hasta 2016, se realizaban en un 70% en modalidad "a distancia" sin un apoyo tutorial adecuado (FTFE, 2016), y el deficiente reparto de responsabilidades entre la organizadora y la empresa, que tenía que hacer frente en solitario a las posibles reclamaciones por defectos o fraudes en la gestión de las ayudas, han provocado el abandono de la formación bonificada de más de 100.000 micro pymes (ver cuadro 1).

CUADRO 1

Empresas que realizan formación bonificada para sus trabajadores según número de trabajadores y año

	De 1 a 9 trabajadores	De 10 a 49 trabajadores	De 50 a 249 trabajadores	Más de 250 trabajadores	Total
2013	369.395	87.075	18.387	3.648	478.62
2014	364.552	85.114	18.218	3.596	471.59
2015	332.841	84.086	18.470	3.658	439.18
2016	265.087	80.081	18.891	3791	367.96
Diferencia 2016-2013	-104.308	-6.994	504	143	-110.65

Fuente: elaboración propia a partir de datos de FUNDAE.

2.3. Falta de una planificación estratégica que permita coordinar las diferentes ofertas formativas y vincularlas con el desarrollo social y económico

La falta de planificación estratégica es el resultado de varios factores. Aunque se habla de un sistema de formación profesional para el empleo, lo que existe en realidad es una pluralidad de *submodelos* con poca integración entre ellos. Además de las diferencias entre la formación profesional del sistema laboral y la del sistema educativo, existen desigualdades, poco justificables en términos de eficacia y eficiencia, entre la formación prioritariamente destinada a ocupados y la dirigida a desempleados y entre éstas y la formación de demanda. A su vez, los trabajadores de

las Administraciones Públicas cuentan con su propio submodelo y las iniciativas y formas de gestión de las comunidades autónomas presentan diferencias muy señaladas. Todo ello ha forjado una estructura demasiado compleja, difícil de evaluar y poco transparente para los usuarios, lo que dificulta la atribución de responsabilidades y la elaboración de planes estratégicos a medio y largo plazo.

Por otro lado, no hay un consenso sobre el reparto de fondos y responsabilidades entre los diferentes agentes que intervienen. Es cierto que el disenso es, en parte, un reflejo de diferencias que trascienden el ámbito de la formación, pero también lo es que, si no se fijan objetivos o éstos son demasiado imprecisos o especulativos, es imposible evaluar la utilidad de la formación.

Un ejemplo de que los objetivos son muchas veces meras especulaciones, lo encontramos en la formación profesional del sistema educativo¹⁶. Es un tópico señalar que en España faltan personas con *cualificaciones intermedias*. En nuestra población activa conviven altas tasas de titulados/as superiores con tasas igualmente elevadas de personas que solo han finalizado la educación básica, pero la proporción de titulados en formación profesional es escasa. Sin embargo, no se ha tomado ninguna medida para cambiar esta situación. Por el contrario, en el curso escolar 2016-17, la mitad de los alumnos que deseaban matricularse en formación profesional no pudieron encontrar plaza en centros públicos.

2.4. Insuficiente conexión de la negociación colectiva y la formación

La negociación colectiva es el marco natural de regulación de las relaciones laborales y del derecho a la formación permanente y la promoción profesional. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en sus sentencias, "el diálogo social y la negociación colectiva sectorial son principios directamente vinculados a los derechos de representación colectiva y sindical, constituyen un derecho de los trabajadores y son instrumentos esenciales en el funcionamiento democrático del mercado de trabajo". Por otra parte, la cualificación debe estar ligada a las competencias requeridas por el entorno productivo del sector y la empresa.

Las Comisiones Paritarias Sectoriales, surgidas en los primeros ANFC, tenían como objetivo articular la formación de su ámbito funcional mediante la detección de necesidades, el establecimiento de prioridades, el fomento de la innovación, a través

¹⁶ http://www.elmundo.es/andalucia/2017/01/20/58824650e2704ee3318b45b6.html y https://www.madridiario.es/433645/cierres-fp-madrid-reestructuracion-madrid

Cinco años perdidos: el sistema de formación...

de acuerdos con los Centros de Referencia Nacional, y la evaluación permanente. Sus trabajos, sin embargo, han tenido un alcance limitado. Los acuerdos de constitución y renovación de las Paritarias, raramente incluyen cláusulas que avancen más allá de lo recogido en los Acuerdos Nacionales. Su intervención se ha centrado en la iniciativa de formación de oferta estatal, sin apenas influencia en la formación de oferta de las comunidades autónomas y en la formación de demanda. Además, desde 2012 han sufrido restricciones presupuestarias y un cuestionamiento permanente por parte de la Administración.

Con respecto a la intervención sindical en la empresa, la Representación Legal de los Trabajadores tiene derecho a recibir información y emitir informe sobre las acciones formativas a bonificar, pero los efectos de un informe desfavorable son nulos. No se han creado espacios ni mecanismos que permitan aunar intereses y favorezcan el acuerdo. Antes al contrario, las patronales, salvo contadas excepciones, han impedido que las Comisiones Paritarias medien en caso de discrepancia sobre el Plan de Formación.

Intensificar el diálogo en la empresa y el sector es una tarea urgente porque mejora la calidad y la relevancia de las actividades de formación, algo bastante necesario pues, según la última evaluación de formación de demanda, correspondiente a los ejercicios 2013 y 2014 (FTFE, 2017), los resultados de la iniciativa destacan más por la extensión, que por la calidad y el impacto de la formación impartida. Muy pocas empresas cuentan con servicios específicos de identificación de las necesidades a medio y largo plazo y los cursos tienen poca incidencia en las condiciones de trabajo de la plantilla y en su empleabilidad.

3. LAS PROPUESTAS

3.1. Pacto por la Formación Profesional

Para empezar, es necesario alcanzar un acuerdo sobre los objetivos del Sistema de Formación para el Empleo a medio y largo plazo, su conexión con la formación profesional del sistema educativo, su relación con las políticas activas de empleo y el papel de las administraciones y los agentes sociales.

Es difícil que el impulso para este acuerdo proceda de un gobierno en minoría que carece de un proyecto claro en la materia y es alérgico a la transparencia y la participación, pero aun así, el deterioro de la formación en la actualidad no puede sostenerse mucho tiempo.

Resulta importante tener altura de miras y concebir la formación a lo largo de la vida como una herramienta para el desarrollo económico del país y el desarrollo profesional de los trabajadores/as. Los objetivos del acuerdo deben partir del análisis de las diferencias entre la estructura de las cualificaciones actual y la estructura deseable para convertirnos en un país que compita por la calidad de sus productos y servicios, en vez de hacerlo por el bajo coste de su mano de obra y la desregulación de su mercado laboral.

Pero también lo es no sobrevalorar el impacto de la formación que, por sí sola, no puede variar el modelo de desarrollo económico. Tenemos innumerables ejemplos de jóvenes altamente cualificados que no encuentran empleo en España y de otros que solo acceden a puestos por debajo de su nivel de cualificación. Las empresas deben asumir su parte de responsabilidad en rentabilizar la inversión de la sociedad en cualificación y, para ello, deben crear empleos de calidad que utilicen los conocimientos de las personas jóvenes.

3.2. Consolidar el derecho individual a la formación

El derecho individual a la formación es un permiso retribuido 20 horas anuales (acumulables durante cinco años) para realizar actividades formativas conectadas con la actividad laboral del trabajador/a. Su extensión requiere que los agentes sociales pacten, a través de la negociación colectiva, sus condiciones de utilización, y que exista una oferta de formación gratuita suficiente para que los asalariados puedan acceder a cursos. La solución más obvia es vincular la financiación de la formación en la empresa a la existencia de un acuerdo en este sentido.

Otro permiso retribuido destinado a mejorar la cualificación de los y las asalariados/as es el Permiso Individual de Formación (PIF), que tiene una duración máxima de 200 horas al año y se destina a realizar, previa autorización de la empresa, formación reconocida con una titulación o acreditación oficial, que no tiene necesariamente que estar relacionada con la actividad laboral del trabajador/a. Los Permisos Individuales de Formación deben rediseñarse, orientándose a las personas con un menor nivel académico.

Aunque a veces se confunden, estos permisos no tienen que ver con el *cheque-formación* o la *cuenta de formación*. El cheque-formación es un mecanismo de financiación de cursos privados, como lo pueden ser las subvenciones, las bonificaciones, las desgravaciones fiscales, etc. Las evaluaciones sobre los efectos del cheque en varias regiones sugieren que aumentan la desigualdad, porque los utilizan preferentemente las personas con mayor nivel académico (Domer, 2009).

Cinco años perdidos: el sistema de formación...

La cuenta de formación es el registro de los cursos que ha realizado un trabajador/a a lo largo de su vida laboral. Puede ser de utilidad en los procesos de reconocimiento de las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral y el aprendizaje no formal e informal.

3.3. Aumentar la cohesión social

El empleo no puede analizarse solo desde una perspectiva económica. Es un requisito para disfrutar de una ciudadanía plena. Por ello, **la formación para el empleo tiene que tener un componente social y fomentar la igualdad de oportunidades.** Algunas de las medidas posibles serían:

- Abrir una convocatoria permanente de procesos de reconocimiento de las cualificaciones adquiridas a través de la experiencia y el aprendizaje no formal e informal, que habrán de ser más simples y contar con las Comisiones Paritarias sectoriales.
- Mantener la gratuidad de los cursos y adoptar medidas para asegurar el acceso de los grupos desfavorecidos.
- Financiar programas específicos para mejorar las competencias de las personas con más dificultades de acceso al conocimiento.

3.4. Acercar las iniciativas de formación al origen de las necesidades formativas

Dada la pluralidad de actores que intervienen en el sistema de formación para el empleo, debemos establecer criterios para determinar los espacios de responsabilidad de cada uno de ellos. Tal vez sea sensato relacionar esos espacios de responsabilidad con los ámbitos en los que surgen las necesidades formativas y donde, probablemente, sea más fácil atenderlas. Según lo anterior, proponemos tres iniciativas principales:

- Formación de los trabajadores/as en la empresa. Destinada a satisfacer necesidades de competencia o cualificación específicas, debe articularse en torno al Derecho Individual a la Formación y contar con el visto bueno de los representantes de los trabajadores, para asegurar una distribución más justa y equitativa de las oportunidades de aprendizaje.
- Formación de los trabajadores en el sector. Destinada a satisfacer necesidades formativas sectoriales debería articularse a través de la negocia-

ción colectiva con la finalidad de asegurar la vinculación entre la clasificación profesional y la estructura de la cualificación, y articular la formación de los trabajadores/as de las PYMES.

Como hemos visto, la formación que realizan las PYMES a través de la iniciativa de demanda es demasiado generalista. Los empresarios y los sindicatos, a través de las Comisiones Paritarias, deben impulsar una oferta formativa sectorial de calidad. Las Paritarias tendrían que asesorar a las empresas en la detección de sus necesidades formativas, a los trabajadores en la elaboración de itinerarios formativos y el reconocimiento, en su caso, de las cualificaciones adquiridas a través de la experiencia profesional, y realizar un censo/registro de entidades formativas y cursos de su ámbito.

 Formación de trabajadores en el territorio. Destinada a satisfacer necesidades de cualificación general y de recualificación, en especial de los trabajadores desempleados, se compondrá de acciones de formación y orientación. Las Administraciones regionales aportarán también financiación de sus propios presupuestos.

3.5. Disponer de una financiación transparente, suficiente, estable y equitativa

El Gobierno debe acabar con las ficciones y ocultamientos presupuestarios. La financiación de la Formación Profesional de los y las trabajadores ocupados y desempleados debe proceder de varias fuentes. Las Administraciones Públicas deben comprometerse a aportar recursos para los colectivos no cotizantes (como los trabajadores autónomos) y los desempleados, y las empresas cofinanciar la provisión de la formación específica de sus trabajadores.

Los ingresos procedentes de la cuota son finalistas y, por tanto, todos los remanentes han de aplicarse a las iniciativas de formación acordadas, evitando su utilización para iniciativas que no forman parte de la normativa de formación para el empleo.

3.6. Asegurar la calidad de la formación

La experiencia de este quinquenio ha demostrado que, para que mejore la formación, no basta con repartir cursos entre las academias por la vía de la concurrencia competitiva, ni con entregar fondos a las empresas sin apenas condiciones. Para conseguir aumentar la calidad proponemos lo siguiente:

- Un sistema de financiación equitativo que no privilegie a las empresas: el importe máximo subvencionable o bonificable de cada curso ha de depender de las características del curso, no de la iniciativa a través de la cual se accede a las ayudas. No parece razonable que el coste medio hora/participante de la formación de oferta sea de 3,81€, mientras que el de demanda es de 15,78€, de los que 7,44€ se financian con fondos públicos y el resto corresponde a cofinanciación (SEPE, 2017).
- Destinar un presupuesto específico a la red de centros públicos de formación profesional, en especial a los Centros Integrados, que son los que ofrecen ciclos de Formación Profesional reglada, formación para desempleados y formación para ocupados.
- Impulsar los elementos que contribuyen a mejorar la calidad del modelo, tales como los Centros de Referencia Nacional, los Observatorios, los Registros de Centros y Especialidades, el Sistema de Orientación e Información Profesional y la evaluación permanente.

3.7. Desarrollar la negociación colectiva y el diálogo social

Varios estudios (Busemeyer y Thelen, 2012) sugieren que hay una relación entre las formas de provisión de la cualificación y los sistemas de relaciones laborales. En los **modelos de formación consensuados o coordinados**, en los que empresarios y sindicatos regulan las características, las vías de adquisición y la certificación de las cualificaciones, al tiempo que establecen sólidos vínculos entre ellas y la clasificación profesional, se genera un empleo más estable, puesto que los trabajadores poseen cualificaciones sectoriales de alto nivel, lo que les hace, hasta cierto punto, más difíciles de sustituir.

A la inversa, los sistemas de formación dirigidos por las Administraciones públicas suelen proporcionar cualificaciones generales que se actualizan muy lentamente y no son capaces de responder con celeridad y precisión a las exigencias del mercado de trabajo. Dado que las cualificaciones son demasiado generales, resultan insuficientes para articular la clasificación profesional y, al mismo tiempo, los trabajadores que las poseen son fácilmente reemplazables, por lo que se promueve el empleo precario.

Las organizaciones sindicales y empresariales deben participar en la definición de las políticas estratégicas de formación para el empleo y en el diseño y aplicación

de los programas e iniciativas que las ponen en marcha. No pueden tener, como en la actualidad, un papel decorativo.

Tan crucial como lo anterior es convertir la formación en un elemento central de la acción sindical en el sector y en la empresa. El interés y la implicación de los trabajadores en su cualificación profesional es la herramienta para construir una formación sectorial o negociar las acciones formativas de las empresas.

4. CONCLUSIONES

Este artículo ha demostrado el deterioro cualitativo y cuantitativo del sistema de formación para el empleo en el periodo 2012-2017. La reducción presupuestaria, el descenso en las tasas de participación de empleados y desempleados, la expulsión de más de 100.000 micropymes de la iniciativa de demanda y el descenso de las horas de formación realizadas son datos más que suficientes para demostrar lo primero. En cuanto a la calidad, se ha mantenido la concentración de los contenidos impartidos en unas pocas especialidades formativas generalistas con poca relevancia para el empleo.

Los principales problemas del sistema siguen sin resolverse: no hay una oferta formativa sectorial de calidad ni se han creado mecanismos de apoyo a las PYMES y a los trabajadores con más dificultades para acceder al empleo. Carecemos de una planificación a medio y largo plazo que coordine las diferentes ofertas formativas y las encauce hacía un objetivo común, y no se ha resuelto la imprescindible vinculación de las cualificaciones y la negociación colectiva ni se ha consolidado el derecho individual a la formación.

La falta de desarrollo normativo de la Ley 30/2015 demuestra que su finalidad no era mejorar el sistema de formación para el empleo, ni siquiera reformarlo en profundidad. Su objetivo era eludir la intervención de los agentes sociales, especialmente los sindicatos, en la toma de decisiones sobre la aplicación de los fondos procedentes de la cuota. En la iniciativa de oferta, la concurrencia competitiva, que, supuestamente, iba a permitir la participación directa de más centros de formación en la gestión de las ayudas, ha tenido el efecto contrario: se ha reducido el número de solicitudes y las grandes empresas de servicios de formación e intermediación absorben la mayoría del presupuesto. En la de demanda, se han atendido las solicitudes de flexibilidad de las grandes compañías, pero se ha ignorado a las pequeñas empresas que no pueden articular sus propios cursos. La transparencia y la participación alcanzan niveles de deterioro inauditos.

Cinco años perdidos: el sistema de formación...

La escasa profundidad de los debates sobre este tema en la esfera política española y la interesada identificación periodística entre cuota de formación y corrupción, han impedido un análisis sosegado del modelo de provisión de cualificaciones en este país y de su conexión con el sistema de relaciones laborales.

Es hora de revertir la situación y devolver a los trabajadores y trabajadoras el derecho a una formación permanente gestionada con criterios de servicio público, que les permita mejorar sus expectativas personales, académicas y profesionales. Es hora de devolver a los representantes de empresas y trabajadores la capacidad de decidir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUSEMEYER, M. R. y THELEN, K. (2015): "Nonstandard employment and systems of skill formation in European countries", in *Nonstandard employment in post-industrial labour markets. An occupational perspective.* Werner Eichhorst and Paul Marx Ed. Cap. 15.
- CES (2015): Consejo Económico y Social, Informe 03I2015 *Competencias profesio-nales y empleabilidad.*
- CCOO (2015): El fraude de los contratos para la formación y el aprendizaje. Informe de la Secretaría Confederal de Formación para el empleo y formación sindical. http://www.ccoo.es/cms/g/public/o/8/o59303.pdf
- DOMER, D. (2009): Review of individual learning accounts in Europe. En *Individual Learning Account*. CEDEFOF Panorama series-163. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
- ENCUESTA DE FORMACIÓN CONTINUA (2005-2010): Percentage of all enterprises providing CVT courses, by type of course and size class. Last update: 04-09-2014. Eurostat.
- EUROSTAT (2016): Adult participation in learning. http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&lan-guage=en&pcode=tsdsc440
- FTFE (2016): Formación para el empleo. Balance de resultados 2015. En la web www.fundae.es.
- FTFE (2016): Formación en las empresas. Informe anual 2015. En la web www.fundae.es.
- FTFE (2016): Evaluación de la formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados en el marco de la iniciativa de demanda. Sistema de bonificaciones de acciones de formación en las empresas correspondiente a los ejercicios 2010, 2011 y 2012. Publicación online: http://www.fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/informes-de-Evaluaci%C3%B3n.aspx.

- FTFE (2017): Evaluación de la iniciativa de formación de demanda regulada en el marco del RD 392/2007, de 23 de marzo (ejercicios 2013 y 2014), realizada por RED2Red Consultores.
- GARCÍA, J.R. (2011): Desempleo juvenil en España: causas y soluciones en *Documentos de Trabajo* nº 11/30. BBVA Researchs.
- LOPE, A. y ALÓS, R. (2013): Las políticas activas de empleo en España. Deficientes políticas para malos empleos. *Sociología del Trabajo*, nueva época, nº 77, pag 72-116.
- OCDE (2016): Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2016. Informe español. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- SEPE (2017): Informe de ejecución del plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo 2014. Borrador enviado a los agentes sociales en Marzo de 2017.

Francisco García Montserrat Ros

El sistema educativo y la necesidad de un pacto por la educación



Knife Grinder - Principio de parpadeo. Kazimir Severínovich Malévich.

La educación es uno de los pilares del Estado social, una garantía para el mantenimiento de la cohesión social y para la definición de un modelo productivo que aspire al valor añadido del conocimiento, la prosperidad y la sostenibilidad de la economía.

Estamos ante un sistema educativo duramente golpeado por los recortes y por el impacto de la LOMCE, que ha sido rechazada por la comunidad educativa y por la práctica totalidad de las fuerzas políticas.

Necesitamos un pacto educativo que nos permita ganar en calidad y equidad, y refuerce el derecho a la educación debilitado por las políticas educativas llevadas a cabo por el Gobierno. Un pacto que debe ser social y político, que debe aglutinar a la comunidad educativa y al más amplio conjunto posible de fuerzas políticas y que exige, en consecuencia, la definición de una hoja de ruta que vaya más allá de la subcomisión parlamentaria que se ha puesto en marcha.

El sistema educativo y la necesidad de un pacto...

A educación es uno de los pilares del Estado social. Ha jugado un papel fundamental como ascensor social y es una garantía para el mantenimiento de la cohesión social y para la definición de un modelo productivo que aspire al valor añadido del conocimiento, la prosperidad y la sostenibilidad de la economía.

La educación es un derecho y como tal está recogido en al artículo 27.1 de la Constitución española de 1978, en el que se refleja el trabajoso consenso constitucional en la materia. Podríamos decir que el texto constitucional es la primera aproximación a un pacto educativo en nuestra historia reciente. La Carta Magna recoge, además, que "los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante la programación general de la enseñanza (...) y la creación de centros docentes". Igualmente, reconoce la libertad de enseñanza, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios constitucionales, la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza básica y la participación de familias, profesorado y alumnado en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos.

Desde entonces ha habido siete leyes orgánicas que han desarrollado los principios constitucionales y que han venido a explicitar modelos educativos diferenciados en función de los partidos que se han alternado en el gobierno. Esto ha sustentado la exigencia, por parte de determinados sectores, de un pacto educativo que garantice la estabilidad normativa y evite el continuo trasiego de leyes que generan inestabilidad y falta de certidumbre en un sistema educativo abocado a cambiar de ley al socaire de los sucesivos cambios en el signo político de los gobiernos.

Francisco García Montserrat Ros

Pero el planteamiento de un pacto que tenga el único propósito de generar estabilidad normativa es subsidiario de considerar el debate educativo como una "cuestión técnica". Y no lo es. La educación y el sistema educativo, por su papel en la creación y conservación de conocimiento, se configuran como espacios de confrontación para la obtención de poder. Las evaluaciones que se han llevado a cabo sobre los sistemas educativos europeos confirman que éstos tienden a reproducir la clase social. Francesc Pedró afirma que, con los datos del "entorno" del alumnado, se pueden predecir sus resultados académicos hasta en un 70%. Además, los currículos no son inertes ideológicamente: quien decide qué entra en el examen, decide quién entra en la élite…

Los modelos educativos de la izquierda y de la derecha se confrontan: comprensividad/selección, equidad/excelencia, programación general de la enseñanza/libertad de elección de centro... Por lo tanto, estamos ante un debate ideológico en el que no cabe un buenismo equidistante. Menos aun tras las políticas educativas desplegadas por el Gobierno del PP, caracterizadas por recortes sin precedentes, reformas educativas llevadas a cabo sin consenso social ni político y un ataque sistemático a la enseñanza pública.

En vista de esto, lo primero que conviene aclarar es que no participamos de esa pulsión que parece haberse instalado en ciertos sectores de opinión, que coloca el pacto por encima de sus contenidos. Necesitamos un pacto educativo que nos permita ganar en calidad y en equidad y reforzar el derecho a la educación debilitado por las políticas educativas llevadas a cabo por el Gobierno. Un pacto educativo que exige revertir los recortes, hacer de la educación una política de Estado y cambiar el rumbo de las políticas educativas; la LOMCE no es el campo de juego sobre el que edificar un consenso educativo. Un pacto que debe ser social y político, que debe aglutinar a la comunidad educativa y al más amplio conjunto posible de fuerzas políticas y que exige en consecuencia la definición de una hoja de ruta que vaya más allá de la subcomisión parlamentaria que se ha puesto en marcha.

ALGUNOS INTENTOS DE PACTO O ACUERDO EDUCATIVO

Como hemos señalado, desde la Constitución del 78 el devenir de las políticas educativas que se han plasmado en diferentes textos legislativos ha hecho que la idea de pacto educativo haya estado presente en el imaginario colectivo y que se hayan producido algunos intentos para concretarlo.

El sistema educativo y la necesidad de un pacto...

En septiembre de 1997 se presentó la "Declaración conjunta en favor de la educación". Bajo el auspicio de la Fundación Encuentro y con una destacada participación de la Federación de Enseñanza de CCOO (FECCOO), 18 organizaciones sociales del ámbito educativo (sindicatos, organizaciones de padres y madres, de estudiantes, patronales, agrupaciones profesionales, movimientos de renovación pedagógica, organizaciones de la economía social...) coincidieron "en la formulación de los objetivos más urgentes para mejorar la calidad y la equidad de la educación". Se trataba de un acuerdo social al que le faltaba la pata del compromiso político. Por ello, los firmantes se conminaron a "hacer cuanto esté en sus manos para que este consenso social se convierta en decisiones parlamentarias".

Entendían los firmantes que la educación tenía que ser considerada una cuestión de la máxima prioridad y que, en consecuencia, era necesario "garantizar los medios, las estrategias y los recursos necesarios para hacer frente al más grande de los retos planteados: el logro de una educación de calidad compatible con los principios de equidad social y libertad". Esto debía concretarse en un plan de financiación a cinco años que asegurase que al final del proceso el gasto público en educación alcanzaría el 6% del PIB (media de inversión en aquel momento en la UE).

La cuestión de la financiación es una idea recurrente en cualquier formulación de pacto, dado que nuestra educación adolece de un retraso histórico –no homogéneo en el territorio— respecto de los países de nuestro entorno en los niveles de inversión y, más allá de lo que se diga para justificar los recortes o la desidia de las diferentes administraciones a la hora de priorizar la educación en los presupuestos, sin recursos no hay resultados y se resienten la equidad, la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación. Meses antes de la firma de esta declaración, la FECCOO había promovido una Iniciativa Legislativa Popular por una Ley de Financiación del Sistema Educativo que garantizase un suelo del 6% del PIB en inversión educativa.

El acuerdo se produjo poco más de un año después de que Esperanza Aguirre fuera nombrada ministra de Educación y tenía la intención de oponer un amplio frente social a sus pretensiones de desmantelar la LOGSE (aprobada en 1990), que había extendido la educación obligatoria hasta los 16 años con un modelo educativo comprensivo que apostaba por la inclusión educativa y la equidad.

El texto pretendía blindar todas aquellas cuestiones que habían supuesto un avance en la regulación del derecho a la educación, así como las que tenían que ver con la participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros, con una concepción de la evaluación de los centros y del sistema educativo alejada

Francisco García Montserrat Ros

de las lógicas mercantilistas y neoliberales, con el refuerzo de las políticas compensatorias, con el desarrollo profesional y la valoración social del profesorado...

El documento enfatizaba la apuesta por la enseñanza pública, "que deberá armonizarse con el derecho de la enseñanza privada a recibir fondos públicos a través del concierto educativo", afirmación que queda condicionada a las necesidades objetivas de escolarización (a la programación general de la enseñanza, en definitiva), a que los centros que reciban estos fondos estén sometidos a las mismas condiciones de control social que los públicos y al cumplimiento de la legislación establecida (en materia de escolarización, gratuidad, participación democrática...).

El documento contribuyó al propósito de aislar social y políticamente a Esperanza Aguirre y a acotar sus pretensiones de cambiar radicalmente el tenor de las políticas educativas que la LOGSE había puesto en marcha.

Trece años después, en 2010, el ministro Ángel Gabilondo protagonizó el intento que más cerca estuvo de convertirse en un pacto social y político por la educación. El texto partía del reconocimiento de que las leyes educativas anteriores habían conseguido la plena escolarización entre los 3 y los 16 años, así como un espectacular incremento en las tasas de escolarización en el Bachillerato, la Formación Profesional y la Universidad, por lo que planteaba como principal reto "dar pasos en la dirección de lograr que el horizonte sea que en la práctica esté escolarizada toda la población de 0 a 18 años".

En un marco competencial diferente al de 1978, caracterizado por la culminación del proceso de transferencias educativas a las comunidades autónomas, el documento reflexionaba sobre el proceso acelerado de cambios sociales que situaba a nuestro sistema educativo ante nuevos y complejos retos y fijaba como prioridades la necesidad de incrementar el número de titulados en educación secundaria postobligatoria (Bachillerato y FP de grado medio), avanzar en la educación a lo largo de la vida, aproximar los niveles de inversión educativa al porcentaje del PIB que invierten los países de nuestro entorno... Todo ello dentro de una educación inclusiva, intercultural y plural y promoviendo los principios de equidad y excelencia para configurar un sistema educativo de todos y para todos y "afrontar con fortaleza los retos de la sociedad del siglo XXI, los retos de la sociedad del conocimiento".

Tras varios años de obligatoriedad hasta los 16, la ESO –especialmente el segundo ciclo– presentaba problemas de funcionamiento. La propuesta de pacto abordaba el debate en torno a la ESO, proponiendo un 4º de Educación Secundaria Obligatoria con carácter orientador con dos opciones, una hacia el Bachillerato y otra

El sistema educativo y la necesidad de un pacto...

hacia las enseñanzas profesionales (FP de grado medio), a la vez que preveía incrementar las medidas de refuerzo para facilitar la obtención del título por parte del alumnado que no estaba en condiciones de acceder a las opciones señaladas, para lo que también se promovían los programas de diversificación curricular o los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Afloraba otro de los debates recurrentes a la hora de hablar de pacto educativo: mayor énfasis en las medidas y estrategias de atención a la diversidad para conseguir que todo el alumnado llegara en el sistema educativo tan lejos como fuera posible con las medidas de apoyo adecuadas o mayor énfasis en el carácter selectivo del sistema, lo que reforzaría el sesgo social del fracaso escolar.

Había una apuesta muy nítida por consolidar la Formación Profesional como "uno de los pilares fundamentales de la educación en toda sociedad moderna, así como un instrumento clave para avanzar hacia un nuevo modelo de crecimiento económico sostenible y diversificado". Dibujaba un modelo de paulatina integración de los tres subsistemas de FP (reglada, continua y ocupacional) y remitía al anteproyecto de Ley de Economía Sostenible –en aquel momento en trámite– para la concreción de las propuestas contenidas en el borrador de pacto educativo.

El debate pública-privada estaba recogido en al apartado 7 bajo el título "El servicio público de la educación", en el que se apostaba por que todos los centros sostenidos con fondos públicos garantizaran un servicio educativo sin discriminación alguna a través de una norma de escolarización que asegurara una distribución equitativa del alumnado con necesidades de compensación educativa entre los centros públicos y concertados. El criterio para organizar la red planteaba una fórmula que modulaba la libertad de elección de las familias en el marco de la programación de la administración educativa.

El pacto fue desenvolviéndose en paralelo en el marco político y en el marco de la comunidad educativa. Finalmente, la negativa del PP a suscribir el documento de pacto dio al traste con el intento. El PP esperaba la oportunidad de poner en práctica su ideario en educación a través de su propia ley educativa, lo que finalmente ha llevado a cabo en la legislatura pasada a través de la LOMCE y de los tres Reales Decretos que afectan a la educación superior.

Para poner sobre la mesa una propuesta de pacto educativo tendremos que establecer un diagnóstico de la situación para situar, a renglón seguido, las propuestas.

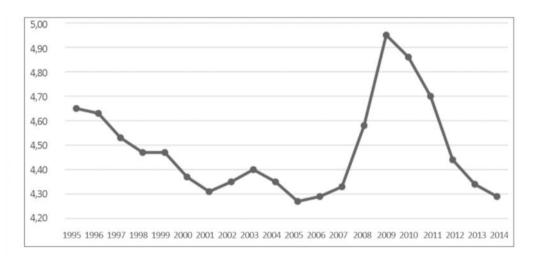
EL DIAGNÓSTICO

Al hacer un diagnóstico de la situación de nuestro sistema educativo es inevitable referirse a los recortes:

El gasto educativo medido en porcentaje del PIB alcanzó en nuestro país el entorno del 5% (su techo histórico) en 2009, habiendo caído en la actualidad por debajo del 4,3%. Por el camino ha dejado un reguero de deterioro de la educación, pérdida de empleo y desprotección de los sectores más desfavorecidos, que han visto cómo se esfumaban las medidas que garantizaban la igualdad de oportunidades y la equidad (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Porcentaje del PIB destinado al gasto público educativo, 1996-2014



Fuente: MECD. Estadística del gasto público en educación. Resultados definitivos año 2014, elaboración propia.

El recorte del gasto liquidado por las administraciones públicas en educación asciende a 8.920 millones de euros, lo que supone una minoración del 16,6%. Hay que considerar que al incluirse en estas partidas las destinadas a los conciertos educativos, el recorte real en la enseñanza pública es netamente superior al que recoge la tabla 1.

Tabla 1

Evolución global de los presupuestos de las administraciones educativas 2009-2013

Comunidad	Liquidación 2013 miles eur.	Liquidación 2009 miles eur.	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
Andalucía	7.306.495	7.870.522	-564.027	-7,2
Aragón	1.055.201	1.227.370	-172.169	-14,0
Asturias	789.574	930.163	-140.589	-15,1
Baleares	762.960	910.237	-147.277	-16,2
Canarias	1.499.125	1.801.088	-301.963	-16,8
Cantabria	525.316	578.547	-53.231	-9,2
Castilla/León	1.998.635	2.385.896	-387.261	-16,2
C. la Mancha	1.497.036	2.010.917	-513.881	-25,6
Cataluña	5.734.321	6.931.849	-1.197.528	-17,3
C.Valenciana	4.175.878	5.088.006	-912.128	-17,9
Extremadura	959.078	1.076.726	-117.648	-10,9
Galicia	2.236.307	2.620.886	-384.579	-14,7
Madrid	4.758.759	5.473.449	-714.690	-13,1
Murcia	1.276.973	1.492.598	-215.625	-14,4
Navarra	579.231	674.733	-95.502	-14,2
País Vasco	2.493.674	2.817.312	-323.638	-11,5
La Rioja	250.587	281.488	-30.901	-11,0
Total Consejerías	37.906.731	44.171.786	-6.265.055	-14,2
Ministerio con transferencias	1.772.146	2.980.982	-1.208.836	-40,6
Ministerio sin transferencias (1)	1.540.480	2.139.054	-598.574	-28,0
TOTAL AA.EE.(1)	39.439.627	46.310.839	-6.871.212	-14,8%
TOTAL con otras Adm inistraciones(2)	44.974.574	53.895.012	-8.920.438	-16,6%

El total de las Administraciones Educativas se calcula utilizando el concepto "sin transferencias" a las Comunidades Autónomas para evitar contabilizaciones duplicadas.

Paralelamente, la inversión en educación ha pasado de representar el 10,91% del gasto total en el año 2009 a solo el 9,66% en 2013.

⁽²⁾ En la cuantia global intervienen otros factores como las Cotizaciones Sociales Imputadas y las Transferencias de las Comunidades a las Corporaciones Locales, además de la financiación privada que computa en la educación universitaria.

El escenario dibujado por el Gobierno no ayuda. En el Plan de Estabilidad para 2019 se fija el objetivo de reducir la inversión educativa al 3,7% del PIB para ese año, lo que supondría recortes adicionales por valor de otros 4.000 millones de euros. Lo que en realidad está planteando el PP es volver en 2019 a los niveles de inversión educativa de 1987, año en el que, además, la educación sólo era obligatoria hasta los 14 años y no estaba universalizado el ciclo 3/6 años de la educación infantil. Tras ocho años de recortes que han afectado especialmente a la educación pública, es duro pensar en tres años más de lo mismo y es impensable que sean pactados.

Si nos comparamos con los países europeos, sólo superamos en inversión educativa medida en porcentaje del PIB a Eslovaquia, Hungría e Italia.

A medida que ha ido descendiendo la inversión pública, se ha incrementado el gasto privado, que ha pasado del 0,78% del PIB en 2008 al 1,08% en 2013, lo que equivaldría a decir que las familias han tenido que poner 3.000 millones de euros de los más de 8.900 millones recortados. Este incremento del gasto privado va de la mano del avance de la desigualdad, de la pobreza educativa, de la quiebra de la equidad y del debilitamiento de la educación como derecho: la educación deja de ser un derecho universal para convertirse en una mercancía y pierde su dimensión emancipadora para reforzar la reproducción de las desigualdades sociales (gráfico 2).

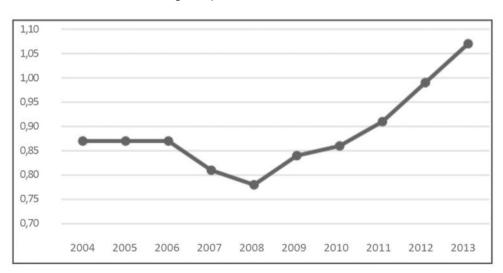


GRÁFICO 2

Evolución del gasto privado en educación en % del PIB

El gasto por estudiante ha caído un 21,6% en la educación no universitaria y un 24,7% en la superior (tablas 2 y 3).

El sistema educativo y la necesidad de un pacto...

Tabla 2
Evolución de la inversión por alumno/a entre los años 2009 y 2013
en las enseñanzas de régimen general no universitarias

Comunidad	Euros/alumno año 2013	Euros/alumno año 2009	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
Andalucia	3.335	3.949	-614	-15,5
Aragón	3.814	4.630	816	-17,6
Asturias	4.446	5.601	-1.155	-20,6
Baleares	3.812	5.008	-1.196	-23,9
Canarias	3.562	4.425	-863	-19,5
Cantabria*	4.122	5.665	-1.543	-27,2
Castilla/León	4.025	5.012	-987	-19,7
C. la Mancha	3.465	5.072	-1.607	-31,7
Cataluña	3.386	4.673	-1.287	-27,5
C.Valenciana	3.666	4.907	-1.241	-25,3
Extremadura	4.261	5.019	-758	-15,1
Galicia	4.402	5.487	-1.085	-19,8
Madrid	3.153	3.994	-841	-21,1
Murcia	3.649	4.538	-889	-19,6
Navarra	4.652	5.582	-930	-16,7
País Vasco	5.467	6.693	-1.226	-18,3
La Rioja	3.858	4.847	-989	-20,4
Ceuta+Melilla	4.263	5.095	-832	-16,3
TOTAL A. Educativas	3.711	4.734	-1.023	-21,6%
Corporaciones Locales	287	358	-71	-19,8%
TOTAL A. Públicas	3.998	5.092	-1.094	21,5%

Tabla 3

Evolución de la inversión pública por alumno/a entre 2009 y 2013

en las universidades públicas

Comunidad	Euros/alumno año 2013	Euros/alumno año 2009	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
Andalucia	5.630	7.111	-1.481	-20,8
Aragón	6.491	8.621	-2.130	-24,7
Asturias	6.157	7.143	-986	-13,8
Baleares	4.907	6.064	-1.157	-19,1
Canarias	5.636	6.661	-1.025	-15,4
Cantabria(1)	s.d.	10.018	s.d.	s.d.
Castilla/León	4.941	7.014	-2.073	-29,6
C. la Mancha	4.840	8.541	-3.701	-43,3
Cataluña	5.914	8.332	-2.418	-29,0
C.Valenciana	7.081	9.519	-2.438	-25,6
Extremadura	5.371	5.896	-525	-8,9
Galicia	6.754	7.851	-1.097	-14,0
Madrid	5.159	7.742	-2.583	-33,4
Murcia	5.580	7.700	-2.120	-27,7
Navarra	7.663	9.568	-1.905	-19,9
Pais Vasco	8.863	9.797	-934	-9,5
La Rioja(1)	7.086	6.799	+287	+4,2
Total Consejerias SIN Financ. Priv.	5.929	7.893	-1.967	-24,9%
Minist. (UNED) (1)	706	877	-177	-19,5
Total Univ. Pub.	5.304	7.043	-1.739	-24,7

La inversión pública en la educación superior se ha visto recortada en 1.700 millones de euros, compensados en parte por el incremento del gasto privado de las familias en forma de tasas, que han pasado de representar el 17,6% del total de la financiación de las universidades antes de la crisis, al 25% en la actualidad. Los fondos

El sistema educativo y la necesidad de un pacto...

para becas universitarias, que habían crecido un 1,6% entre 2009 y 2011, cayeron un 15% entre 2011 y 2013. La cuantía media de una beca universitaria se ha reducido en 600 euros... Esto nos coloca ante una quiebra de la igualdad de oportunidades en los peores años de la crisis.

Un análisis más detallado revela que los recortes han golpeado sobre todo a la enseñanza pública. Frente a una pérdida del 16,6% del conjunto de los presupuestos de las administraciones educativas, las partidas destinadas a conciertos educativos cayeron un 4,1%, cifra que refleja fundamentalmente el efecto de la reducción salarial de su profesorado como consecuencia de las medidas tomadas por el Gobierno en 2010 y que afectaron a los trabajadores de las dos redes sostenidas con fondos públicos. La tabla 4 permite ver también la deriva privatizadora que se ha producido en comunidades autónomas como Murcia, Madrid, Cantabria y La Rioja que presentan incrementos en la partida de conciertos del 5% al 12% en paralelo a fuertes reducciones en el gasto educativo general.

I ABLA 4

Evolución de las partidas destinadas a conciertos educativos y subvenciones entre los años 2009 y 2013

Comunidad	Liquidación 2013 miles eur.	Liquidación 2009 miles eur.	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
Andalucia	751.199	808.309	-57.110	-7,1
Aragón	143.961	149.023	-5.062	-3,4
Asturias	88.068	85.962	+2.106	+2,4
Baleares	156.126	165.697	-9.571	-5,8
Canarias	125.046	127.630	-2.584	-2,0
Cantabria	80.216	76.190	+4.026	+5,3
Castilla/León	277.546	301.886	-24.340	-8,1
C. la Mancha	142.034	147.061	-5.027	-3,4
Cataluña	986.512	1.128.338	-141.826	-12,6
C.Valenciana	655.259	674.709	-19.450	-2,9
Extremadura	82.778	84.798	-2.020	-2,4
Galicia	231.622	250.505	-18.883	-7,5
Madrid	942.145	872.117	+70.028	+8,0
Murcia	197.989	176.252	+21.737	+12,3
Navarra	124.759	124.533	+226	+0,2
País Vasco	603.777	655.164	-51.387	-7,8
La Rioja	43.468	41.177	+2.291	+5,6
Ministerio	18.642	21.676	-3.034	-14,0
TOTAL AA.EE.	5.651.147	5.891.028	-239.881	-4,1%

Francisco García Montserrat Ros

El estudio de la escolarización pone de manifiesto que, entre los cursos 2008/09 y 2015/16, el número de aulas creció en la enseñanza privada por encima de la pública. Como consecuencia de esta situación, la ratio media de estudiantes por clase creció en este periodo cinco veces más en la enseñanza pública que en la privada, tanto en la educación primaria como en la secundaria. En la educación primaria, la ratio en la pública ha crecido 1 alumno/a por clase frente a 0,2 en la privada, y en la educación secundaria la pública ha visto incrementada su ratio media en 1,6 alumnos/as frente a 0,3 en la privada. Y todo ello a pesar de que los centros públicos escolarizan a la inmensa mayoría del alumnado extranjero, del alumnado con necesidades educativas especiales y del de las zonas rurales, cuestiones todas ellas que implican reducciones de la ratio.

Si nos referimos al empleo, apreciamos que en los sectores públicos disminuye en cantidad y en calidad, tanto entre el profesorado como entre el personal de administración y servicios (PAS).

Entre 2009 y 2015, la plantilla docente en la enseñanza pública no universitaria disminuyó en 23.416 profesores/as (4,61%), mientras en la enseñanza privada concertada se incrementó en 9.910 (4,81%). La pérdida de empleo ha afectado también a las universidades públicas, que habrían perdido 8.500 trabajadores/as (en torno a 4.500 profesores/as y el resto PAS).

Junto a la disminución del empleo público, se dio un cambio en su estructura, con una pérdida de funcionarios de carrera (40.842, casi un 10% sobre el total) y un incremento del profesorado interino de 26.144 (28,6%). Se redujo globalmente el empleo en los sectores públicos y se cambiaron empleos fijos por temporales, con menos derechos y más precarios. La tasa de interinidad ha pasado del 17,3% en el año 2012 al 23,56% en la actualidad, lo que quiere decir que casi uno de cada cuatro docentes está en una situación de precariedad.

La pérdida de empleo, unida a los drásticos recortes en los capítulos de educación compensatoria, becas y ayudas, han erosionado las medidas de atención a la diversidad y han debilitado la igualdad de oportunidades. Se han reducido drásticamente las horas de desdoble, refuerzo, atención al alumnado con asignaturas pendientes, biblioteca, actividades extraescolares y complementarias, tutorías con alumnos... Se han recortado igualmente las políticas socioeducativas, reduciendo el número de ayudas para libros de texto, las becas de comedor, las rutas de transporte escolar y el número de alumnos/as transportados/as...

El sistema educativo y la necesidad de un pacto...

El problema es que, cuando se abandonan las políticas compensatorias y de atención a la diversidad, se quiebra la equidad, las diferencias se convierten en desigualdades, la diversidad puede convertirse en un factor excluyente y se debilita el derecho a la educación.

Las tasas de abandono educativo temprano (AET) siguen duplicando las de la UE y su reducción aparece más vinculada a la evolución del ciclo económico que a políticas educativas orientadas a favorecer la permanencia del alumnado en el sistema educativo. De hecho, las últimas Encuestas de Población Activa (EPA) muestran el repunte del AET en algunas comunidades.

La reducción del AET es un reto cuya solución pasaría por poner en marcha políticas que favorezcan la permanencia del alumnado en el sistema educativo: extensión de la oferta de ciclos de Formación Profesional, de formación en alternancia, de turnos nocturnos y vespertinos en los institutos, etc.

Pero conviene señalar que, para incrementar el alumnado que cursa FP, no hace falta sacarlo de la universidad como parecen propugnar las políticas puestas en marcha por el PP. Se pueden sacar de la calle, de los 300.000 jóvenes de 18 a 24 años que no tienen título de educación secundaria postobligatoria y que además están en el desempleo.

Para terminar, el sistema educativo actual favorece la desigualdad y la segregación. La red pública escolariza al 82,2% del alumnado extranjero, mientras que la red privada concertada únicamente escolariza al 13,1% y, en el caso de la red privada, este porcentaje se reduce al 4,7% del total. Además, la escuela pública presenta unos niveles mucho mayores de concentración del alumnado en riesgo educativo y social. Nuestro sistema favorece y naturaliza esta segregación mediante una financiación desequilibrada, un sistema de escolarización inadecuado, la inhibición en la planificación escolar y la competencia entre centros.

En resumen, estamos ante un sistema educativo duramente golpeado por los recortes y por el impacto de la LOMCE, que ha sido rechazada por la comunidad educativa y por la práctica totalidad de las fuerzas políticas. LOMCE y recortes han acabado siendo dos caras de la misma moneda, dos expresiones de las mismas políticas.

ALGUNOS MITOS QUE NO DEBERÍAN SUSTENTAR LAS PROPUESTAS PARA EL PACTO EDUCATIVO

1. El mito de la mediocridad (o de la calamidad)

Nuestros resultados escolares (excepto en conocimiento del inglés) siguen la distribución normal. Que las evaluaciones coincidan en poner a España en la distribución normal internacional (en la media), es un logro colectivo más que un demérito. Si lo analizamos con una perspectiva histórica, hay que recordar que venimos de un atraso educativo notable y los planes de urgencia que hubo que abordar en los años 1975 y 1980 o que los Pactos de la Moncloa tuvieron que incluir la creación de un millón de plazas escolares... Hemos superado ese atraso educativo y podemos aseverar que nuestros problemas son muy parecidos a los de otros países de nuestro entorno, salvo en que nos faltan plazas de Formación Profesional y la referida dificultad con el nivel de inglés.

Esto en modo alguno puede ser utilizado como pretexto para proponer muchas evaluaciones del alumnado, de los centros, del profesorado, internas, externas, internacionales... que conllevarán una esclerosis del currículo, una mayor presión sobre el profesorado y un incremento de la competencia entre los centros que provocará mayor segregación. El pacto debería garantizar una escuela inclusiva.

2. El mito de las diferencias territoriales

Si analizamos, por ejemplo, la evolución de las tasas netas de escolarización a los 2, 3, 16 y 17 años entre 1991 y 2014, podemos corroborar que las diferencias de partida entre las comunidades autónomas se reducen de manera notable. Las lógicas recentralizadoras en educación carecen de sentido, la descentralización educativa ha contribuido a reducir las desigualdades educativas.

3. El mito de la falta de formación para el empleo

La educación es mucho más que la empleabilidad de las personas. Pero dicho esto, ¿cuántos empleos se quedan sin cubrir en nuestro país por falta de cualificación?

Actualmente, el desajuste es más de sobrecualificación que de infracualificación. Nos insisten en que la formación no está a la altura del mercado de trabajo. En España, según el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) se contrata sobre todo en hostelería, peones en diferentes sectores, dependientes de comercio, protección... Adaptarse a estas demandas del mercado de

El sistema educativo y la necesidad de un pacto...

trabajo, ¿significaría bajar los niveles educativos? ¿Es esto lo que pretende la LOMCE? ¿Es éste el sentido de la Formación Profesional Básica? Parece que sí, por eso el PP insiste en preservar su ley.

Es al revés: el mercado laboral en nuestro país no está a la altura del nivel formativo de las personas. El paro de los titulados universitarios españoles triplica la media de la OCDE y sus empleos son precarios y de menor cualificación.

PROPUESTAS PARA UN PACTO EDUCATIVO

Un pacto requiere una nueva ley educativa. Una ley del siglo XXI que, lejos de aumentar la reglamentación, refuerce la corresponsabilidad necesaria para garantizar derechos educativos al conjunto de la población, siempre teniendo en cuenta el derecho superior de la infancia.

La nueva ley debería sustituir tanto a la LODE como a la LOMCE, establecer derechos y responsabilidades y una ordenación de la enseñanza mínima, en sintonía con los países de nuestro entorno, para que permita la movilidad del alumnado con el máximo reconocimiento y homologación de títulos.

Es necesario definir en qué consiste el derecho a la educación hoy, ante la revolución científica, tecnológica, económica y social:

1. El derecho a la educación es un derecho de ciudadanía, que debe ser garantizado por los poderes públicos

Todas las personas, solo por el hecho de serlo, deben tener garantizado el derecho a la educación. Por esto es necesaria la responsabilidad pública y la asunción como sociedad democrática de las obligaciones que este derecho genera a los poderes públicos.

La primera responsabilidad de los poderes públicos es la planificación y puesta a disposición del número necesario de plazas escolares, su ubicación en el territorio y la renovación de los edificios escolares para que se adecúen a las pedagogías coeducativas, activas, inclusivas, cooperativas e integrales.

Un pacto educativo debería contener un acuerdo para una legislación básica en este sentido y la creación de un número suficiente y adecuado de plazas, especialmente de educación infantil y de formación profesional en sus distintos niveles.

2. El derecho a la educación comprende el acceso gratuito al sistema educativo

Un derecho de ciudadanía no puede ser asimilado a un derecho mercantil, basado en un contrato y un precio. El mercado educativo genera tremendas injusticias entre quienes pueden pagar y quienes no. Se debe avanzar hacia la gratuidad partiendo del criterio de que nadie se quede sin la plaza escolar que necesita por motivos económicos. La gratuidad completa de las etapas obligatorias no tiene ya excusa ninguna y debería formar parte de la dotación económica del pacto. A partir de esta premisa, habría que avanzar hacia la gratuidad de la educación infantil, desde los cero años. En la educación postobligatoria es necesario un nuevo sistema de becas que incluya becas-salario, residencia, transporte y materiales.

3. El derecho a la educación requiere un currículo común que integre los distintos saberes necesarios para ejercer la ciudadanía responsable y una vida personal plena. Requiere también un currículo diversificado que permita a cada persona desarrollar oportunidades propias y valiosas para su vida y la vida común

La investigación, la creatividad y el trabajo cooperativo deben formar parte de los objetivos educativos. La nueva norma debería huir de los largos currículos prescriptivos y de evaluaciones estandarizadas de amplio espectro en la educación obligatoria y abrir el desarrollo del currículo a la corresponsabilidad del profesorado y de la comunidad educativa. La evolución del conocimiento científico, que se desarrolla de manera exponencial, requiere una revisión continua de los contenidos del aprendizaje. El sistema debe convertirse en un sistema que aprende, que investiga y que innova. Por eso debe revisarse la formación inicial y permanente del profesorado, así como sus obligaciones laborales, que deben incluir la investigación, la formación permanente y la innovación como actividades ordinarias. Una reforma de este tipo requiere un acuerdo con los sindicatos. Es necesario un plan para erradicar del sistema educativo los currículos y los materiales sexistas, para promover prácticas no discriminatorias y prevenir la violencia de género.

4. El derecho a la educación es el derecho a la educación inclusiva

La diversidad es un valor para el aprendizaje y la cooperación. La pluralidad es condición para la formación de criterio propio y pensamiento crítico. Este derecho tiene consecuencias de primer orden en la configuración del currículo, la organización y las metodologías de trabajo escolar, cosa que a su vez requiere un aumento y reconfiguración de las plantillas de personal docente y de apoyo. Un acuerdo de plantillas y de creación de empleo público debería

El sistema educativo y la necesidad de un pacto...

formar parte del pacto educativo para asegurar que los cambios que establezca la nueva ley son posibles.

5. El derecho a la educación engloba la educación para la convivencia, la paz y el cuidado del ecosistema

Las dimensiones afectiva, ética, social y política de la educación deben ser potenciadas y por lo tanto educadas. La educación contribuye a la construcción individual de las personas y de las sociedades. La formación de los individuos no precede a la formación de las relaciones entre ellos. Los procesos se retroalimentan de forma simultánea. Los saberes vinculados al bienestar y los cuidados mutuos y a la responsabilidad política y ciudadana son básicos y deben impregnar el currículo y los sistemas de relaciones y organizaciones en el ecosistema educativo. Las carencias en políticas de educación democrática, de coeducación, de educación de los afectos, han dificultado la labor educativa del profesorado, que ha buscado formación y recursos para atender a esta dimensión educativa sin la cual difícilmente se pueden desarrollar otros aprendizajes. Es deseable un plan de choque que incluya financiación, investigación, apoyo, formación y modificación de los currículos y prácticas escolares.

6. El derecho a la educación comprende el acceso gratuito a espacios y recursos adecuados, incluidos los dispositivos TIC y la conexión a la red Es importante el control democrático de las infraestructuras, equipos, programas, plataformas. Sería contraria a los derechos educativos una mercantilización que pusiera en peligro la soberanía del sistema. Es necesario acordar un plan de inversiones en infraestructuras, desarrollo tecnológico y programas educativos compartidos y gratuitos.

El servicio de comedor escolar debe ser de oferta obligatoria, integrarse en el proyecto educativo y avanzar hacia la gratuidad.

7. El derecho a la educación implica el derecho a una comunidad educativa real y a un ecosistema educativo no segregador

Es necesario que la ley permita la existencia de proyectos compartidos entre grupos de centros y entidades del territorio, liderados por la administración local para evitar la competencia y la segregación del alumnado, gobernados por consejos educativos. Es necesario modificar la LRSAL, para otorgar a los ayuntamientos mayores competencias educativas.

8. El derecho a la educación incluye el derecho al juego libre y al ocio educativo y creativo

El liderazgo de las administraciones locales debe ocuparse también del tiempo no lectivo, para reordenar la actividad no reglada, evitando redundancias, creando sinergias y abriendo oportunidades. Proponemos crear un fondo para el desarrollo de proyectos educativos de pueblo o de ciudad, que pongan al servicio de la educación la propia concepción del espacio público, los servicios, la seguridad, la cultura o el deporte. Las mayores desigualdades educativas se construyen fuera de la escuela.

9. El derecho a la educación se debe extender a lo largo de la vida, en sincronía o en alternancia con el trabajo

La formación para el trabajo debe contar con la corresponsabilidad de las empresas, que van a utilizar los saberes obtenidos en el sistema educativo para su propio beneficio. Así, las cotizaciones para la formación continua deben ser controladas por los agentes sociales y ser utilizadas íntegramente para financiar el derecho a la formación de los trabajadores y trabajadoras. Hay que negociar un aumento de la cotización por este concepto debido a la relevancia de la formación en la economía del conocimiento. Proponemos pactar un incremento sustancial de plazas para la formación profesional, ya que los sistemas con base en el sistema educativo procuran una mayor adaptabilidad a los cambios tecnológicos en el empleo. Es necesaria la recuperación de las plazas universitarias suprimidas en los últimos cuatro años. También es preciso corregir la normativa que regula la FP dual, que está desequilibrada en beneficio de las empresas y no ofrece ventajas sustanciales a los/las aprendices.

10. El derecho a la educación incorpora el derecho a la participación en los proyectos y procesos de toda la comunidad educativa

La educación requiere la corresponsabilidad y la participación de la sociedad. Por ello reivindicamos un gobierno del ecosistema educativo democrático, basado en la distribución de competencias entre los diferentes poderes públicos y la propia comunidad educativa. Consideramos necesario incrementar las competencias de las administraciones locales.

11. El derecho a la educación incluye la acogida, la orientación y el acompañamiento del alumnado y, cuando son menores, de sus familias

Este derecho implica el reconocimiento de títulos y acreditaciones en la UE, el desarrollo de la competencia plurilingüe y la reserva de plazas para la movilidad durante el curso escolar. Proponemos también la negociación de un

El sistema educativo y la necesidad de un pacto...

verdadero sistema de información, orientación y acompañamiento para la educación a lo largo de la vida de carácter público y que ofrezca garantías de protección en el tratamiento de datos.

12. El derecho a la educación precisa del derecho a la compensación cuando se parte de situaciones de desventaja

Hay que aprobar un plan de reparación de los principales daños causados que priorice la atención al alumnado con discapacidad y al alumnado pobre.

Alguien nos preguntará qué hay que acordar respecto a la enseñanza concertada. El contexto político y social actual nos aconseja que nos atengamos al pacto constitucional: que reciban ayudas aquellas escuelas que cumplan la norma. Es decir, que garanticen los derechos enunciados. Se trataría de un avance sustancial. Por esto, se deben auditar, en un periodo de cuatro años, las escuelas y entidades que prestan servicios educativos y que reciben fondos públicos para ello, para garantizar la rendición de cuentas y la garantía de la totalidad de los derechos educativos de su alumnado.

El cambio educativo que proponemos precisa de una financiación pública cercana al 7% del PIB. En todo caso, la financiación debe ser estable y gozar de garantía constitucional. Antes que constitucionalizar el pago de la deuda, debería constitucionalizarse la estabilidad del presupuesto educativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUNDACIÓN ENCUENTRO (1997): "Declaración conjunta en favor de la educación". Madrid.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010): "Pacto Social y Político por la Educación". Madrid.

Antonio Cabrera

Protección de la salud y sistema sanitario



Paisaje de invierno. Kazimir Severínovich Malévich.

La protección de la salud es un derecho constitucional desarrollado por la Ley General de Sanidad, es además un instrumento de solidaridad que protege a las personas. Los cambios estructurales y económicos han afectado negativamente al Sistema Nacional de Salud. La evidencia más clara ha sido la evolución de los presupuestos sanitarios de los últimos años. Frente a ello es necesario un Pacto por la Sanidad que asegure: financiación; provisión eminentemente pública; universalidad; equidad en el acceso; participación social; eficacia y gestión profesionalizada; coordinación asistencial, sanitaria y sociosanitaria; mejora de Urgencias, Salud Mental y empleo de calidad. A protección de la salud en nuestro país está regulada en diferentes normas cuyas bases se encuentran en el artículo 43 de la Constitución, donde se reconoce el derecho a la protección de la salud y que son los poderes públicos a quienes compete tanto su organización como su tutela, así como que deben fomentar, entre otras cuestiones, la educación sanitaria. Los principios y criterios sustantivos recogidos en la Constitución se desarrollaron en la Ley General de Sanidad, 14/1986, y se concretan en una financiación pública, universalidad y gratuidad de los servicios sanitarios en el momento del uso; en los derechos y deberes de los ciudadanos y los poderes públicos; en la descentralización en las comunidades autónomas; en la prestación de una atención integral, con altos niveles de calidad debidamente evaluados y controlados, así como la integración de las diferentes estructuras y servicios públicos en el Sistema Nacional de Salud.

El Sistema Nacional de Salud es un instrumento de solidaridad, que contribuye a proteger a las personas frente al riesgo de enfermar o ver deteriorada su calidad de vida. La protección de la salud es un derecho constitucional. En su concepción más amplia, la salud se define como un estado de completo bienestar y armonía con la persona y su entorno social y medioambiental que necesita de intervenciones directas. El trabajo, el género, el origen, el medioambiente, la discapacidad, la cultura, la protección social, el nivel socioeconómico, el urbanismo y la vivienda son elementos que definen el estado de salud.

En los últimos años hemos vivido, en este mundo global, profundos y estructurales cambios económicos que han tenido consecuencia directa en la financiación del capital. Al mismo tiempo se están configurando unas condiciones sociales que en gran medida son desconocidas e incluso imprevistas. En este contexto, lo sustancial es recuperar las conquistas del pasado, que considerábamos fundamentales, como el estado de bienestar, la igualdad efectiva, la solidaridad y otros valores que actual-

Antonio Cabrera

mente se encuentran en un grave riesgo. El economicismo en el que nos movemos socialmente está provocando que se impongan y primen otro tipo de valores como el individualismo, la insolidaridad y el sálvese quien pueda.

Para comprobar cómo están afectando al Sistema Nacional de Salud estos cambios que se están produciendo, qué mejor que contrastar con la realidad el instrumento que determina el tipo de modelo que se quiere implantar, los presupuestos sanitarios de las comunidades autónomas. En este sentido, desde la FSS-CCOO venimos analizando los presupuestos sanitarios en los últimos años, desde 2010. No podemos olvidar que la sanidad está transferida y que el Estado actualmente solamente gestiona ésta en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y el Centro Nacional de Dosimetría; todo ello configura INGESA (Instituto Nacional de Gestión Sanitaria).

En los estudios realizados durante este septenio, se aprecia claramente la crisis que hemos pasado y que actualmente sigue latente. En ellos se realiza un análisis de diferentes variables (crecimiento presupuestos, gasto en conciertos, empleo, número de camas, gasto sanitario de los hogares, listas de espera y barómetro sanitario) que nos van a ser de utilidad para comprobar la situación actual del SNS, tanto en la protección de la salud como en el modelo que se pretende implantar.

- Los presupuestos sanitarios en 2016 crecen, por segundo año consecutivo, un 3,64%, incluso crecen más que los de 2015 que crecieron un 2,67%, tras 4 años seguidos de reducción presupuestaria. Sin embargo, el presupuesto de 2016 es un 5,5% inferior al de 2010. En cuanto al peso del capítulo I con respecto al presupuesto total vemos que oscila en una amplia horquilla que va del 26,5% de Catalunya al 52,71% de Illes Balears.
- El gasto sanitario en conciertos: los últimos datos que se disponen son de 2014, sin computar a Catalunya que dedica un porcentaje muy elevado de su presupuesto a este concepto y distorsionaría los datos. Se puede constatar una gran variabilidad donde Madrid, Illes Balears y Canarias dedican más del 10% de su gasto sanitario a conciertos.
- El empleo: las cifras del Boletín Estadístico de Personal muestran un incremento en enero de 2016 de 5.161 efectivos en Instituciones Sanitarias del SNS respecto a enero de 2015. A pesar de ello, con respecto a 2012 (primer año con posibilidad de comparar las cifras de todas las CCAA) las comunidades autónomas tienen 15.326 efectivos menos trabajando, lo que supone una reducción del 3%.

- El número de camas en centros sanitarios públicos: según datos del Sistema de Información de Atención Especializada, en 2014 (último dato publicado) se vuelve a reducir el número de camas en funcionamiento en centros sanitarios públicos del SNS respecto al año anterior, tal y como ha ocurrido en cada uno de los años de la serie (2014-2010). En diciembre de 2014, tuvimos en España 6.000 camas en funcionamiento menos que en diciembre de 2010. Además, en 2014 un 10,6% de las camas instaladas no estuvieron en funcionamiento.
- El gasto sanitario de los hogares y el de las administraciones públicas: según el Sistema de Cuentas de Salud 2014, el gasto sanitario de los hogares pasó de 18.907 MM € en 2009 a 23.323 en 2014 (último dato publicado), lo que supone un incremento del 23%. Y es que el gasto de los hogares ha crecido de forma abrupta todos los años en ese periodo. Más preocupante aún es el porcentaje de crecimiento de uno de esos gastos, el destinado a productos farmacéuticos y productos médicos no perecederos, que creció en 2014 en un alarmante 53% respecto a 2009.
- Las listas de espera: según el Sistema de Información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud, el tiempo medio en lista de espera quirúrgica a diciembre de 2015 (último dato disponible) ha empeorado tanto respecto a junio de 2015 (en 8 días), como respecto a diciembre de 2014 (en 2 días); más aún si lo comparamos con junio de 2012 (en 13 días), primera fecha en la que se incluyen los datos de todas la CCAA. También empeoran respecto a diciembre de 2014 los otros 3 indicadores: porcentaje de pacientes de más de 6 meses, total de pacientes en espera estructural y número de pacientes por 1.000 habitantes.
- El barómetro sanitario rompe una tendencia de 3 años consecutivos, ya que la valoración sobre el sistema sanitario público sube ligeramente en 2015 respecto a 2014, pasando de ser 6,31 sobre 10 a 6,38. A pesar de ello, es el segundo peor resultado en el periodo 2010-2015. Se mantiene la tendencia al incremento de las valoraciones negativas y el decremento de las positivas respecto a la evolución en los últimos cinco años de la Atención Especializada, Atención Primaria, Hospitalización y Urgencias.

Con estos datos podemos ver de una forma muy clara como han evolucionado los presupuestos sanitarios en el período de crisis y como, a pesar de los dos últimos años de crecimiento, se han reducido de manera importante y, mediante la aprobación de varios RDL, se han perdido derechos básicos. Un ejemplo claro de ello fue

Antonio Cabrera

el RDL 16/2012, que con el objetivo de reducir el gasto sanitario provocó una reforma que supuso el cambio del aseguramiento y, como consecuencia, la exclusión de grupos de población en función de su situación administrativa, renta y edad; la fragmentación de la cartera de servicios para introducir nuevos copagos, y la modificación de la prestación farmacéutica para ampliar el copago y extenderlo a los pensionistas. Hasta el Comité Europeo de Derechos Sociales concluyó que las medidas contempladas en el mismo no eran conformes a la carta Social Europea.

Además del panorama descrito por el estudio de los presupuestos sanitarios de los últimos años, el Sistema Nacional de Salud se enfrenta a nuevos retos derivados del envejecimiento de la población, el aumento de pacientes con enfermedades crónicas y pluripatologías, el aumento del número de personas en situaciones vulnerables, el desarrollo de nuevos conocimientos que permiten mejorar diagnósticos y tratamientos, con la introducción de las nuevas tecnologías o los nuevos fármacos. Todo ello son factores que requieren nuevos esfuerzos colectivos para seguir mejorando la capacidad de respuesta del Sistema.

Los servicios púbicos necesitan de ingresos suficientes para permitir un funcionamiento que tenga por objetivo la máxima excelencia. En línea con ello es necesario abordar una reforma fiscal que asegure el incremento de los ingresos hasta alcanzar el nivel que permita que el Sistema Nacional de Salud funcione bajo los principios de universalidad, equidad, calidad y cohesión.

No es ni necesario, ni conveniente, promover políticas de reducción de gasto en el sector sanitario. Tenemos que lograr un ritmo de crecimiento razonable, que la gestión de los recursos disponibles sea la más eficiente posible, que los presupuestos sanitarios sean buenas herramientas de gestión además de creíbles.

Desde CCOO nos hemos empeñado desde hace años en conseguir un **Pacto por la Sanidad.** Pacto que debería contemplarse en tres ámbitos: institucional, social y político. En este Pacto entendemos que debe garantizarse un Sistema Nacional de Salud universal, equitativo y gratuito en el momento del acceso a las prestaciones, así como promover una normativa que determine la naturaleza pública del SNS y garantice su sostenibilidad, financiación, gestión, provisión y producción públicas. Para ello debemos garantizar y avanzar en una serie de medidas como las que proponemos a continuación:

 La Sanidad debe estar financiada a través de los PGE, así como garantizar su suficiencia, que sea finalista y que la misma se sitúe en la media del gasto de los países de nuestro entorno, alrededor del 7,6% del PIB. Es fundamental

Protección de la salud y sistema sanitario

desarrollar la transparencia en el gobierno económico del SNS, permitiendo relacionar presupuestos con cumplimiento de objetivos y estándares de calidad. Contar con información verificable, completa, comparable y oportuna es básico para avanzar en la mejora de la gobernanza del SNS. El Estado debe actuar a través de los diferentes Fondos existentes para exigir la cobertura de las prestaciones sanitarias en las CCAA de acuerdo con los objetivos de calidad que se hayan establecido de común acuerdo.

- La provisión de la asistencia sanitaria debe ser eminentemente pública. El sector privado debe garantizar la complementariedad con el sector público. A fin de evitar medidas privatizadoras de unidades, servicios, centros o áreas es necesaria la derogación de la Ley 15/1997 y el conjunto de la normativa sobre las diversas formas de gestión y la colaboración público-privada (concesión de obra y concesión administrativa) para la financiación de la construcción y gestión de centros sanitarios, con el fin de eliminar dichas prácticas y la participación de las empresas privadas en la sanidad pública. Debemos avanzar en la paralización de las privatizaciones e impulsar los mecanismos necesarios para la reversión al ámbito público de los modelos de gestión privados actualmente en funcionamiento. No existe ningún dato fiable estadísticamente que haga pensar que la gestión privada aporta valor sobre la gestión pública, ni económicamente ni socialmente.
- La universalidad de la asistencia sanitaria debe garantizarse a toda la ciudadanía tal y como se aprobó por unanimidad de todos los grupos parlamentarios en octubre de 2011, a través de la Ley General de Salud Pública, que se anuló en abril de 2012, tras la publicación del Real Decreto 16/2012. El reconocimiento universal a la asistencia sanitaria eliminaría la vinculación del derecho a la asistencia sanitaria con la situación laboral o de dependencia familiar.
- La equidad en el acceso a las prestaciones debe ser una de las señas de identidad del modelo de sistema sanitario público, tal y como contempla la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Por ello debemos intentar equiparar el gasto sanitario en el conjunto de las CCAA, para evitar diferencias en cuanto al acceso y prestaciones al Sistema Sanitario Público.
- En la misma línea se debe desarrollar la participación social. En este sentido se deben impulsar los Consejos de Salud, para dar mayor participación en las decisiones a los ciudadanos. Promover el fortalecimiento del modelo de participación social en todos los niveles territoriales con competencias en el SNS,

según lo establecido en la Ley de Cohesión y Calidad en el SNS y la LGS y originado en la Seguridad Social, así como fomentar la participación de profesionales y usuarios. Para el adecuado funcionamiento del SNS es imprescindible la implicación de profesionales y ciudadanos, por lo que es preciso el poner en marcha mecanismos reales de participación ciudadana y profesional a todos los niveles del mismo.

• La eficiencia y la gestión profesionalizada en el sistema sanitario público son dos bases necesarias para asegurar su sostenibilidad. En este sentido es necesario arbitrar medidas en torno al elevado coste farmacéutico y el control del mismo, que debe disminuirse para situarlo al menos en el promedio del gasto de la UE, en porcentaje sobre el total del gasto sanitario. Ello conllevaría un importante ahorro que podríamos cifrar de unos 5.000 MM € anuales. Es importante establecer la transparencia y publicidad del gasto farmacéutico hospitalario, así como la adecuación y racionalización de la prescripción y avanzar en medidas rigurosas para mejorar la prescripción: potenciar los genéricos, racionalizar y protocolizar la utilización de nuevas moléculas, financiación por grupos terapéuticos y control del marketing de las empresas farmacéuticas.

Otro tanto ocurre con la gestión del cobro a terceros y las derivaciones de pruebas diagnósticas a centros privados. Con respecto a la profesionalización de la gestión, se debe impulsar una gestión más despolitizada y mejorar la profesionalización de la gestión, con mayor implicación de los profesionales en la toma de decisiones, con una adecuada utilización de la tecnología, así como avanzar en la reducción de la variabilidad de la práctica médica, fomentar la medicina basada en la evidencia y en la búsqueda de las mejores prácticas mediante la comparación con otros servicios/hospitales y recuperando la importancia de la práctica clínica. Igualmente sería importante la puesta en funcionamiento de manera inmediata de una Agencia de compras del SNS que permita aprovechar las ventajas de una economía de escala en el conjunto del sistema sanitario público.

La coordinación entre los diferentes niveles asistenciales (primaria y especializada) y entre ámbitos de atención (sanitaria y sociosanitaria), así como una mejora en los servicios de Urgencia y la necesaria reforma de la salud mental deben aportar innumerables ventajas a la atención que se presta. En este sentido, se debe superar el modelo hospitalocentrista. Se debe potenciar la Atención Primaria de Salud situándola en el papel central que le corresponde, dotándola de los medios profesionales y técnicos adecuados y garan-

Protección de la salud y sistema sanitario

tizando su capacidad de resolución de la mayoría de los problemas de salud. Además, debe recuperar las labores de promoción y prevención que a medio y largo plazo son fundamentales para favorecer la salud de la población y la eficiencia en la utilización de los recursos del sistema sanitario público. Debe, asimismo, mejorar la coordinación con la Atención Especializada, facilitando el acceso a medios diagnósticos y terapéuticos que reduzcan los tiempos de espera y, por lo tanto, mejoren la salud y calidad de vida de la ciudadanía, pero también para evitar la duplicación y realización de pruebas innecesarias y para mejorar y racionalizar las actuaciones terapéuticas. Una Atención Primaria que ponga en valor los programas de salud, la educación para la salud, y la prevención. La aprobación de Planes Integrados de Salud debe servir no solo para marcar los objetivos comunes de todo el SNS, lo que es imprescindible, sino también para fijar y evaluar las necesidades financieras del mismo. Para ello es necesario incrementar su presupuesto de forma considerable, sobre el porcentaje del gasto total en Sanidad.

- Es necesario establecer y desarrollar medidas y procedimientos que faciliten una eficiente coordinación entre los servicios sanitarios y sociales, bajo la tutela del Sistema Sanitario Público, que haga posible una atención sociosanitaria integral de calidad y sostenible en el conjunto del Estado. El envejecimiento de la población, las pluripatologías o la cronicidad de determinadas enfermedades requieren aplicar este tipo de medidas con urgencia para que, entre otras cuestiones, se reduzca la presión asistencial sobre el SNS y se racionalice el gasto sanitario. Para ello es necesario establecer una red de camas de media y larga estancia que permita la atención de estos enfermos en el nivel adecuado y favorezca una utilización más racional de las camas hospitalarias de agudos.
- Igualmente es necesario mejorar el modelo de Urgencias, tendiendo hacia la integración de recursos, tanto en el ámbito hospitalario como extrahospitalario, para mejorar la coordinación y el nivel de respuesta que necesita la ciudadanía, y evitar los colapsos que se están produciendo en las urgencias hospitalarias. Promover una reforma integral que garantice una respuesta inmediata a la población con los recursos necesarios.
- Así mismo es necesario abordar una segunda reforma en el modelo de Salud Mental –aún sin concluir la primera reforma– que sea capaz de desarrollar un nuevo marco estratégico que potencie la atención a la salud mental. Hasta el momento lo único que se ha provocado es que sea el ámbito familiar en el que, en muchos casos, recae la atención de estos pacientes.

Las políticas de empleo en Sanidad constituyen un elemento clave para el futuro del mismo, por lo que es necesario la recuperación del empleo perdido en el SNS en la época de crisis, para poder dar respuesta a la cada vez mayor demanda de la ciudanía en cuidados. Es necesario asegurar la suficiencia de profesionales y la planificación de recursos humanos y crear políticas de cohesión incrementando, entre otras, las plazas de personal de formación sanitaria especializada. La planificación de necesidades, la formación, su selección, la motivación, su organización y gestión, sus condiciones de trabajo y sus retribuciones son determinantes de la actividad sanitaria.

Es necesario reforzar el ámbito de negociación sectorial como verdadero centro de negociación, y no de mera participación, sobre los aspectos claves que afectan al empleo y las condiciones de trabajo en el SNS. Un ejemplo de ello lo hemos tenido en el reciente acuerdo suscrito con el Ministerio de Hacienda y Función Pública con respecto a la Oferta de Empleo Excepcional que se ha acordado y que viene a significar una reivindicación que ya formalizó CCOO, en junio de 2016, y que en el ámbito sanitario alcanzaría en torno a las 130.000 plazas a desarrollar en 3 años.

Es igualmente necesario eliminar el desarrollo de determinados Foros Profesionales que sin ningún tipo de legitimación representativa de los trabajadores pretenden abordar la negociación y el acuerdo sobre materias laborales y económicas.

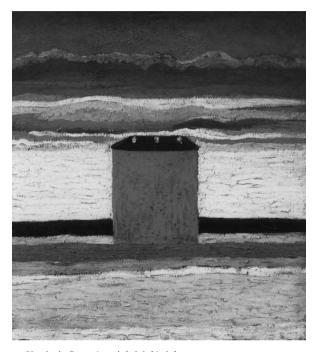
Todas estas medidas deben desarrollarse en un proceso de negociación que podríamos denominar contrato social, para revitalizar y hacer sostenible el Sistema Nacional de Salud, en el que los agentes sociales jugasen un papel fundamental. El SNS es un sector estratégico de la economía de conocimiento, generador de riqueza, bienestar, innovación científica y empleabilidad cualificada. Son irrenunciables sus principios fundacionales de equidad social y solidaridad, por lo que es necesaria su legitimación como derecho social irrenunciable.

Es necesario el impulso de un Pacto político, social e institucional por la Sanidad que mediante políticas de buen gobierno debe garantizar la solidaridad intergeneracional, corregir los problemas y las desigualdades en salud y garantizar la sostenibilidad y la cohesión de las instituciones sanitarias.

Domingo Jiménez Beltrán

Progreso sostenible, medio ambiente y cambio climático.

La sostenibilidad energética como vector de cambio



Rojo casa. Kazimir Severinovich Malévich.

Nos encontramos ante una oportunidad única para cambiar el modelo productivo y de consumo en España, que viene determinada por desafíos urgentes e inexorables como es el cambio climático. En este cambio de modelo deben entrar todas las dimensiones de sostenibilidad, ambientales, sociales y económicas para conformar un modelo de progreso —que no de desarrollo—sostenible, que además debe ir acompañado de una mayor gobernanza o "buen gobierno" global.

El vector dinamizador de este cambio ha de ser la sostenibilidad energética, ya que si la energía cambia, todo cambia a nivel global. Con el ahorro y la eficiencia energéticas y el desarrollo de las energías renovables como eje central, así como otra política económica, podemos asegurar la sostenibilidad del sistema energético y la mitigación del cambio climático.

ESTA VEZ SÍ

E participado en iniciativas previas de la Fundación 1º de Mayo (FPM) loables, a veces únicas y siempre en condiciones poco favorables, para cambiar el modelo productivo y de consumo en España y arrumbarlo a un futuro de progreso sostenible, siempre ventajoso para los trabajadores, aunque estos cambios inducirían pérdidas de empleo en sectores que no forman parte del futuro, eso sí, siempre compensadas por empleos en otros sectores, en general, en mayor cantidad y, sobre todo, en mayor calidad o empleos sostenibles bajo el concepto de "transición justa" exigida por el mundo sindical.

Es un placer participar en este nuevo ejercicio de la Gaceta Sindical de CCOO. Creo que la situación quizás es mucho más favorable para este cambio, ya que estamos ante una oportunidad única determinada por desafíos urgentes e inexorables a los que debemos responder sí o sí, como es el cambio climático, que de alguna forma se convierte en la gran oportunidad según acuñó ya Greenpeace hace años con su "de cambio climático a clímax para el cambio" y que ha recogido de forma radical **Naomi Klein** en su libro *Capitalismo contra el Clima* con la tesis de que "el cambio climático es la narrativa más poderosa contra el capitalismo", es decir, lo que nos faltaba para cargarnos de razón y cambiar el sistema económico.

PERCEPCIONES PARA EL CAMBIO

La ocasión se merece que no haga de este artículo un alegato a favor del cambio, prolijo en datos en cuanto a la insostenibilidad de la situación actual, y más de la española, ni de todos los escenarios deseables, viables y oportunos para un progreso más sostenible también y sobre todo para España. Lo que quiero es concentrarme

en proyectar a futuro las percepciones que he ido acumulando en mis ya 50 años de vida profesional en el campo del medio ambiente y la sostenibilidad, informando durante los últimos años sobre la insostenibilidad del progreso a nivel europeo y español y sobre las claves para el cambio de modelo, en mis funciones primero en la Agencia Europea de Medio Ambiente y luego en el Observatorio de Sostenibilidad en España.

Como decía **Einstein** "los datos son los datos, aunque la percepción es la realidad". Lo que sigue son mis percepciones en cuanto a las claves de la situación y, sobre todo, para avanzar en la inexorable transición hacia un progreso más sostenible, necesidad y oportunidad que todos compartimos.

Estamos ante una opción fundamentalmente estratégica, hay que elegir y elegir bien. El desafío no es tecnológico ni económico, el desafío es fundamentalmente político y sociopolítico ya que requiere el concurso de la sociedad civil. Como decía Bono (el cantautor, que nadie se haga ilusiones) refiriéndose a la pobreza en el mundo "tenemos los recursos, tenemos la tecnología, tenemos los medios, pero ¿tenemos el propósito?" y lo mismo es aplicable a este cambio de modelo económico, para el que no hay propósito y sin él no hay ni visión ni sentido de la dirección para propiciarlo y realizarlo. Este recurrente "desarrollo sin sentido" es la antítesis del progreso sostenible o simplemente "progreso con sentido y consentido" al coincidir con el escenario deseado por la sociedad civil.

El resultado es que estamos o nos tienen ocupados, y en algunos casos muy ocupados, manteniendo e incluso alimentando la insostenibilidad actual.

Sabemos lo que pasa (nuestro modelo de desarrollo, que no de progreso, nuestro modelo económico, productivo y de consumo son insostenibles, no satisfacemos adecuadamente las necesidades de la generación actual y, además, estamos limitando las posibilidades de satisfacerlas a las generaciones futuras) y lo que va a pasar (la tendencia es seguir alimentando esta insostenibilidad y de forma creciente, como muestra el que persistamos para salir de la crisis en el modelo que nos llevó a ella), siendo los mejores indicadores de esta insostenibilidad ambiental nuestra contribución creciente al cambio climático, la degradación del territorio y, en general, de nuestros recursos y activos naturales y del medio urbano, y de la socioeconómica la baja cohesión social, con desigualdades crecientes entre grupos sociales, el desempleo, la precariedad creciente del empleo y el bajo peso del conocimiento en la economía.

Progreso sostenible, medio ambiente...

Quien no crea que llevamos décadas sabiendo lo que pasa y va a pasar en materia medio ambiental y en general de insostenibilidad de los modelos de producción y consumo, que lea los informes a nivel global del PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) o del World Resources Institute y, a nivel europeo, de la Agencia Europea de Medio Ambiente y, sobre todo, respecto a nuestro país, del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) mientras duró, puesto que en 2011 lo cerró el Gobierno de **Mariano Rajoy.**

El mayor delito del OSE fue haber denunciado ya en su primer informe de 2005, y confirmado en los seis posteriores, el corto e insostenible recorrido del entonces mal calificado como boyante desarrollo (generábamos más PIB, aunque con muchos más recursos y degradación ambiental) heredado por el Gobierno **Zapatero** del Gobierno **Aznar** y que desgraciadamente no denunció, sino que continuó en la misma senda.

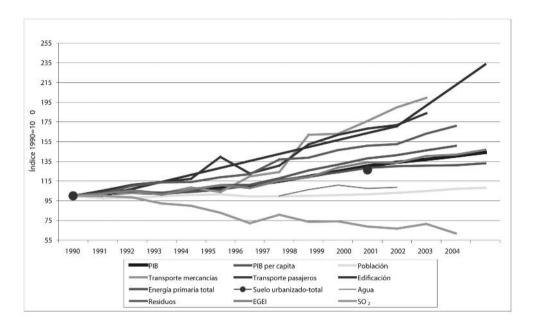
El *Informe de primavera, Sostenibilidad en España 2005* del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) anticipaba las claves de la agudización de la crisis para España que se produjo a partir de 2008 y que hoy se vuelven a reproducir para salir de la actual.

Hacíamos más, aunque con mucho más, generábamos más PIB, aunque no del bueno, ya que lo hacíamos a costa de un mayor uso de los recursos naturales y una mayor degradación ambiental y con una reducción de la productividad debida a que el desarrollo estaba basado en la construcción y en el consumo, con crecientes activos inmovilizados y no productivos, con una dinamización de la economía cortoplacista fundamentada en la especulación, sobre todo inmobiliaria, que, además, al obedecer la recalificación del suelo a criterios discrecionales en manos de los municipios, era –así se denunciaba— el caldo de cultivo ideal para la corrupción con posibles derivas en la debilitación de la democracia. Denuncias ya de 2005 cuyas secuelas seguimos viviendo en 2017 y parece que va para largo. ¿Lo sabíamos o no?

GRÁFICO 1

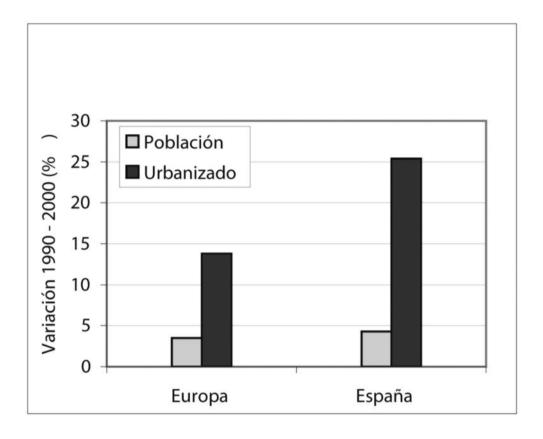
Los indicadores muestran una "superasociación" entre el crecimiento económico y el uso de recursos (energía, suelos, agua) y degradación ambiental (EGEI en particular) con algunas excepciones en este caso (emisiones de SO₂).

Evolución de los aspectos críticos del desarrollo español



Fuente: Sostenibilidad en España 2005. Informe de Primavera. Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE).

GRÁFICO 2
Incremento de la superficie urbanizada en Europa y España 1990/2000



Fuente: Sostenibilidad en España 2005. Informe de Primavera. Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE).

Afortunadamente, el OSE no estuvo solo en estas denuncias sino que estuvo siempre acompañado por los grandes humoristas españoles que sí percibieron y siguen percibiendo la situación, como **Máximo**, del que el OSE se permitió reproducir, con permiso de su autor, una viñeta en la página 41 de su Informe de Primavera 2005 que representaba fielmente el equivocado enfoque del desarrollo español, desoyendo el mandato del Consejo Europeo de Marzo de 2005 de "Apuesta por el conocimiento, la innovación y la valoración del capital humano", dilapidando recursos no renovables y despreciando los más renovables, y que si no se usan se degradan, como son los recursos humanos y el conocimiento, porque la insostenibilidad no es más que un desarrollo basado en el desconocimiento o en la ignorancia de lo que

sabemos. Punto, pelota. Y quien quiera ver bien ilustrados todos los desajustes y la insostenibilidad de la economía que revise las viñetas de **El Roto**, que es su mejor compendio.

Y para terminar, quien tenga dudas que repase ese popular artículo de **David Jiménez**, "El triunfo de los mediocres", que se acaba de recircular en las redes sociales erróneamente atribuido a **Antonio Fraguas**, "**Forges**". En él encontrarán un montón de indicadores y percepciones sociales, entre las que destaco:

- Que, teniendo dos universidades entre las cinco más antiguas del mundo, no tengamos ninguna entre las cincuenta mejores.
- Que estemos entre los países europeos con mayor abandono escolar.
- · Que no hayamos tenido todavía un presidente que hable inglés...

Y podríamos citar muchos más mostrando la crisis sistémica de la socioeconomía española, en la que se ha enseñoreado la mediocridad, la ignorancia y la marginación del conocimiento, de lo que vemos cumplidos ejemplos en los reportajes de los extendidos casos de corrupción y que muestran hasta qué punto se cumple el aforismo de mi tierra aragonesa de "cuanto más ignorante el hortelano, más gorda es la patata".

En general, la insostenibilidad del mal llamado desarrollo español es producto de haber obviado el conocimiento como opuesto al deseable progreso sostenible. Progreso ahora, en el futuro y para una mayoría creciente, cuya condición *sine qua non* es estar basado en el conocimiento y en decisiones bien informadas y no en la ignorancia, lo que permitiría esa discrecionalidad que tanto aprecian muchos políticos con intereses predeterminados, y no necesariamente coincidentes con los intereses generales, que llegan a sustituir el conocimiento por las falsas certezas, un gran indicador de la mediocridad, aunque también de aqudeza manipuladora.

Este trueque permite situaciones tan kafkianas como las que en materia de política energética, de interés por su papel de vector de cambio, denunciaba recientemente **Fernando Ferrando** al escenificar el contraste entre el *Informe sobre energía y sostenibilidad en España para 2015* de la Universidad Pontificia de Comillas sobre el sistema energético español y su flagrante insostenibilidad (bien anclado en el conocimiento y la información objetiva) y la satisfacción por la situación sectorial y global de la energía en nuestro país mostrada con ocasión de la presentación del Balance Energético de España, acto que contaba con la participación del Ministerio. **Satisfacción que, manifiestamente, ignora el diagnóstico de la UPC en un claro ejemplo de apología de la ignorancia y que deberíamos denunciar como insulto**

Progreso sostenible, medio ambiente...

a la inteligencia de la sociedad española y como un indicador de la mediocridad de nuestros gobernantes energéticos en lo que se refiere, al menos, al ejercicio de gobernanza o buen gobierno para el que les hemos elegido.

Lo más flagrante, y que viene a colación de la apología de la ignorancia, es el recurso que se hace en política energética (se podrían analizar otras igualmente) a las falsas certezas, por no llamarlas simplemente "mentiras" que, como ya practicaba **Goebbels** "repetidas mil veces", al proliferar y multiplicarse en los medios con la publicidad de los voceros (incluidos publirreportajes) de los poderosos oligopolios eléctricos "calan como verdades" en el conectado subconsciente ciudadano.

Recordemos que las falsas certezas han sido y continúan siendo un instrumento político de primer orden en la política española y su marginación del conocimiento, con clásicos ejemplos del pasado como el de aquel ministro que echaba la culpa de la colza a "un bichito tan pequeño que si se cae de la mesa se mata" o la de aquel otro, ahora presidente, para el que los vertiditos de crudo del hundido petrolero Prestige eran nada, unos "hilillos de plastilina", o la del entonces presidente justificando la invasión de Irak alegando que "el régimen iraquí tiene armas de destrucción masiva, puede estar usted seguro, les estoy diciendo la verdad" y más y más... que muestran hasta qué punto se puede negar la evidencia como bien ilustra, una vez más, Forges en una viñeta reciente en el diario *El País*, en la que el médico insiste al Presidente Rajoy para que diga lo que pone en un enorme cartel con un SI y que Rajoy lee repetida y cansinamente como un NO.

Y en lo que se refiere a la energía no vamos a la zaga. Solo voy a citar unos ilustrativos ejemplos:

- Del ministro anterior del ramo: "no hacer prospecciones de gas y petróleo es un lujo que no nos podemos permitir".
- Del anterior secretario de Estado de Energía, ahora presidente de la CNMC:
 "pagamos más por el recibo de la luz al haber renunciado a la energía nuclear y haber apostado por las renovables".
- Del ahora ministro del ramo: "el gran problema que hubo en las políticas que llevaron al déficit tarifario fue que se tomaron decisiones como si la tecnología hubiera avanzado cuando no lo había hecho, y el coste todavía era muy alto".

La mejor diagnosis del sistema socioeconómico español es que, sin duda, no solo está desnortado, sino que además está desgobernado. La crisis es de sostenibilidad y sobre todo de gobernabilidad o buen gobierno.

Según la Comunicación de la Comisión Europea del año 2000 sobre Gobernanza, esta requiere buenas políticas, eficaces (satisfacer necesidades), eficientes (satisfacerlas con los menores recursos posibles) y coherentes, así como buenas formas democráticas de hacerlas, con transparencia, información, participación pública y rendimiento de cuentas. Según estas claves, la política española, y en particular la energética, sería el claro ejemplo del desgobierno, con gobernantes energéticos mediocres y no sólo del actual Gobierno, sino de, al menos, los tres últimos que la entregaron a los sí avezados oligopolios eléctricos y energéticos.

Así que lo más curioso es que sabemos lo que hay que hacer en general, qué otros modelos de desarrollo, o mejor dicho de progreso, económicos, de producción y de consumo más sostenibles son posibles para asegurar progreso en todas sus dimensiones, ahora y en el futuro, y para una mayoría creciente ya que, como decía **Mahatma Gandhi**, "hay para todos aunque no para el ansia ilimitada de unos pocos" y que "basta con que esos pocos cambien o cambiemos para que todos vivamos mejor", aunque esto –como vemos– está mostrándose muy difícil porque somos incapaces de organizarnos para conseguir este cambio.

La cuestión es que sabemos suficientemente lo que habría que hacer en el caso español para atajar la insostenibilidad ambiental:

- "DesTetar" la economía, muy ligada al abuso del territorio, del turismo y del transporte (las tres T).
- Descarbonizarla.
- · Desenergizarla.
- Y desmaterializarla con innovación a tope.

Finalmente, para atajar la insostenibilidad socioeconómica, necesitamos una fiscalidad justa y sostenible, así como una educación potente para cohesionarla y energizarla y para reinventarnos e innovar constantemente.

SI TANTO SABEMOS ¿POR QUÉ NO LO HACEMOS?

La tesis es simple: la protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático no se conseguirán directamente con las políticas ambientales, siempre marginales por considerarse un lastre para la economía, ni con las políticas de lucha contra el cambio climático, en general reactivas y cargadas de un futuro que no acaba de asumirse, sino que se conseguirán de forma más eficaz, eficiente y oportuna como resultado del **cambio hacia un modelo de progreso más sostenible**,

Progreso sostenible, medio ambiente...

con la sostenibilidad energética como vector dinamizador del cambio que permite plantear paradigmas atractivos y proactivos en los que el empoderamiento y una mayor resiliencia de la sociedad es clave, ya que el nuevo concepto es el de la autosuficiencia conectada empezando por la energética a todos los niveles.

La inexorable descarbonizacion de la energía y de la economía en general no puede hacerse sin una desenergización y desmaterialización de la misma, lo que nos lleva a un nuevo modelo productivo más sostenible, innovador y oportuno además de necesario y sobre todo deseable y cargado de futuro.

Ya hay bastantes países desarrollados como Alemania, Dinamarca, Francia... y hasta China, que han entendido que la descarbonización de la energía y de la economía es el motor del cambio de modelo productivo (y urbano, territorial...). Así lo están asumiendo también países en vías de desarrollo como Cabo Verde, Samoa, Guinea Papúa... y hasta ciudades con escenarios de futuro 100% renovable.

Lo que hace falta es que en este cambio de modelo productivo entren todas las dimensiones de la sostenibilidad, ambientales, sociales y económicas para conformar un modelo de progreso, que no de desarrollo, sostenible y que dicho progreso sostenible venga acompañado de una mayor gobernanza, buen gobierno o gobernabilidad a todos los niveles, local, regional, estatal y europeo, pero, sobre todo, global. **No habrá sostenibilidad sin gobernabilidad.**

Todos los desafíos ambientales se reducen a uno, el uso eficaz y eficiente de los recursos, empezando por los energéticos, lo que siempre debimos hacer también como oportunidad, y para lo que el cambio climático nos ha cargado de razón contando, además, con el hecho de que disponemos de energías, las renovables, para hacerlo.

GOBERNANZA Y SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA COMO VECTOR DEL CAMBIO A NIVEL GLOBAL

Si la energía cambia, todo cambia a nivel global. Un cambio que choca frontalmente con los intereses de una gran parte de los países con recursos fósiles y empresas energéticas y eléctricas que tienen en la economía del carbón, de los combustibles fósiles (sin olvidar las nucleares) su fuente de ingresos. Intereses en general especuladores y cortoplacistas, potenciados en forma de cárteles, como la OPEP, o simplemente oligopolios como en el caso español. Estos intereses se trasladan a posiciones muy resistentes como ha sido, hasta hace poco, la de Estados

Unidos pasajeramente atemperada durante los dos mandatos del presidente **Obama** y que se ha recrudecido con la llegada de **Trump.**

El desafío –como ya he dicho– no es técnico. Disponemos de tecnologías maduras y accesibles en materia de renovables. Tampoco económico ya que la mayoría de las tecnologías no solo han superado lo que se conoce como "paridad de red" al igualar costes en punto de suministro, sino incluso la "paridad de generación". Así lo demuestra el que las inversiones en 2015 y 2016 en renovables para generación eléctrica hayan sido muy superiores y con mucha más potencia instalada que en tecnologías fósiles y nuclear, a pesar de que estas últimas no solo no internalizan sus costes ambientales, sino que, en contra de lo que se afirma, recibieron en general casi cuatro veces más ayudas o subsidios que las renovables, según la propia Agencia Internacional de Energía. El desafío es –insisto– simplemente político, es de "buen gobierno" o gobernanza.

ACTUAR ES LA CLAVE

La clave es pasar de posturas reactivas a proactivas que, aunque no se han explicado ni, sobre todo, enfatizado suficientemente, es lo que facilitó (gracias a la capacidad y diplomacia negociadora del equipo francés con **Laurent Fabius y Ségolène Royal** a la cabeza) el Acuerdo de París en el que está implícita la apuesta por las energías renovables para la transición energética y un progreso más sostenible.

Es determinante que pasemos de hablar simplemente de reducciones de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (EGEI) como propósito, a considerar dicho objetivo como resultado de un cambio prometedor y oportuno del modelo y del sistema energético a todos los niveles. Cambio que en cualquier caso sería necesario, aunque no hubiera cambio climático, pero que este nos obliga a hacer más rápida y profundamente.

Y, sobre todo, el cambio climático nos ha dotado de algo fundamental para la "gobernanza" de este cambio de modelo energético: nos ha provisto de un indicador para establecer la ruta inexorable de aquí a 2050-2100 y que es la medida de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, medidas en equivalente CO₂, y de su corolario que es el incremento de la temperatura global, para, en cualquier caso, no superar los 2°C y, en lo posible, los 1,5°C.

EL PAPEL DE LAS RENOVABLES

Las renovables propician un **elemento estratégico clave** para la sostenibilidad y el progreso de los países y regiones como es la **soberanía energética**, soberanía alcanzada con recursos renovables autóctonos e instrumentada, por lo que prefiero denominarla como "autosuficiencia energética conectada".

Autosuficiencia que, desgraciadamente para las empresas energéticas y eléctricas, ya es posible sobre todo en lo referente a electricidad en sistemas crecientemente electrificados, incluso a nivel familiar, de viviendas, en edificios con autoconsumo o incluso en barrios, explotaciones agrícolas, polígonos industriales y municipios con generación distribuida y gestión energética integradas, que pueden implicar hasta la municipalización de la red como ya sucede en Alemania.

La primera revolución industrial se basó en el carbón, la segunda en el petróleo, la tercera se basa ya en el abandono de ambos como combustibles y carburantes y la apuesta por las renovables. Igual que en aquellos casos, este cambio hacia la sostenibilidad energética puede ser el vector de cambio (o en todo caso un vector determinante) hacia un modelo de progreso más sostenible, más eficaz y eficiente en el uso de los recursos.

UN IMPUESTO GLOBAL AL CO2

Una vez más el cambio climático, al disponer de un indicador tan evidente, medible y controlable como son las emisiones expresadas en CO₂, nos ha dotado de un instrumento posible y potente como sería un **impuesto al CO₂ a nivel global** (preferible al llamado "precio del carbono") **para financiar el Acuerdo de París.** Impuesto que, por cierto, ya se planteó en la Cumbre de Río en 1992 y fue torticeramente escamoteado en las negociaciones del Protocolo de Kioto a instancias de EEUU (que luego no ratificó el Protocolo) y que propició un instrumento económico, el del comercio de emisiones, perdiendo así una oportunidad única.

¿A qué esperamos entonces para exigir una fiscalidad global para el CO₂ (podríamos empezar por el queroseno de aviación que no paga ningún impuesto) que permita asegurar la Gobernanza del Acuerdo de París? Con esta fiscalidad aseguraríamos la sostenibilidad del sistema energético como objetivo y la mitigación del cambio climático como resultado, además de, finalmente, introducir el vector para el tan necesario cambio del modelo productivo y de consumo que preconizamos desde la Fundación Renovables.

LA HOJA DE RUTA DE LA FUNDACIÓN RENOVABLES

Para concluir, quiero presentar las líneas generales de las propuestas en materia de política energética de la **Fundación Renovables** que, con el título *La energía como vector de cambio para una nueva sociedad y una nueva economía*, publicamos en octubre de 2015 y con la que pretendemos contribuir a demostrar que ese camino es posible.

Otra política energética es, efectivamente, posible y necesaria, con el Ahorro, la Eficiencia y el desarrollo de las Energías Renovables como eje central y otra política económica que sustituya a la actual "marcada por un posicionamiento cortoplacista y centrada en la defensa de los intereses del sector empresarial energético antes que en la defensa del consumidor y de los intereses generales de la sociedad".

Objetivos generales planteados:

- Reducir nuestra alta dependencia energética del exterior.
- Reducir el consumo y el gasto energético mejorando la eficiencia de la economía.
- Eliminar las emisiones contaminantes a la atmósfera.
- Situar a los ciudadanos en el centro del sistema energético.
- Propiciar un cambio en la cultura del uso de la energía.
- Lograr la mayor transparencia del sector energético ante la sociedad.
- Trasladar señales claras de precio que incentiven una nueva concepción de la energía como bien básico.
- Optimizar el proceso de transición, desde la realidad actual hasta alcanzar los objetivos.
- Reducir el peso de las fuentes no renovables, **adecuando su régimen a su función de respaldo.**

En definitiva, "transformar el modelo energético incorporando, a partir del respeto al medioambiente y del desarrollo tecnológico, un valor seguro y una señal al exterior de liderazgo en el camino hacia una economía descarbonizada".

Propuestas concretas:

Ahorro y eficiencia energética:

- Mercado de derechos de ahorro de energía.
- Plan de movilidad sostenible.

- Plan de transporte de mercancías por ferrocarril.
- Desarrollo del vehículo eléctrico.
- Saldo energético nulo en toda la nueva edificación.
- Fomento de las Empresas de Servicios Energéticos.

Energías renovables:

- Transposición inmediata de la Directiva 2009/28/CE.
- Incluir el Plan de Energías Renovables en la Planificación Energética.
- PER: objetivos vinculantes más ambiciosos de los previstos para 2020.
- Sistema retributivo suficiente y estable por incentivos, con reducciones progresivas hasta alcanzar la competitividad.
- Marco retributivo propio para las instalaciones de generación distribuida.
- Soporte de los costes de transición de las renovables por parte de todo el sector energético.

Desarrollo legislativo:

- Revisión inmediata del Real Decreto de Autoconsumo.
- Ley de Cambio Climático y Transición Energética (podría englobar otros desarrollos normativos propuestos).
- Transposición inmediata de las directivas en vigor.
- Promulgación de la **Ley de Ahorro**, **Eficiencia Energética y Renovables** que responda a los planteamientos generales y concretos de esta propuesta.
- Adaptación de la Ley de Economía Sostenible a la realidad de las exigencias medioambientales u objetivos propuestos.
- Convertir la **fiscalidad en instrumento determinante** en el cambio de modelo energético.
- Creación de la Agencia para el Ahorro y las Energías Renovables.
- Adaptación de las normas y contenidos educativos para la consecución de una cultura energética sostenible en la sociedad.

Todo ello enmarcado en una Hoja de Ruta 2050 con objetivos ambiciosos para 2020-2030-2040 por simple coherencia con la casi descarbonizacion total, alta electrificación y desenergización de la economía española con un 100% de renovables en el mix energético en 2050.

Objetivos/ año	2020	2030	2040	2050
Ahorro y eficiencia				
Ahorro del consumo global de energía	30%	40%	45%	50%
Intensidad energética (*)	-25%			-40%
Objetivos Sectoriales				
Ahorro en transporte	30%			
Vehículo eléctrico				
Cuota vehículo nuevo	25%	50%	80%	100%
Parque automovilístico	10%	30%	60%	80%
Edificación				
Electrificación del consumo doméstico	100%			
Cogeneración (MW)	12.000	17.000		
Ahorro energía en Industria	3%			
	interanual			
Ahorro energía en Agricultura	20%			
Renovables				
Cuota renovables en consumo energía final	30%	50%	80%	100%
Cuota renovables en generación electricidad	60%	80%	100%	

Esta hoja de ruta configuraría un proyecto prometedor de país, que yo resumo siempre en conseguir **una España Solar en lugar de Toda un Solar**, un sistema energético sostenible y con él un cambio del modelo de producción y consumo, una economía innovadora y sostenible y un progreso de futuro, mayor calidad de vida ahora y en el futuro para una mayoría creciente y tendente al pleno empleo. Porque, insisto y concluyo, **si la energía cambia todo puede cambiar.**

Apuntes

Declaración del Grupo Laboral L20 a la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20

Bad Neuenahr, Alemania, 18-19 de mayo de 2017

La Cumbre del L20 tiene lugar en un momento en el que nuestras economías y mercados laborales se enfrentan a difíciles desafíos. Las economías siguen estancadas en una "trampa de bajo crecimiento", ya que el funcionamiento de la economía fue de nuevo decepcionante en 2016 y ha descendido en la zona de la OCDE al 1,7% (cuando en 2015 fue del 2,4%). Los objetivos de Brisbane de 2014 consistentes en agregar un 2% adicional al PIB parecen inalcanzables. Además, las altas y crecientes desigualdades hacen que muchas personas se queden atrás, alimentando la desconfianza de los ciudadanos y provocando una reacción de la población contra los Gobiernos y las instituciones a los que consideran promotores de los intereses de las "élites". La concentración de la riqueza y los frenos impuestos al gasto público contribuyen a esta desconfianza.

Persisten en la economía mundial altos niveles de desempleo y un creciente trabajo informal y atípico, especialmente para las mujeres y los jóvenes. Muchos modelos de empresa se basan en la violación de los derechos humanos y laborales y en la reducción de los costos laborales, fomentando así la pobreza y la desigualdad de ingresos.

Los acuerdos internacionales de comercio e inversión han contribuido a un creciente desequilibrio entre los países y entre sus respectivos agentes económicos. Procesos de negociación totalmente opacos han dado como resultado la protección unilateral de los derechos de los inversores, mientras que se socavan los derechos laborales y sociales, así como la capacidad de los Gobiernos para regular a fin de proteger el interés público.

Los programas de políticas "nacionalistas" añaden aún mayor inseguridad respecto al funcionamiento futuro de los sistemas económicos y democráticos. Por lo tanto, reviste aún mayor importancia la consulta y colaboración con los interlocutores sociales para poner en pie políticas que restablezcan la confianza y liberen a las economías de la trampa del bajo crecimiento de manera inclusiva.

Existen oportunidades para desarrollar economías sostenibles que cuenten con protección social universal, empleos seguros y salarios dignos, para lo que se requiere una acción urgente y coordinada del G20. La inacción representa una amenaza para la paz, la democracia y la seguridad en el plano mundial.

Los Ministros de Trabajo y Empleo del G20, reunidos en Bad Neuenahr los días 18 y 19 de mayo, deberían enviar una respuesta política contundente reconociendo que el actual modelo de política económica está fallando y precisa modificarse con urgencia. Ni las estrategias de "goteo" ni las políticas de austeridad fiscal están funcionando. Mientras que el 1% o el 10% de los ingresos más altos captan una parte desproporcionada de las ventajas de la globalización y el progreso tecnológico a expensas del 90% inferior, la política monetaria, por su parte, se muestra ineficaz para relanzar la economía o, bien, corre el riesgo de crear deuda financiada mediante el aumento de precio de los activos, lo que acabaría finalmente con un derrumbe de la economía.

Es preciso aplicar con toda urgencia un modelo alternativo de política económica. Los nuevos *Principios de Resiliencia del G20* no se apartan del enfoque existente. En lugar de las restricciones propuestas por las finanzas públicas, la política fiscal necesita aplicar medidas conjuntas de estímulo a la demanda dedicando el equivalente a un 2% adicional del PIB a la inversión pública y servicios. La única manera de obtener resultados de la Presidencia alemana en relación con el empleo es orientar las reformas estructurales de manera a apoyar la demanda agregada. Ello subraya aún más la importancia de armonizar las propuestas de los Sherpas (Sherpa Track) y de los responsables de finanzas (Finance Track) del G20, y en particular de revisar y complementar los *Principios de Resiliencia del G20* para hacer posible la creación de demanda, así como:

- Acordar una inversión pública coordinada en infraestructura, servicios públicos y economía del cuidado como un estímulo urgente para liberarse de la trampa de bajo crecimiento;
- Asegurar que ese estímulo esté en consonancia con la transición a una economía con bajas emisiones de carbono y sea respaldado por un renovado esfuerzo encaminado a incrementar la cooperación internacional en materia de reforma fiscal;

- Alinear los principios de resiliencia del G20, y especialmente la "gestión de las finanzas públicas", con el objetivo de impulsar la demanda y el poder adquisitivo de los ingresos medios y más bajos centrándose en el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo y la fiscalidad progresiva;
- Por lo tanto, alinear los principios de resiliencia con los resultados de las Reuniones de Ministros de Trabajo, así como con la agenda plurianual del Grupo de Trabajo sobre empleo y revisarlos en consecuencia.

I. REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES Y CREACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD

La participación del trabajo en los ingresos nacionales no solamente ha disminuido considerablemente en los últimos tres decenios, sino que la desigualdad de ingresos en el mercado ha aumentado exponencialmente a partir de la crisis financiera en 2008. Desde entonces, no se han restablecido los niveles anteriores a la crisis. Entre tanto, en todos los países del G20 se incrementó la participación del "tramo superior de la distribución del ingreso". Evidentemente, la desconfianza de la opinión pública en la capacidad de los responsables políticos para asegurar una distribución justa de los beneficios de la globalización y la innovación se ha intensificado de nuevo. En el marco de las Presidencias turca y china del G20, se reconoció que la desigualdad es un impedimento para la recuperación económica y para organizar mercados de trabajo dinámicos e integradores.

Los respectivos *Principios relativos a la "participación de los ingresos laborales"* y a la política salarial sostenible pusieron de relieve el papel central que desempeña una negociación colectiva sólida y salarios mínimos bien establecidos para lograr un crecimiento inclusivo. Sin embargo, no se hizo un seguimiento decisivo de estos compromisos, ni en lo que se refiere a la revisión de las medidas políticas, ni introduciendo un proceso de supervisión del G20, como tampoco estructuras equivalentes para apoyar su implementación. Es preciso promover y reforzar la negociación colectiva y los salarios mínimos para elevar los ingresos medios y bajos y ofrecer una fuerza compensatoria a la codicia del 1% que posee los ingresos más altos (como se pide, entre otros aspectos, en la campaña de aumento salarial de la CES¹). Por consiguiente, el grupo L20 pide a los Ministros del G20 que reafirmen su compromiso de reducir la desigualdad de los ingresos y crear empleos de calidad, así como de identificar medidas concretas para conseguirlo, a fin de:

¹ https://www.etuc.org/issues/pay-rise

- Cumplir los compromisos asumidos por las Presidencias turca y china del G20 sobre la participación de los ingresos del trabajo y los principios de una política salarial sostenible, promoviendo una cobertura de convenios colectivos y un salario mínimo en función de los contextos nacionales;
- Situar la calidad del empleo en el centro de la agenda política del G20 a fin de asegurar que los beneficios del crecimiento sean ampliamente compartidos y provean puestos de trabajo seguros;
- Fortalecer las instituciones del mercado de trabajo y garantizar la protección del empleo, en particular la notificación anticipada, para facilitar a los trabajadores y trabajadoras una "señal de alerta temprana";
- Reflejar la Agenda de Trabajo Decente de la OIT y las normas internacionales del trabajo en la labor realizada por el G20 en relación con la desigualdad y encomendar a la OIT que tome la iniciativa de proponer resultados estratégicos concretos y supervisar la implementación de los principios de salarios sostenibles del G20.

IL HACIA RESULTADOS MINISTERIALES PRÁCTICOS

El L20 pide a los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 que coordinen los planes de empleo y los compromisos pasados y futuros con otras vías del G20 para que las políticas macroeconómicas, comerciales, de innovación y climáticas sean acordes con el objetivo de lograr un empleo de calidad para todos y todas. Al incluir en su agenda de este año las cadenas de suministro sostenibles, el futuro del trabajo, el empleo femenino, la integración de los migrantes y los refugiados y el empleo de los jóvenes, el G20 ha elegido importantes y fundamentales desafíos para tomar medidas coordinadas. El L20 apoya esta posición. Hacemos un llamamiento a los Ministros para que reflejen las siguientes recomendaciones clave, presentadas por tema, en los resultados de la reunión ministerial de Bad Neuenahr.

Globalización y condiciones de trabajo más equitativas en las cadenas mundiales de suministro

Los acuerdos internacionales de comercio e inversión han contribuido a los crecientes desequilibrios entre los países y dentro de cada país. Procesos de negociación totalmente opacos han dado como resultado la protección unilateral de los derechos de los inversores, mientras que se han vulnerado los derechos laborales y sociales, así como la capacidad reguladora de los Gobiernos en interés de la sociedad en general. La Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de

2016 sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro reconoció las brechas que conllevan en materia de gobernanza y el compromiso de los interlocutores sociales con la promoción del trabajo decente y los principios y derechos fundamentales en el trabajo a través de los Acuerdos marco internacionales.

Partiendo de esta base y de los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030, los Ministros del G20 deberían:

- Aplicar los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, en particular mediante el fortalecimiento del acceso a recursos eficaces y la elaboración de planes de acción nacionales;
- Comprometerse a promulgar leyes nacionales que hagan obligatoria la debida diligencia en materia de derechos humanos de las empresas, a fin de fortalecer el respeto de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en las cadenas de suministro mundiales;
- Apoyar el proceso de negociación de un tratado internacional jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y las empresas;
- Adherir y promover la Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables en el Sector de la Confección y el Calzado y la próxima Guía de Debida Diligencia de la OCDE para la Conducta Responsable en los Negocios y acordar un plan de implementación tripartita del G20;
- Garantizar un mecanismo para la fijación de una remuneración mínima vital y de salarios mínimos basado en pruebas en todos los Estados del G20 (Convenio 131 de la OIT);
- Fortalecer los Puntos Nacionales de Contacto del G20 de las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales² e introducir también las consecuencias³ correspondientes, tales como la retirada del apoyo económico y diplomático a las empresas que se niegan a participar en el proceso de los puntos nacionales de contacto (PNC), siguiendo el ejemplo de Canadá;
- Desarrollar un calendario para que los países del G20 se adhieran a las Directrices de la OCDE y establezcan PNC eficaces, transparentes y responsables, tomando como base las mejores prácticas de los PNC existentes;

² TUAC ha desarrollado un plan de 15 puntos para fortalecer los Puntos Nacionales de Contacto: http://www.tuacoecdmneguidelines.org/Docs/TUACactSheet_NCP-15Plan.pdf.

³ Por "consecuencias" se entienden las medidas punitivas tales como la retirada del crédito a la exportación, otras ayudas estatales al comercio y la inversión, o la exclusión de los contratos del sector público destinados a fomentar la participación en el proceso de los PNC.

- Establecer un mecanismo tripartito para dar seguimiento a la aplicación de estos compromisos, en el que participen sindicatos, organizaciones de empleadores y empresas líderes capaces de actuar como defensores de las mejores prácticas;
- Velar por que se consulte plenamente a ambos interlocutores sociales en todas las etapas de las negociaciones sobre el comercio y las inversiones y preservar la capacidad de los Gobiernos para regular en el interés general de la sociedad y redistribuir los beneficios de la globalización;
- Comprometerse a introducir disposiciones vinculantes en materia de derechos laborales y responsabilidades de los inversores en los acuerdos de inversión, además de garantizar que el Principio establecido por el G20 de medidas alternativas de solución de controversias "justas, abiertas y transparentes" ofrezca acceso a todos los grupos y respete los derechos de todas las partes interesadas;
- Velar por que la competencia mundial no amenace los salarios, la seguridad social y la salud y la seguridad en el trabajo.

El futuro del trabajo

La globalización y la interconexión, potenciadas mediante un progreso tecnológico exponencial, y particularmente por la digitalización, han creado una riqueza inmensa, pero han dejado demasiados trabajadores y trabajadoras marginados y temerosos ante un futuro incierto. Para abordar las deficiencias y los nuevos desafíos, es importante evitar toda individualización de responsabilidades, trabajar mediante la compartimentación de las políticas y mantener las mismas normas laborales y sociales a la hora de preparar el Futuro del Trabajo, así como:

- Acordar prioridades comunes relacionadas con la próxima revolución de la producción y la economía digital, incluyendo marcos reguladores que garanticen los derechos fundamentales y el trabajo decente. Para ello se precisa el establecimiento de normas destinadas a la difusión de las nuevas tecnologías que se acuerdan en marcos tripartitos, mediante convenios colectivos y consultas a nivel de la empresa;
- Aprobar y establecer el marco de una transición justa para la digitalización, incluida la garantía de un aprendizaje constante mediante la garantía permanente de empleos de calidad en todos los sectores y un acceso asequible a la conectividad en todo el mundo a fin de salvar las brechas digitales existentes;

- Facilitar el acceso a la educación terciaria, reforzar los sistemas de educación y formación profesionales, hacer posible la licencia remunerada por motivo de estudios e introducir "cuentas personales de tiempo de aprendizaje" que permitan la actualización y la readaptación de las competencias;
- Velar por que los trabajadores y trabajadoras que dependan, en la práctica, de un único empleador o un grupo de empleadores, tengan derecho a contratos de trabajo que incluyan salarios mínimos, normas de remuneración y de salud, seguridad y medioambientales en el trabajo, pensiones adecuadas, seguro de desempleo y de salud, vacaciones y permiso parental, así como el derecho a organizarse libremente y a emprender acciones colectivas;
- Velar concretamente por los principios fundamentales y los derechos y protección de los trabajadores/as en la economía de las plataformas en línea;
- Velar por que los planes de protección social sean universales y transferibles, si fuese necesario basados en planes multi-empresariales;
- Adaptar los sistemas de seguridad social a los cambios resultantes de la digitalización y ponerlos a disposición de todos los trabajadores/as, independientemente de su situación laboral. Los empleadores y los contratistas deben
 asumir la responsabilidad de la seguridad social de sus empleados, así como
 de los trabajadores/as por cuenta propia que trabajan en plataformas en línea;
- Vincular las discusiones sobre el futuro del trabajo con el Grupo de trabajo sobre digitalización del G20 y abordar así los desafíos en materia de regulación derivados de los modelos empresariales en la economía digital, tales como la competencia en vista de la elevada concentración del mercado, la gobernanza empresarial y la fiscalidad; las plataformas en línea, en particular, deben cumplir con leyes de competencia leal y de no discriminación;
- Implementar acuerdos para fortalecer la protección y la propiedad de los datos de los trabajadores/as para prevenir la vigilancia y supervisión desproporcionadas;
- Dar mandato a la OIT y a la OCDE para que identifiquen sectores que presenten un elevado potencial de creación de empleo y de desplazamiento y apoyar un programa de investigación interdisciplinario y participativo que tenga en cuenta el papel de los sindicatos en el acompañamiento de los procesos subyacentes. Por consiguiente, ha de tenerse en cuenta la Iniciativa del Centenario de la OIT sobre el futuro del trabajo.

Cumplir la meta relativa a las cuestiones de género

El objetivo de Brisbane de aumentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo en un 25% para 2025 sigue pendiente. Es positivo que este año el G20

reconozca la necesidad de ir más allá de esta meta y abordar la calidad del empleo femenino, así como las limitaciones para asegurar el equilibrio entre la vida laboral y familiar y para paliar las persistentes diferencias salariales, la creciente pobreza de las personas de mayor edad y el hecho de que las mujeres ejerzan un número desproporcionadamente alto de empleos inseguros, atípicos o informales. Además de reconocer estos problemas, los Ministros deberían:

- Implementar y monitorear la meta de participación de la fuerza de trabajo femenina del G20 y complementarla con una meta relativa a la igualdad de remuneración;
- Fortalecer o introducir medidas para que deje de prevalecer entre las mujeres el trabajo informal y atípico;
- Comprometerse a adoptar medidas concretas en materia legislativa sobre la igualdad de remuneración, la formalización del trabajo con un salario mínimo vital y la protección social, el permiso parental y la ampliación de la negociación colectiva;
- Aumentar considerablemente las inversiones en servicios públicos accesibles y asequibles en materia de atención y cuidados para apoyar la participación y condiciones de trabajo que permitan un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida privada.

Integración de los trabajadores/as migrantes en el mercado de trabajo

La Cumbre de 2016 en Hangzhou promete facilitar el acceso a la educación, el empleo y los servicios para los refugiados y los migrantes. Debe oponerse resistencia a las políticas de división y xenófobas e intensificar los esfuerzos encaminados a garantizar la integración efectiva de los migrantes y los refugiados en los mercados de trabajo:

- Todos los países del G20 deberían aceptar un número de refugiados proporcional a su capacidad económica y garantizar sus derechos fundamentales.
 El G20 debería trabajar para establecer criterios comunes para la regulación y gobernanza de los canales legales de migración y corrientes de refugiados;
- La integración de los migrantes y refugiados requiere que los países de destino garanticen el derecho al trabajo, a la formación y a la igualdad de trato, y velen por la observancia de las leyes contra la discriminación y el establecimiento de marcos jurídicos que otorguen una situación legal a los migrantes económicos y fomenten su movilidad laboral y su contribución al mercado de trabajo;

- Es de vital importancia respaldar a los refugiados asegurándoles educación, enseñanza del idioma, competencias y una formación profesional de calidad, a la par que el acceso a la protección social y a los servicios de atención sanitaria (incluyendo asesoramiento para superar situaciones de trauma);
- Son fundamentales los programas dirigidos específicamente a los menores no acompañados y a los adultos jóvenes;
- El G20 necesita tomar medidas decisivas contra la trata de personas y el trabajo forzoso y, en particular, es preciso que todos los miembros del G20 ratifiguen el protocolo de la OIT sobre trabajo forzoso.

Integración de los jóvenes en empleos y formaciones de calidad

Las Reuniones Ministeriales y Cumbres de Líderes anteriores han adoptado compromisos y objetivos claros para reducir el desempleo juvenil y el subempleo. Ahora, el G20 tendría que:

- Desarrollar un Plan de Acción para la Juventud que haga hincapié en las políticas activas del mercado de trabajo y la inversión en la formación formal que vaya más allá del Objetivo de la Juventud del G20, el cual es insuficiente para superar los elevados niveles de desempleo y subempleo juvenil, así como las dificultades que experimentan en el trabajo informal o en el trabajo precario;
- Garantizar mayores tasas de participación y terminación en la educación y la formación de jóvenes procedentes de contextos desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico;
- Complementar la Estrategia de Competencias del G20 y comprometerse a
 mejorar la empleabilidad con un conjunto de medidas concretas, diferenciando
 así las oportunidades de formación y educación entre los grupos de edad y
 garantizando servicios eficientes de empleo a nivel nacional y local para ayudar a los jóvenes a hacer que sus competencias coincidan con las oportunidades de empleo; y a establecer objetivos de inversión;
- Asignar a los interlocutores sociales un papel en el diseño, la financiación y la administración de programas de formación y alentar a los empleadores a ampliar las posibilidades de formación en el lugar de trabajo;
- Desarrollar la Iniciativa del G20 para promover la formación de aprendices e identificar mejores prácticas y oportunidades de financiación encaminadas a crear sistemas inclusivos y efectivos de educación y formación profesionales;
- Promover y mejorar las competencias digitales a gran escala, desde los primeros años de la escuela y la enseñanza técnica y profesional hasta la formación en el puesto de trabajo a través de iniciativas gubernamentales adaptadas. El desarrollo profesional es esencial para fomentar la empleabilidad y la capacidad innovadora de los trabajadores/as.

III. DIÁLOGO SOCIAL Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS

Desde la Presidencia francesa del G20 en 2011, el L20 y el B20 han venido colaborando para dirigirse conjuntamente a los Ministros de Trabajo del G20 y los Jefes de Estado y de Gobierno del G20. Tras la declaración conjunta a la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo de julio de 2016, los interlocutores sociales han preparado una nueva declaración común para 2017 que se presentará en Bad Neuenahr. A fin de garantizar la aplicación efectiva y la coherencia entre los diferentes planes de acción, los Ministros deberían instar a entablar una cooperación más estrecha con los grupos L20 y B20 en todas las vías utilizadas por el G20:

- Convocar la organización de una Cumbre Tripartita antes de la Reunión de Líderes del G20 bajo la Presidencia argentina;
- Contar con la participación de los interlocutores sociales y a nivel de empresa, con mecanismos de participación de los trabajadores y trabajadoras, para así poder determinar las necesidades futuras en materia de inversión, empleo y competencias;
- Volver a introducir una reunión conjunta de los Ministros de Trabajo y los Ministros de Finanzas, entablando consultas con los interlocutores sociales para incrementar la coherencia de las políticas;
- Mantener las consultas con los interlocutores sociales en las reuniones de los Líderes del G20, una buena práctica que ya se ha implementado en varias cumbres del G20.

NOTA BIOGRÁFICA DE KAZIMIR MALÉVICH

Kazimir Severínovich Malévich nace en Kiev (actual Ucrania) en 1878, en una familia polaca deportada a Rusia. En 1896 se trasladan a Kursk, donde el padre consigue trabajo en el ferrocarril, iniciando los estudios de pintura. Recrea paisajes, zonas rurales y el trabajo de los campesinos.

En 1904 viaja a Moscú, frecuentando las clases de la Escuela de Pintura, Escultura y Arquitectura. Su trabajo se hace cada vez más impresionista. Regresa a Kursk en la primavera de 1905 y sigue pintando del natural, adquiriendo su trabajo una calidad neoimpresionista. Vuelve a Moscú en otoño y participa en la lucha de barricadas durante los acontecimientos revolucionarios. En 1907 tiene lugar su primera exposición, en la "XIV Muestra de la Asociación de Artistas de Moscú", junto a Natalia Goncharova, Wassily Kandinsky y Mijaíl Lariónov, entre otros. El cubismo y el futurismo le inspiran creaciones combinadas de ambas vanguardias (la fragmentación de las formas de la primera y la multiplicación de la imagen de la segunda).

En 1913 se hace miembro de la Unión de la Juventud y participa en el "Primer Congreso de Futuristas de todas las Rusias". En 1914, junto con Morgunov, realiza una demostración futurista en Moscú y expone tres trabajos en el Salón de los Independientes de París. En 1915 publica el manifiesto *Desde el cubismo y el futurismo al suprematismo. Nuevo realismo pictórico*, y empiezan a aparecer en diferentes revistas las teorías del suprematismo, que elaborará Vladimir Maiakovski, quedando instaurado el movimiento al pintar *Cuadrado negro sobre fondo blanco*. En 1916 publica el *Manifiesto suprematista*.

Después de la revolución de febrero de 1917 se integra en la Agrupación de Pintores Izquierdistas y el Soviet Moscovita de Diputados le nombra presidente de su sección artística. Tras la revolución de octubre es nombrado miembro de la comisión encargada de proteger los valores artísticos y antigüedades, y comisario para la protección de los valores del Kremlin.

En 1918 se traslada a Petrogrado, donde dirige un estudio en los Talleres Libres Artísticos. Sus obras alternan entre la austeridad absoluta (serie negra) y el colorido, dinamismo y sensación de profundidad. Vuelve a Moscú y en la exposición "Creación abstracta y Suprematismo" presenta la serie de composiciones *Blanco sobre blanco*. Por invitación de El Lissitzky y Vera Yermolaieva va a trabajar a la Escuela Popular de Arte de Vitebsk, dirigida por Marc Chagall. Edita el folleto *Sobre los nuevos sistemas en el arte*, en el que introduce un nuevo concepto de educación artística. De nuevo en Leningrado en 1924, dirige la sección de cultura pictórica del Instituto Estatal de Cultura Artística.

En 1927 viaja a Polonia y Alemania. Visita la Bauhaus en Dessau, donde conoce a Walter Gropius y Laslo Moholy-Nagy, que publican algunos de sus escritos; en Berlín deja a Gustav von Riesen sus trabajos teóricos sobre el campo de la teoría en el arte. A su vuelta continúa trabajando en el Instituto Estatal de Cultura Artística, pero en 1929 los historiadores del Instituto, en desacuerdo con sus ideas, conspiran para echarlo.

En 1930 es detenido e interrogado y queman algunos de sus manuscritos. Puesto en libertad al poco, en 1932 se le concede un laboratorio para experimentar en el Museo Estatal Ruso. Su trabajo es ampliamente representado en la exposición "Quince años de arte ruso". Muere en Leningrado en 1935.

El suprematismo, quizá el movimiento más radical de los surgidos en la primera década del siglo XX, supuso una transición a un nuevo modo de entender el mundo, que sigue influyendo en los artistas de hoy. A partir de la abstracción geométrica, reduce los elementos pictóricos al mínimo extremo: el plano puro, el cuadrado, el círculo y la cruz. Malévich desafió las tradiciones establecidas en la pintura y la arquitectura, adquiriendo gran influencia sobre el constructivismo soviético.

GACETA SINDICAL: Reflexión y debate Boletín de Suscripción

Deseo suscribirme a GACETA SINDICAL: Reflexión y debate

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es Europa: 27 euros

Ejemplares sueltos:

España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)

Resto del mundo: 35 euros

Suscripción anual: 2 números

España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados) Europa: 50 euros

Resto del mundo: 60 euros

Forma de pago: Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO: LA CAIXA

Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - ES82 - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544

Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd@ccoo.es)

Corta

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta 28010 - Madrid Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

gs gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº28, junio 2017

Irene Albertos Carlos L. Alfonso Eva Antón Jorge Aragón Ana Arriba Antonio Cabrera **Pilar Carrasquer** Inmaculada Cebrián **Begoila Cueto** Juan A. Fernández Cordón Ignacio Fernández Toxo Francisco García Domingo Jiménez Beltrán Fernando Lezcano **Vicente López** Vicente Marbán **Carlos Martin** Salvador Moncada Gloria Moreno Nuria Moreno-Manzanaro Rafael Muñoz de Bustillo Juan Ignacio Palacio **Yolanda Ponce** Fernando Rocha Gregorio Rodríguez Cabrero **Montserrat Ros** Jesús Ruiz-Huerta **Amat Sánchez** Eduardo Sánchez

MODELO PRODUCTIVO, EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

